

Formación de modelos y lógica de selección en el reurbanismo de terrenos industriales colectivos desde la perspectiva de los derechos de control: un estudio de caso de Dongguan

GU Jiaxin, YUAN Qifeng, HUANG Zhe, SHI Jianye

Resumen

La reestructuración de terrenos es un proceso que consiste en establecer un nuevo acuerdo sobre la base de contratos existentes pero incompletos. En esencia, se trata de un acuerdo renovado respecto a la distribución de los beneficios derivados del aumento de valor del suelo, alcanzado por el gobierno, la sociedad y los agentes del mercado mediante negociaciones complejas. Basándose en un análisis de los derechos de control en los ámbitos administrativo, económico y social e integrando el diferencial de renta, la secuencia en que se ejercen dichos derechos y las relaciones costo-beneficio, este estudio desarrolla un marco analítico para la formación y selección de modelos de reurbanización colectiva del suelo. A continuación, se analiza la configuración de los derechos de control sobre las tierras colectivas en Dongguan en el contexto institucional, y se examina la lógica de toma de decisiones de los actores involucrados así como la continuidad de dichos derechos de control a través de cuatro casos concretos de reurbanización implementados. El estudio concluye que el gobierno tiene prioridad en la secuencia de ejercicio de estos derechos y puede crear de manera flexible distintos modelos de reurbanización mediante un diseño institucional adecuado. La relación entre los derechos de control existentes y el ejercicio de dichos derechos puede resumirse como «derechos de control existentes fuertes/débiles – costos de ejercicio bajos/altos» y «derechos de control posteriores a la transacción fuertes/débiles – beneficios de ejercicio altos/bajos». Por lo tanto, la elección de modelos de reestructuración por parte de múltiples actores es el resultado de una negociación basada en el cálculo costo-beneficio del ejercicio, y del ejercicio selectivo, de los derechos de control. Finalmente, el artículo analiza cómo se pueden aplicar diferentes modelos de reurbanización teniendo en cuenta la compatibilidad y la continuidad de los derechos de control.

Palabras clave: reurbanización de terrenos; selección del modelo; derechos de control; Dongguan

1 Introducción

La reurbanización colectiva de tierras puede entenderse como un proceso en el que el gobierno, los titulares de derechos sobre la tierra —como los colectivos de aldeas— y el capital social negocian conjuntamente los derechos y responsabilidades de dicha reurbanización y establecen un nuevo contrato. Desde la reforma y apertura, el desarrollo de tierras colectivas en China se ha desarrollado paralelamente a una transición gradual desde la ausencia institucional hacia una mejora institucional. En las zonas representadas por las regiones mixtas de pueblos y ciudades del Delta del Río Perla, el uso del suelo ha presentado características informales significativas [1]. Durante la fase inicial de desarrollo, los contratos eran incompletos debido a la racionalidad limitada. En la reurbanización de terrenos existentes, las modificaciones en los planes reguladores, las normas tardías y las negociaciones repetidas vuelven a generar contratos incompletos en una etapa determinada [2]. La teoría moderna de los derechos de propiedad, al reflexionar sobre los límites de las nociones clásicas de «propiedad absoluta» y «contratos completos», considera la asignación de los «derechos residuales de control» sobre cuestiones no especificadas en los contratos como un tema central [3].

Más allá de los contratos de transacción inmobiliaria, múltiples actores —gobiernos, empresas, colectivos de aldeas y otros— lideran o participan en la formulación de políticas, la elaboración y aprobación de planes, las negociaciones y la toma de decisiones colectivas, así como en la ejecución de las obras. Estas acciones implican relaciones de agente-principal tanto dentro como entre los actores en un sentido más amplio, formando conjuntamente las restricciones recíprocas inherentes al proceso de reurbanización.

Dongguan se encuentra en el este del delta del río Perla, en la provincia de Guangdong. En sus primeras etapas de desarrollo, se basó en las ventajas geográficas del corredor Guangzhou-Hong Kong y en las oportunidades generadas por la reforma y la apertura para impulsar la industrialización rural. Con el auge de la economía

basada en la innovación en Shenzhen y la reestructuración industrial regional, los terrenos colectivos destinados a uso residencial han enfrentado una fuerte presión para su transformación; al mismo tiempo, las contradicciones derivadas de derechos de propiedad ambiguos —herencia de anteriores lagunas regulatorias— se han vuelto cada vez más evidentes.

Este estudio define, en primer lugar, los derechos de control como la capacidad de un actor para intervenir y regular la asignación de dichos derechos entre otros actores. A continuación, se aclara la relación entre los derechos de control entre los actores implicados en la reurbanización colectiva del suelo y se establece un marco analítico basado en la «configuración de los derechos de control – beneficios derivados del ejercicio de dichos derechos – selección del modelo». Partiendo de las diferencias en los derechos de control según los ámbitos, el estudio identifica las configuraciones de estos derechos entre los principales titulares en procesos de reurbanización; además, utiliza el «brecho de renta» para analizar el cálculo costo-beneficio mediante el cual los actores ejercen sus derechos de control. Y, junto con la secuencia de ejercicio de los derechos de control, explica la lógica de formación y selección de los distintos modelos de reurbanización. Se utilizan cuatro casos implementados en Dongguan para comparar la lógica y las características de selección de modelos bajo configuraciones diferenciadas de derechos de control.

2 Derechos de reurbanización y control del suelo: Investigación relacionada

2.1 Derechos de control en tres ámbitos

2.1.1 Derechos de control en el ámbito institucional

En el ámbito institucional de China, los derechos de control se manifiestan como un control jerárquico ejercido por el poder público, en el que la ley actúa como una herramienta mediante la cual las autoridades de nivel superior restringen a las competencias de nivel inferior. Verticalmente, el sistema constituye una escalera de derechos de control compuesta por «derechos de definición de objetivos – derechos de inspección y aceptación – derechos de asignación de incentivos» [4]. Horizontalmente, presenta una división funcional entre «derechos de toma de decisiones – derechos de ejecución – derechos de supervisión»^① [5]. Esta jerarquía de derechos de control en el ámbito institucional influye en la definición y asignación de los derechos de propiedad pública. Cao Zhenghan [6] sostiene que, en la economía tradicional de propiedad pública, «los derechos de control definen los derechos de propiedad» y que los niveles administrativos dan lugar a «derechos de propiedad jerárquicos», distintos de la lógica de la economía privada, basada en «derechos de propiedad definidos por los activos».

Montesquieu y otros destacaron que regular y controlar la discreción administrativa es una de las tareas más importantes del derecho; no obstante, China ha mantenido durante mucho tiempo una visión instrumental del derecho [7]. El Estado y los gobiernos de distintos niveles restringen a los gobiernos de niveles inferiores y a los actores sociales mediante instrumentos legales correspondientes. Aunque las leyes y los reglamentos poseen una lógica textual interna, racionalidad, objetividad y una jerarquía de efectos jurídicos, constituyendo así formas de derechos de propiedad y bases administrativas reconocidas nominalmente en sentido legal, los actores administrativos que ejercen poder público conservan una considerable autoridad discrecional en la elaboración y aplicación de dichos reglamentos. Las legislaturas de nivel superior pueden restringir la conducta de determinadas autoridades administrativas de nivel inferior; por ejemplo, la Ley de Administración de Tierras de China ha endurecido las restricciones sobre los poderes de expropiación de tierras de los gobiernos locales ^②. Como intermediarios que establecen vínculos entre los ámbitos institucional y social, los gobiernos locales también promueven activamente la innovación institucional mediante proyectos piloto de políticas [8].

2.1.2 Derechos de control en el ámbito económico

En el ámbito económico, las relaciones de derechos de control se basan en contratos y giran en torno a la negociación sobre la eficiencia de las estructuras de poder formadas por «organizaciones empresariales como actores del mercado» y «contratos entre actores del mercado». En la nueva economía institucional, Coase y

otros [9] consideran a la empresa como un modo de asignación de recursos que internaliza múltiples contratos de mercado. Los académicos [10-11] han analizado los derechos reales de control corporativo y las cadenas de control desde las perspectivas de la participación accionaria explícita y de los consejos de administración, así como del capital social implícito.

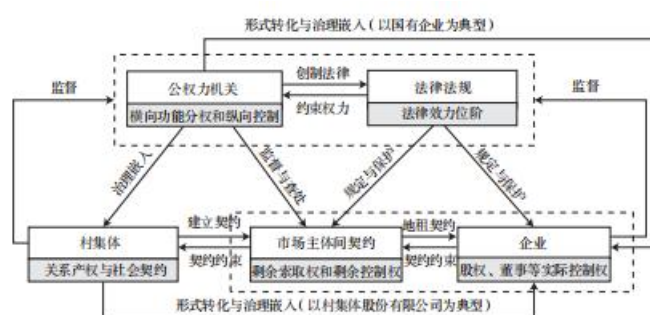
Entre los actores del mercado, Grossman, Hart, Moore y otros señalaron que los contratos no pueden anticipar por completo las contingencias futuras en el momento de su firma, y propusieron las teorías de los contratos incompletos, los derechos de control residuales y las reclamaciones residuales, argumentando que estos últimos constituyen el aspecto más fundamental de los derechos de propiedad [12]. La asignación y la correspondencia entre ambos derechos influyen profundamente en la eficiencia económica de dichos derechos [13]. Los derechos de propiedad no definidos en los contratos históricos ingresan en el «dominio público de los derechos de propiedad», generando una amplia competencia orientada a obtener rentas [14]. En la renovación urbana, el interés público no definido se ha convertido en el objeto principal de las negociaciones entre múltiples actores [15].

2.1.3 Derechos de control en el ámbito social

Los derechos de control en el ámbito social se configuran a partir de ideas organizativas y relaciones sociales, y se ejercen mediante interacciones a nivel micro entre las partes involucradas. En las organizaciones económicas colectivas rurales vinculadas por la localidad y los lazos familiares, las instituciones judiciales y de aplicación de la ley suelen tener dificultades para intervenir de manera efectiva en los procedimientos arbitrales [16]. Zhou Xueguang [17] propuso el concepto de «derechos de propiedad relacionales», destacando la importancia de las redes sociales en la práctica de dichos derechos. Zhe Xiaoye et al. [18] y Zhang Jing [19] destacaron respectivamente el papel de la contribución por inversión y del poder social en la distribución de los beneficios derivados de los derechos de propiedad. Cuando las instituciones legales no están bien definidas, la práctica relacionada con dichos derechos presenta una especie de «caja negra» basada en la experiencia [20]. En general, los académicos coinciden en que la definición de los derechos de propiedad dentro de los colectivos se construye espontáneamente a través de la interacción, presenta características de derechos de propiedad cerrados y límites organizativos, y está regulada por «contratos sociales» implícitos e informales no establecidos por la ley [21].

2.2 Relaciones y comparación de los derechos de control en los tres campos

En el proceso de reurbanización y desarrollo territorial, los gobiernos, los colectivos comunitarios, los promotores inmobiliarios y otras empresas siguen las lógicas internas de tres ámbitos: las limitaciones legales en sentido jurídico, la gobernanza arraigada en las relaciones históricas en sentido social, y la competencia entre empresas en sentido de mercado (Figura 1). Aunque estos actores gozan de una autonomía relativa en sus respectivos ámbitos dentro de sus organizaciones, no se limitan a la lógica de derechos de control propios de un solo ámbito; también existen mecanismos implícitos e integrados entre las organizaciones. En comparación, las empresas estatales cuentan con agentes más sólidos y están sujetas a la regulación y al control del poder administrativo; las empresas cooperativas accionarias pueden aprovechar las ventajas de la concentración de capital; mientras que las empresas de pueblos y ciudades poseen recursos territoriales, pero se enfrentan a dilemas en la toma de decisiones derivados de una definición poco clara de los derechos de propiedad [22]. Las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en la definición y asignación de los derechos sobre la tierra [20], mientras que los colectivos rurales buscan activamente una «incorporación política» en el gobierno al invocar problemas históricos [23]. En la práctica, estos actores ejercen estratégicamente sus derechos de control mediante la legislación, el control interno y la integración



organizativa.

Figura 1. Configuración de los derechos de control en los tres campos y sus relaciones mutuas

2.3 Derechos de control en la reurbanización de terrenos

En los últimos años, los investigadores en planificación urbana han aplicado cada vez más la perspectiva de los derechos de control a las instituciones fundacionales del suelo y al proceso de renovación urbana. Zhu Yizhong et al. [24], basándose en la teoría de la agricultura por arrendamiento y en la teoría de los derechos residuales, analizaron los cambios en las políticas de renovación urbana desde la definición de dichos derechos residuales. Yan Yaqi y colaboradores [25-26] combinaron los derechos de control con los derechos de desarrollo para explicar la interconexión entre el «potenciamiento de derechos» y las «restricciones regulatorias» en el desarrollo de terrenos comerciales colectivos destinados a construcción. Huang Weidong y otros [27], basándose en los tres tipos de derechos de control propuestos por Zhou Xueguang, compararon la asignación de múltiples derechos de control y los modelos de gobernanza en la transformación del espacio industrial de tipo stock en tres ciudades. Liang Yinlong [21] utilizó los derechos de control en los ámbitos político, social y de mercado para revelar el mecanismo de negociación de los derechos de desarrollo territorial en la renovación urbana, argumentando que los derechos de formulación de políticas, los derechos de votación en las negociaciones y los derechos de aprobación supervisora están presentes en la asignación inicial, el proceso y el resultado de dicha asignación. En el ámbito institucional, el Estado y los gobiernos ejercen un control macro sobre los derechos de desarrollo del suelo mediante mecanismos como la zonificación orientada a funciones principales y la gestión por cuotas. A nivel micro, este control se implementa a través de la planificación detallada y la renovación urbana en el ámbito social [28], mientras que políticas como los estándares de compensación y las normas de asignación de la relación de superficie construida regulan el equilibrio de intereses [29]. Basándose en estudios previos, este artículo desarrolla un marco integrado para analizar los derechos de control en los tres ámbitos y revela la configuración de dichos derechos entre los principales titulares en el proceso de reurbanización, así como la lógica mediante la cual se generan los modelos de reurbanización.

3 Un marco explicativo para la formación y selección de modelos en el reurbanismo colectivo de tierras

3.1 Ejercicio de los derechos de control en la reurbanización del suelo y un marco analítico de costos y beneficios

En su estudio sobre las «reclamaciones residuales», Fama et al. [30] ampliaron el análisis a la «distribución de los pasos en el proceso de toma de decisiones entre los agentes». Los académicos chinos han analizado además cómo se delimitan los derechos de control en la toma de decisiones sobre la renovación urbana^③. Sobre esta base, este estudio refina los derechos de control en la reurbanización del suelo en «tres categorías y seis derechos» (Figura 2). El ejercicio por parte de los colectivos rurales, otros titulares originales de derechos de propiedad y actores del mercado de los derechos de toma de decisiones, organizativos e implementación refleja las características de los derechos privados y sigue la lógica de los derechos de control en los ámbitos económico y social. Los derechos legislativos y de planificación, así como los derechos de autorización y de supervisión, se establecen generalmente mediante leyes, reglamentos y políticas. Su atributo principal es el poder público; su ejercicio está sujeto a una regulación de nivel superior y central, y sigue la lógica del campo institucional [21]. Los derechos de toma de decisiones, organizativos e de implementación también existen dentro de este campo, aunque su alcance se limita a las acciones administrativas realizadas por los órganos estatales.

Los derechos de control se refieren a la capacidad de un actor para intervenir y regular la distribución de derechos entre otros actores. Pueden definirse más específicamente como el control sobre bienes y la capacidad de influir en el comportamiento de las personas; se trata de relaciones estructurales relativamente estáticas. La intensidad de estos derechos se basa en fundamentos legales y de cumplimiento mediante los cuales un actor interviene en el comportamiento de otros actores y regula el uso del suelo. Refleja las relaciones de restricción mutua y equilibrio entre los actores, caracterizadas por una dialéctica según la cual «cuanto más fuerte es un

actor, más débil se vuelve otro». Por el contrario, el ejercicio de los derechos de control implica una intervención concreta en personas o cosas; consiste en la aplicación práctica de dichos derechos, en el funcionamiento dinámico de una relación estructural inicialmente relativamente estable, y da lugar a una nueva configuración también relativamente estable tras su reconfiguración (Tabla 1).

Para comprender cómo los actores toman decisiones al ejercer sus derechos de control bajo la restricción del interés público, este estudio combina la teoría del diferencial de renta con la relación costo-beneficio entre dicho diferencial y el ejercicio de dichos derechos (Figura 3). Puede resumirse de la siguiente manera:

La brecha de renta (G) se compone de la parte capturada por el sector público (Gp), el costo que incurre el Actor A para ejercer sus derechos de control (Co) y el beneficio que obtiene dicho Actor al hacerlo (Ga).

El costo sufrido por el Actor A al ejercer sus derechos de control (Co) incluye tanto el valor de renta obtenido por otros actores a cambio de renunciar a parte de sus derechos de control como el valor de renta disipado durante dicho proceso.

Suponiendo el mismo arreglo de derechos de propiedad y el mismo marco regulatorio, si todos los actores maximizan la liberación del diferencial de renta fonciera (G), la disipación de la renta se mantiene relativamente constante y las diferencias en los costos de desarrollo y construcción (Co) son pequeñas, entonces la renta captada por cada actor depende del costo de adoptar una decisión de reurbanización (Cd). Este costo proviene principalmente de los derechos de toma de decisiones, de los derechos organizativos y de los derechos de implementación. La solidez de los derechos de control existentes se refleja en la fortaleza de las bases legítimas que tiene un actor para intervenir en el comportamiento de otros actores y para regular el uso del suelo. Por ejemplo, si los miembros de la organización del actor presentan un alto grado de coherencia en sus acciones, los derechos sobre el uso del suelo son claros y legales, y dicho actor cuenta con una capacidad sólida para compensar a los reclamantes residuales, entonces sus derechos de control son relativamente sólidos. Sobre esta base, el marco puede resumirse como «derechos de control existentes fuertes/débiles – costos

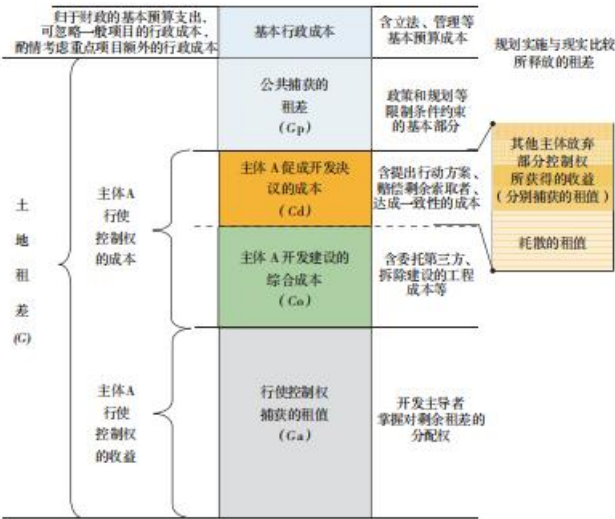


elevados/bajos para ejercer dichos derechos» y «derechos de control posteriores al desarrollo fuertes/débiles – beneficios elevados/bajos derivados de su ejercicio». Los actores negocian según los costos y beneficios esperados asociados al ejercicio de estos derechos (Tabla 1). Cuando los derechos de control de un actor son relativamente débiles, intentar liderar el proceso de reurbanización requiere que este movilice mayor capital externo o recursos humanos, o que renuncie a parte de sus propios beneficios para obtener la cooperación de otros actores. Esto constituye el costo de ejercer dichos derechos de control. No obstante, al ejercer activamente esos derechos y liderar el proceso de desarrollo, el actor puede adquirir mayores derechos de control tras la reurbanización. Esto se manifiesta en una mayor capacidad para intervenir en la asignación de los derechos e intereses sobre la tierra: la «parte fuerte», que controla más poderes relacionados con la tierra, actúa como Parte A y obtiene ingresos mediante contratos que distribuyen los derechos de propiedad, como rentas, impuestos o ingresos por venta; por su parte, la «parte débil» actúa como Parte B y posee derechos más restringidos. En la práctica, los gobiernos, los colectivos de aldea, las empresas que utilizan tierras y los desarrolladores presentan características distintas en cuanto a los derechos de control y orientaciones diferentes en la búsqueda de beneficios (Tabla 2).

Figura 2. Tipología de los derechos de control basada en las decisiones de reurbanización del suelo
 Figura 3. La brecha en los alquileres de tierras y la estructura costo-beneficio del ejercicio de los derechos de control

Tabla 1. Distinciones conceptuales entre los «derechos de control» y el « ejercicio de dichos derechos», así como sus relaciones costo-beneficio

Elemento	Derechos de control	Exercer los derechos de control
Definición	La capacidad de un actor para intervenir en o controlar la asignación de derechos entre otros actores.	Una intervención concreta realizada por un agente en personas o cosas.



Connotación y componentes	Control sobre las situaciones; capacidad para intervenir en el comportamiento de las personas, tanto dentro como entre organizaciones.	Cambiar la forma física de las cosas; intervenir en el comportamiento humano; interferir en el control que las personas ejercen sobre ellas.
Características	Relación estática; estructural; ámbito de la conciencia.	Interacción dinámica; procesual; ámbito de los fenómenos.
relación de transformación		
Base	Derechos de control fuertes/débiles: fundamentos de cumplimiento sólidos o débiles que permiten a un actor intervenir en el comportamiento de otros actores y ejercer control sobre ellos.	Costo del esfuerzo físico alto/bajo: se requiere movilizar menos/más recursos externos, o renunciar a menos/más beneficios propios del actor. Beneficio del esfuerzo físico alto/bajo: mayor/menor capacidad para influir en las relaciones patrimoniales y obtener mayores/menores ganancias.
Relación previa al desarrollo	Fuertes derechos de control previos al desarrollo; débiles derechos de control previos al desarrollo.	El ejercicio activo de los derechos de control implica costos bajos cuando dichos derechos son sólidos y costos elevados cuando son débiles.

Relación posterior al desarrollo	Fuertes derechos de control tras el desarrollo; débiles derechos de control tras el desarrollo.	El ejercicio activo de los derechos de control genera altos beneficios cuando estos son sólidos tras el proceso de reestructuración, y bajos beneficios cuando son débiles.
----------------------------------	---	---

Tabla 2. Formas diferenciales de costos y beneficios cuando distintos actores ejercen derechos de control

Actor	Fuertes derechos de control existentes y bajo costo de ejercicio	Derechos de control existentes débiles: alto costo de su ejercicio	Fuertes derechos de control tras el proceso de reurbanización, con altos beneficios	Diferentes derechos de control tras el proceso de reurbanización, lo que conlleva beneficios reducidos.
Gobierno	Derechos legislativos y de planificación: sistemas relativamente completos de control del desarrollo y de gestión de los derechos de propiedad. Derechos de toma de decisiones: relaciones coordinadas entre el gobierno y las comunidades locales, así como una base sólida para la cooperación. Derechos de ejecución y organización: equipos experimentados en reurbanización, alta eficacia, recursos de capital adecuados y operaciones de empresas estatales relativamente eficientes.	Derechos legislativos y de planificación: sistemas incompletos de control del desarrollo y de gestión de los derechos de propiedad. Derechos de toma de decisiones: falta de base para la cooperación entre el gobierno y las aldeas, conflictos históricos o escasa confianza por parte de los colectivos locales. Derechos organizativos e implementativos: ausencia de un equipo especializado en reurbanización, experiencia limitada, baja eficacia y escasos recursos, así como un desempeño deficiente de las empresas estatales.	Control residual: derechos de uso del suelo continuos y nacionalizados gestionados por empresas estatales. Tributación: elevados beneficios industriales integrados y altas recaudaciones fiscales.	Control residual: derechos sobre tierras y propiedades que no están bajo control estatal. Tributación: bajos beneficios industriales integrados y escasos ingresos fiscales.
Colectivo de la aldea	Derechos de toma de decisiones: los derechos de uso del suelo y la propiedad no han sido transferidos. Derechos organizativos: existe un sólido consenso interno dentro del	Derechos de toma de decisiones: los derechos de uso de tierras y bienes inmuebles han sido transferidos y los contratos presentan plazos prolongados. Derechos organizativos: escaso consenso interno. Derechos de	Control residual: control a largo plazo sobre los derechos de uso del suelo y las propiedades. Arrendamiento: alquileres elevados.	Control residual: nacionalización de las tierras o transferencia de los derechos de uso. Arrendamiento: desajuste entre la oferta de espacio y la demanda del mercado, gestión

	colectivo. Derechos de implementación: se cuenta con una importante acumulación de activos y capital.	implementación: débil acumulación de activos y capital.		deficiente y alquileres bajos.
Empresa que utiliza suelo	Derechos de toma de decisiones: derechos completos sobre el uso del suelo y un plazo contractual prolongado. Derechos organizativos: alta coherencia en las decisiones internas de inversión. Derechos de implementación: buen desempeño empresarial y una escala significativa.	Derechos de toma de decisiones: ausencia de derechos de uso del suelo o derechos de propiedad incompletos; plazo contractual reducido. Derechos organizativos: baja coherencia en las decisiones internas de inversión. Derechos de ejecución: bajo desempeño y escala empresarial limitada.	Control residual: control sobre los derechos de uso del suelo y las propiedades durante el período del contrato. Condiciones de uso: se garantiza la idoneidad espacial y la estabilidad a largo plazo para la producción.	Control residual: plazo de contrato corto. Condiciones de uso: ajuste deficiente entre el entorno y las necesidades industriales.
Actor del mercado	Derechos de implementación: sólida acumulación de capital, rotación flexible, elevada resistencia al riesgo de inversión y información suficiente sobre el mercado. Derechos organizativos: sólidas capacidades de desarrollo y operación.	Derechos de implementación: cadena de capital frágil y baja capacidad para resistir riesgos de inversión. Derechos organizativos: escasa capacidad de desarrollo y operación.	Control residual: control sobre los derechos de uso del suelo y las propiedades durante el período del contrato. Venta: menos restricciones en la venta y disposición flexible. Arrendamiento y uso: relaciones estrechas de interés entre las empresas arrendatarias y el grupo, lo que permite un control flexible.	Control residual: se confía únicamente en el marco de un contrato a corto plazo y sin un control efectivo sobre los derechos reales sobre la propiedad. Venta: se imponen restricciones estrictas a la venta. Arrendamiento y uso: existen restricciones operativas severas y requisitos elevados.

Tabla 3. Beneficios y opciones de modelo bajo cada secuencia de decisiones y el actor principal

Secuencia	Actores decisores	Aproveche el desarrollo liderado por actores (R)	Modelo seleccionado	Fórmula ideal
Primera secuencia	Gobierno (g)	$R_g = G - C_{dg} - C_{og}$	Modelo liderado por el gobierno	$R_g \gg 0$
Segunda secuencia	Colectivo de aldea (v)	$R_v = G - G_p - C_{dv} - C_{ov}$	Modelo liderado por el colectivo de la aldea	$R_v > R_o$
Segunda secuencia	Titular original de los derechos de propiedad (o)	$R_o = G - G_p - C_{do} - C_{oo}$	Modelo liderado por el titular de los derechos originales	$R_o > R_v$
Tercera	Desarrollador (d)	$R_d = G - G_p - C_{dd}$	Modelo orientado al	$R_d > R_v/R_o/R_g \gg 0$

secuencia		– Cod	mercado	
-	-	-	Punto muerto; el estado actual se mantiene.	El valor de R para todos los actores es menor que 0.

3.2 Lógica de formación y selección de los modelos de reurbanización basados en el ejercicio de derechos de control

Los estudios previos han clasificado con frecuencia los modelos de reurbanización según las estructuras de propiedad del suelo y sus características de circulación, pero rara vez han definido la base conceptual ni la lógica generativa de dichas clasificaciones. En este artículo se define inicialmente el «desarrollo liderado por un actor» como una situación en la que dicho actor ejerce de manera más proactiva sus derechos de control existentes que otros actores, con el fin de intervenir en la reestructuración de los derechos de propiedad y así obtener mayores derechos de control tras la reurbanización. Al seleccionar al líder del proceso de reurbanización, la intensidad de los derechos de control existentes de cada actor tiene un efecto importante, aunque no decisivo. La decisión del líder y el resultado de las negociaciones entre múltiples actores dependen de las expectativas comparativas sobre los costos y beneficios totales derivados del ejercicio de dichos derechos de control, y este proceso está limitado por la secuencia en la que los actores tienen prioridad.

3.2.1 Secuencia de decisiones del actor en el ejercicio de los derechos de control

Basándose en un análisis detallado de juegos, este estudio revela una secuencia de decisiones de los actores en el ejercicio de los derechos de control durante el proceso de reurbanización (Figura 4). La primera secuencia corresponde al gobierno, cuya prioridad se refleja en las restricciones impuestas mediante la planificación, las políticas y los procedimientos respecto a las relaciones de derechos de propiedad, la clasificación por modelos y los umbrales para el acceso a financiamiento o a recursos organizativos. La segunda secuencia comprende a los colectivos de aldea y otras partes actualmente involucradas en asuntos relacionados con los derechos de propiedad, incluidos los titulares efectivos de los derechos de uso. Los colectivos de aldea tienen el derecho de decisión sobre si la tierra colectiva debe nacionalizarse, pero también están sujetos a contratos históricos firmados con otros titulares de derechos. Durante el período de vigencia de los contratos de transferencia o arrendamiento de tierras, las partes afectadas pueden ejercer sus derechos de control residuales previstos en dichos contratos para reclamar beneficios derivados del reurbanismo. La tercera secuencia está compuesta por desarrolladores que solo pueden participar cuando el gobierno y los colectivos comunitarios necesiten equipos profesionales o apoyo financiero.

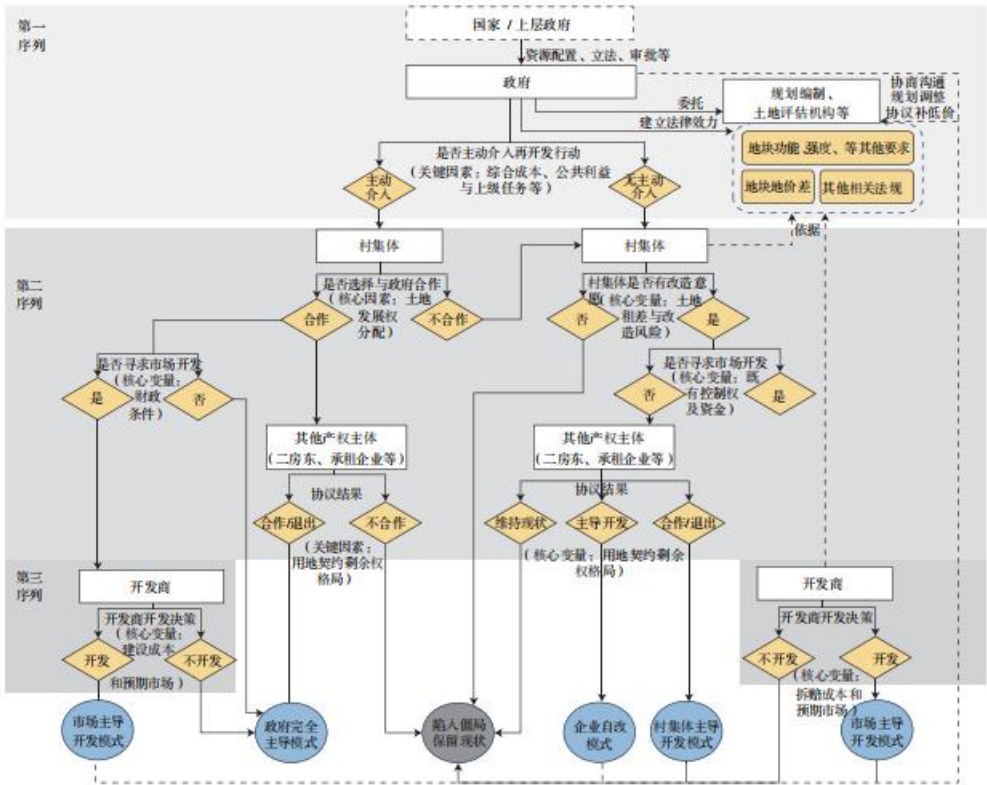


Figura 4. Formación de patrones bajo toma de decisiones secuencial por parte de los actores

3.2.2 Participación del actor en las decisiones basadas en los costos y beneficios esperados derivados del ejercicio de los derechos de control

Basándose en la secuencia de decisiones y en la relación costo-beneficio, se puede establecer un resultado óptimo para la selección del modelo (Tabla 3). En primer lugar, como decisor de la primera fase, si el gobierno considera que los beneficios de liderar el desarrollo son elevados, adoptará proactivamente medidas de preparación del terreno o una cooperación entre el gobierno y las comunidades locales, y restringirá el papel de liderazgo de otros actores. En segundo lugar, cuando el gobierno no asume el liderazgo, el proceso entra en una segunda secuencia de decisiones en la que el colectivo del pueblo y otros titulares de derechos de propiedad negocian; el actor con los beneficios esperados más elevados se convierte en el líder. En tercer lugar, se aplica el modelo impulsado por el mercado cuando los beneficios de los demás actores son relativamente bajos y el desarrollo sigue siendo rentable para el desarrollador. En cuarto lugar, si el gobierno reprime el desarrollo, el posible diferencial de renta es bajo o los derechos de control de los actores se limitan mutuamente, se produce un punto muerto en la toma de decisiones.

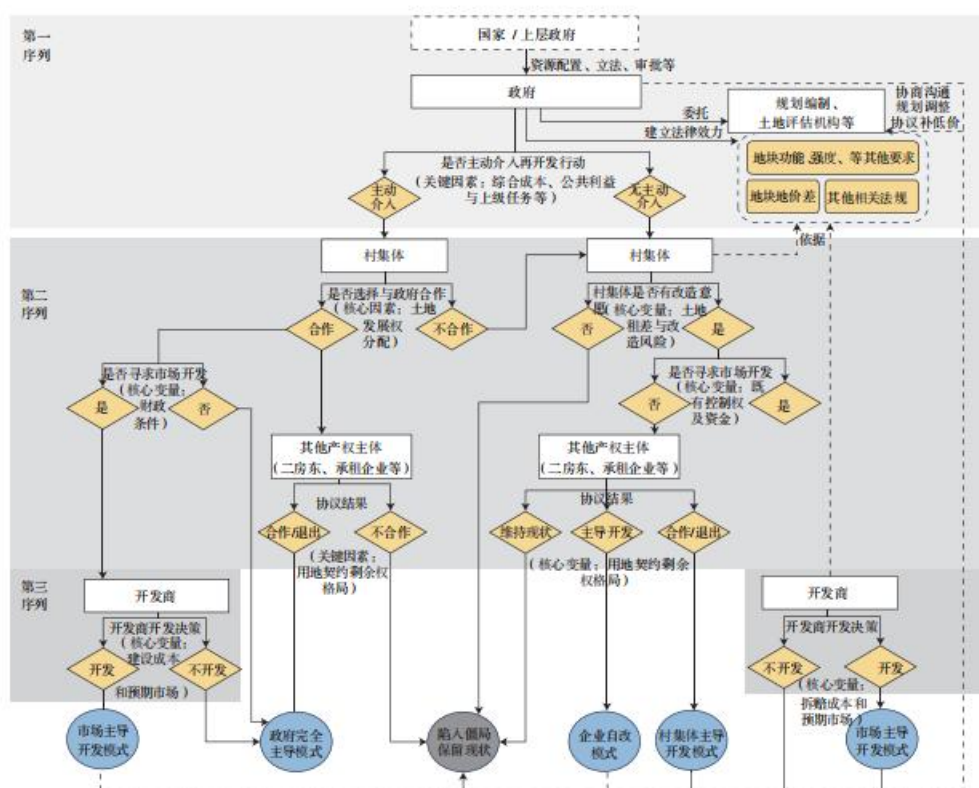
4 Casos empíricos: Reurbanización de terrenos en Dongguan

4.1 Características de los derechos de control en la reurbanización de terrenos en Dongguan

Durante la fase inicial de la era de reforma, Dongguan experimentó un período en el que la demanda de espacio industrial era elevada mientras que la regulación era ausente o ambigua [31]. En el desarrollo informal del suelo desde abajo, a nivel local rural, las organizaciones económicas colectivas de las aldeas o las empresas relacionadas ejercieron un control fuerte sobre los derechos de propiedad sobre la tierra. Esta configuración de derechos de control puede describirse como «sociedad/mercado fuerte – gobierno débil».

4.1.1 Derechos de propiedad sobre terrenos claramente no estatales o informales

Los terrenos industriales en Dongguan se caracterizan por una alta proporción de propiedad colectiva, derechos de propiedad informales y una distribución espacial fragmentada (Figura 5). Según el Tercer Censo Nacional de Tierras, la mayoría de los lotes de terreno industrial en Dongguan tienen una superficie inferior a 300 mu. Los derechos de propiedad informales son muy extendidos: el 50 % de los parques industriales de pueblos y aldeas no han sido registrados ni certificados, y el 76 % de las empresas parecen utilizar fábricas mediante «arrendamientos», aunque en la práctica se trata de arrendamientos con fines de venta o de transferencias privadas. Aunque los colectivos poseen nominalmente la propiedad de los terrenos, los usuarios reales conforme a los contratos históricos conservan derechos de control residuales. El terreno controlado por los gobiernos municipales y locales representa solo una



pequeña proporción; los recursos territoriales de toda la ciudad coordinados a nivel municipal representan únicamente el 5,2 %④.

Figura 5. Estructura de derechos de propiedad del suelo industrial en Dongguan

4.1.2 El control de los activos terrestres evidencia una estructura caracterizada por «pueblos fuertes y ciudades débiles».

La economía basada en el alquiler de tierras, surgida en años anteriores, se convirtió en una fuerza importante para consolidar la voluntad colectiva de los habitantes de las aldeas, dando lugar a un modelo de gobernanza caracterizado por aldeas fuertes y pueblos débiles. A finales de 2019, los activos netos de las economías a nivel de aldea y grupo en Dongguan alcanzaron los 157,3 mil millones de yuanes, lo que representa el 34,2 % del total provincial⑤. Los colectivos de aldeas controlaban una amplia base inmobiliaria: de los 360 millones de m² de edificios industriales de la ciudad, las fábricas colectivas construidas por ellos mismos representaban una cuarta parte ⑥. Dadas las expectativas de que los coeficientes de superficie construida podrían duplicarse aproximadamente y los alquileres aumentar alrededor del doble tras la reurbanización, algunas organizaciones económicas colectivas comunitarias pueden soportar un período de recuperación de la inversión de entre 15 y 20 años, aunque las decisiones deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales puedan restablecerse los derechos de propiedad existentes⑦. En comparación, los activos públicos a nivel municipal y local presentan una circulación relativamente débil (Tabla 4).

Tabla 4. Desempeño de los activos públicos en Dongguan (2020): a nivel municipal, de pueblo y de grupo rural

Unidad	Activos totales (100 millones de RMB)	Activos netos (100 millones de RMB)	Ingresos totales (100 millones de RMB)	Ingresos netos (100 millones de RMB)	Retorno sobre los activos totales (%)	Retorno sobre los activos netos (%)	Relación entre activos y pasivos (%)
Empresas estatales municipales	6770.6	1463.4	354.5	58.9	0.9	4.0	78.4
Empresas estatales municipales	918.3	507.7	72.7	7.6	0.8	1.5	44.7
Colectivos de aldeas/grupos	2040.4	1713.4	254.3	189.7	9.3	11.1	16.0

Fuente: Datos estadísticos de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales de Dongguan y de la Oficina de Agricultura y Asuntos Rurales de Dongguan.

4.1.3 El sistema de ciudades y pueblos carece de capacidad de coordinación a nivel distrital: existe un control gubernamental sólido, pero una dirección débil.

Mediante el control de la planificación, el gobierno ejerce un control sustancial sobre los derechos de desarrollo del suelo. A nivel político, especifica detalladamente los procedimientos de reurbanización y las condiciones de planificación, y impone una aprobación estricta a los proyectos. Para los proyectos que implican participación en el mercado, por ejemplo, el proceso se divide en cinco etapas: selección de un proveedor de servicios en fase inicial, creación de una unidad de renovación urbana, confirmación de la entidad encargada del desarrollo, elaboración del plan de implementación y supervisión del suministro de terrenos y su ejecución ⑧.

El sistema administrativo especial de dos niveles —ciudad y municipio— de Dongguan establece una relación de doble capa entre el «control municipal» y la «implementación a nivel municipal», y carece de una coordinación sólida a nivel distrital. El nivel municipal es fundamental para los ingresos fiscales y la ejecución del desarrollo; en 2019, solo el 20 % de los ingresos fiscales de la ciudad se mantenía a nivel municipal. No

obstante, los gobiernos municipales están sujetos al control generalizado del nivel municipal sobre la reurbanización contigua en materia de aprobación y ejecución de planes.

4.2 Comparación de modelos colectivos de reurbanización de terrenos industriales basados en casos típicos

4.2.1 Modelo liderado por el gobierno

El caso A es un proyecto de preparación de terrenos contiguo que abarca 2.000 mu.

Antes del proceso de reurbanización, los derechos de gestión de los actores estaban relativamente débiles y equilibrados. El terreno estaba inicialmente ocupado por industrias de bajo nivel, como la impresión y teñido textil. En 2015, la retirada de las empresas clasificadas como «dos altas y una baja» provocó una amplia vacante en la zona. Debido a que el lugar se encontraba en una zona con una densa red hídrica, el desarrollo contiguo desde un principio se vio restringido. El colectivo del pueblo era económicamente débil y carecía de ventajas negociativas frente a los titulares originales de derechos y a los desarrolladores.

Bajo esta configuración débil y equilibrada de los derechos de control existentes, la intensa intervención gubernamental enfrentó relativamente poca resistencia. Los gobiernos a nivel distrital y municipal solicitaron activamente recursos administrativos, fiscales y de política pública del nivel municipal, lo que dio lugar a una estructura dominada por un fuerte control estatal. Con el plan para la nueva ciudad a nivel de zona funcional y la puesta en marcha del transporte ferroviario, el comité de gestión de las zonas funcionales, junto con los municipios y pueblos, analizaron políticas relacionadas con la compensación por demoliciones, el equilibrio financiero y el desarrollo por fases a partir de 2019, logrando gradualmente el apoyo municipal. Tras haber sido designada en 2020 como zona piloto municipal continua de reforma e innovación de base «de industria a industria», el gobierno ejerció activamente sus derechos de control en la formulación de políticas y en la coordinación del personal entre distritos y municipios, estableció una sede central integrada de mando en el lugar^⑨ y participó en todo el proceso de emisión de medidas de gestión, modificación de planes regulatorios, negociaciones y ejecución de obras. Organizativamente, obtuvo aproximadamente 2 mil millones de yuanes en inversiones municipales en fases iniciales. Dentro de la organización, el control sobre los miembros administrativos se estableció mediante los «derechos de definición de objetivos» y los «derechos de evaluación y aceptación»^⑩. Operativamente, una sociedad holding dependiente del comité de gestión de la zona funcional y una empresa estatal local crearon conjuntamente la empresa plataforma A1 de empresas estatales, con participaciones iguales del 50 % cada una, que lideró el desarrollo industrial de la zona. Tras el reurbanismo, el gobierno logró controlar las tierras nacionalizadas contiguas.

4.2.2 Modelo de autoredesarrollo colectivo

En el caso B, el colectivo del pueblo mantuvo sus ventajas en materia de toma de decisiones organizativas coherente, activos sólidos y un control firme sobre los derechos de propiedad. Dirigió de forma proactiva los activos colectivos hacia inversiones de reurbanización y conservó la titularidad de las tierras. El sitio del proyecto fue desarrollado en 1994 por la cooperativa económica colectiva del pueblo B1, abarcando 173 mu con una relación de área construida de 1,0. En aquel momento, la regulación del desarrollo de tierras colectivas era laxa. La tierra y los bienes carecían de trámites legales y de certificados de propiedad, pero ambos estaban controlados de facto por la cooperativa económica. La aldea ocupaba un lugar destacado en términos de ingresos dentro del municipio y contaba con una sólida cohesión interna así como con una clara conciencia sobre la gestión de activos. En 2020, sus activos totales colectivos ascendían a aproximadamente 2 mil millones de yuanes chinos.

Tras estudios y discusiones entre las élites del pueblo, se alcanzó pronto un consenso sobre una reurbanización financiada por los propios habitantes entre los cuadros y los aldeanos, y se optó por un arrendamiento a corto plazo para reducir los costos de desalojo. En 2017, el terreno fue incluido en la base de datos de mapeo para la reurbanización de los «tres viejos». La campaña de «expansión espacial» de Dongguan en 2019 también incentivó al colectivo del pueblo a solicitar aumentar el coeficiente de área construida del proyecto de 1,0 a 4,0. El colectivo del pueblo encargó a la empresa de inversión inmobiliaria B2 servicios en fases iniciales, como planes de financiación y diseño, y obtuvo préstamos financieros del Banco Comercial Rural de

Dongguan. El colectivo invirtió 900 millones de yuanes, negoció modificaciones en el plan urbanístico con los gobiernos municipal y local, pagó una multa adicional de 560.000 yuanes por ocupación ilegal de terrenos^⑪ y mantuvo la propiedad colectiva sobre los terrenos y las propiedades. En las operaciones industriales, el colectivo del pueblo colaboró de manera proactiva con el gobierno: las fábricas de la primera fase fueron gestionadas por la empresa municipal B3, la cual incorporó a la empresa B4, un complejo tecnológico especializado en un sector de nicho específico.

El gobierno municipal incentivó a los pueblos y aldeas a participar en el proceso de reurbanización mediante incentivos políticos, mientras que el gobierno municipal ejerció de forma flexible sus facultades organizativas a través del equipo de promoción de inversiones y gestión de una empresa propiedad municipal. El colectivo rural y la empresa municipal arrendataria establecieron una relación contractual fija de alquiler de terrenos.

4.2.3 Modelo de autoredesarrollo empresarial

En el caso C, la empresa usuaria del terreno se basó en sólidas condiciones industriales y financieras para invertir de forma proactiva en la reurbanización y promover un aumento del coeficiente de área construida, manteniendo así un control firme sobre los derechos de propiedad sobre el suelo. El grupo al que pertenece la empresa C1 fue fundado en Hong Kong en 1988 y se trasladó de Shenzhen a la localidad C2 en 2004, donde estableció su sede nacional. En 2004, aunque el estado prohibía expresamente la entrada al mercado de terrenos destinados a construcción colectiva, Dongguan lo permitió tácitamente. En este contexto, la empresa C1 firmó privadamente un acuerdo de transferencia del derecho de uso por 50 años con el colectivo del pueblo para unos 4,7 hectáreas de terreno, construyó fábricas y residencias complementarias, y las utilizó a largo plazo. Tras la implementación de la política de los «tres viejos» en 2008, el gobierno incluyó dicho terreno en la base de datos de mapeo para la reurbanización de dichos terrenos. Con el apoyo de la política de las «tres vías» para la transformación empresarial, la empresa C1 presentó de forma proactiva su intención de reestructuración, su solicitud de modificación del plan y su solicitud de aclaración de los derechos de propiedad ante la oficina de gestión de la planificación urbana. Tras firmar en 2018 el Acuerdo para modificar el contrato de transferencia de los derechos de uso del suelo destinado a la construcción colectiva con el colectivo del pueblo, la empresa inició en 2021 la demolición de 13.000 m² de edificios industriales y construyó casi 100.000 m² de nueva superficie fabril. El proyecto se completó y puso en funcionamiento en 2023, y posteriormente fue incluido por Dongguan en su programa piloto del «plan de multiplicación», recibiendo apoyo y reconocimientos municipales por su producción y operación.

En resumen, la empresa C1, utilizadora de tierras, contaba inicialmente con derechos de control relativamente sólidos; los beneficios derivados del aumento de la inversión de capital y de la expansión de la producción motivaron su demolición y reconstrucción. En primer lugar, ejercía un fuerte control sobre la organización interna y la implementación del desarrollo, aportó 420 millones de yuanes en fondos iniciales para la reurbanización y mantuvo intacta la cadena productiva durante dicho proceso. En segundo lugar, mantuvo un control residual sobre los derechos de uso del suelo durante aproximadamente 35 años, período que permanecía incluido en el contrato, y ocupó una posición destacada en la legalización de dichos derechos mediante un acuerdo con el colectivo del pueblo. En tercer lugar, con un valor anual esperado de producción de alrededor de 1000 millones de yuanes tras su finalización, podría recuperar su inversión en un plazo relativamente corto de tres a cinco años.

4.2.4 Modelo de reestructuración cooperativa basado en el mercado o en empresas comunitarias

El caso D se encuentra en el área urbana central de Dongguan, cerca de la carretera perimetral. Fue construido en 1992 con una relación de superficie edificada de aproximadamente 1,4, y alrededor del 90 % de sus derechos de propiedad pertenecían a la cooperativa económica. Tras la crisis financiera mundial de 2008, el terreno quedó en gran medida desocupado. No obstante, impulsado por los efectos de propagación de los servicios científicos y tecnológicos en la zona urbana central, contaba con potencial para desarrollar nuevas instalaciones industriales y presentaba una importante diferencia de alquiler antes y después de su reurbanización. Tras que el subdistrito elaboró el plan de unidades de renovación en marzo de 2021, la relación

de superficie bruta alcanzó aproximadamente el 3,6. El proyecto destinó el 15 % del terreno a la ampliación de las vías y el 70 % de la superficie edificada a espacios industriales nuevos.

Dado que la cooperativa económica contaba con activos limitados, decidió cotizar el proyecto en la plataforma municipal de comercio de recursos públicos y seleccionó a la empresa inmobiliaria D1, con sólida capacidad operativa, como entidad encargada del desarrollo. Mediante compensaciones monetarias y en bienes, la empresa adquirió participaciones en aproximadamente 12,04 hectáreas de terreno y 160.000 metros cuadrados de edificios, obteniendo derechos claros sobre el uso del suelo de propiedad estatal y intentando utilizar los ingresos generados por las tierras comerciales y residenciales para cubrir los costos de reurbanización a corto plazo. El gobierno municipal de Dongguan proporcionó al grupo la superficie consolidada nacionalizada mediante una transferencia negociada. La empresa D1 está efectivamente controlada por el grupo D2, con sede en Shenzhen. En 2020, D2 se clasificó entre los diez principales operadores de parques industriales de China. Su sólida base de capital permitió realizar una inversión inicial de 2700 millones de yuanes. Además, sus recursos industriales facilitaron las operaciones posteriores: entre el 10 % y el 20 % del espacio industrial puede arrendarse o venderse a empresas internas, con un período de recuperación de la inversión de solo diez años.

En este modelo, el desarrollador aprovechó su ventaja en la asignación de bajo costo de los recursos internos para ejercer de forma proactiva sus derechos organizativos y de implementación, promovió la nacionalización de las tierras y, finalmente, obtuvo un control residual sobre los derechos de uso de tierras estatales con el fin de capturar de manera flexible las futuras diferencias de renta. El gobierno definió los intereses públicos fundamentales y aclaró las normas del modelo mediante el ejercicio de sus competencias legislativas, de planificación y de autorización. El colectivo del pueblo y las empresas originarias que utilizan la tierra, en su calidad de reclamantes residuales, podrían ejercer sus derechos de decisión para repartir la diferencia en los ingresos por alquiler de la tierra.

4.3 Comparación resumida de los modelos

Los cuatro casos ilustran en profundidad las características y los mecanismos de los cuatro modelos de reurbanización del suelo industrial colectivo en Dongguan (Tabla 5). Las configuraciones de derechos de control previas a la reurbanización se pueden clasificar en una configuración equilibrada de derechos de control (casos A y D) y una configuración dominada por un único actor (casos B y C). Tras el rediseño, la primera configuración se transforma en una en la que un determinado actor interviene de manera decisiva y asume el liderazgo, mientras que la segunda pasa a estar dirigida por el actor originalmente dominante.

Tabla 5. Comparación de cuatro modelos de reurbanización

Caso	Modelo de reurbanización	Configuración de los derechos de control previos al desarrollo	Intenciones de los actores	Configuración posterior al rediseño	Los derechos de control ejercidos por el actor principal	Los beneficios del actor principal tras el proceso de reurbanización
A	Modelo liderado por el gobierno	Los derechos de uso del suelo estaban dispersos; el gobierno designó la zona como una zona contigua de preparación del terreno.	Los colectivos de la aldea y los inversores podrían beneficiarse, por lo que colaboraron activamente.	Intervención decidida liderada por el gobierno.	El gobierno formuló activamente políticas para la zona y movilizó los recursos fiscales y humanos a nivel municipal y distrital.	Las tierras contiguas fueron nacionalizadas, lo que permitió introducir una cadena industrial emergente.

D	Modelo cooperativo basado en el mercado o en empresas comunitarias	Los titulares de derechos de propiedad contaban con condiciones débiles para ejercer el control sobre dichos derechos.	La entidad desarrolladora se ajustó de acuerdo con las condiciones del mercado y los incentivos políticos.	Una intervención intensiva liderada por un determinado actor.	Se movilizaron los recursos internos de la organización para facilitar las decisiones de las partes interesadas.	Se logró una nacionalización parcial de terrenos y un desarrollo limitado de terrenos comerciales y residenciales.
B	Modelo de auto-desarrollo colectivo	Los derechos de uso del suelo y de los bienes inmuebles estaban bajo el control de la cooperativa económica; esta era una entidad sólida que adoptaba decisiones internas de manera consistente.	El colectivo mostró una fuerte disposición a llevar a cabo la reurbanización; el gobierno pasó de la reticencia al apoyo activo.	El actor original y destacado siguió siendo el líder.	La cooperativa económica lideró las decisiones, la inversión y la implementación, al tiempo que buscaba la colaboración gubernamental en la operación y el ajuste de la planificación.	Alto rendimiento por alquiler de tierras y propiedades, manteniéndose el control sobre los derechos de propiedad.
C	Modelo de autoredesarrollo empresarial	La empresa mantuvo el control residual sobre los derechos de uso del suelo durante el período del contrato.	La empresa mostró una fuerte disposición a reestructurarse; el gobierno apoyó activamente a las empresas locales en la mejora de su valor y en la expansión de sus capacidades.	El actor original y destacado siguió siendo el líder.	La empresa lideró la inversión y la implementación, al tiempo que solicitaba ajustes en la planificación gubernamental y apoyo para la creación del proyecto.	La empresa obtuvo derechos de propiedad colectiva sobre tierras normalizados y completos, así como espacio para inversiones de capital y la expansión productiva.

5 Discusión y conclusión

5.1.1 Discusión: aplicación de modelos basados en la correspondencia y continuidad de los derechos de control Basándose en el modelo de «derechos de control fuertes y débiles» y en el modelo de «costos y beneficios», así como en casos concretos implementados, este estudio subraya la importancia de definir claramente los derechos de propiedad y de control iniciales, y de garantizar la continuidad y la adecuación de dichos derechos de control, con el fin de reducir los costos de transacción y la disipación de rentas en procesos de reurbanización. Si los derechos de control están concentrados en un determinado actor desde la configuración inicial, es más probable que dicho actor lidere el proceso de reurbanización; esto refleja la continuidad de

dichos derechos de control. Los estudios existentes también han argumentado que un menor número de titulares de derechos de propiedad se asocia con una mayor probabilidad de implementación [32], y que emparejar las reclamaciones residuales con los derechos de control residuales es el arreglo de derechos de propiedad más propenso a maximizar la eficacia [33].

Basándose en los criterios de coincidencia y continuidad, este estudio intenta utilizar el «grado de derechos compartidos sobre la propiedad de tierras» y el «grado de control gubernamental» para caracterizar las características prácticas del modelo y las tendencias de selección desde la perspectiva de la asignación de derechos de control (Figura 6). Asimismo, analiza un enfoque de «control escalonado» en el que el gobierno actúa tanto como coordinador de la planificación como intervencionista en la reurbanización de terrenos industriales. En la fase inicial de planificación, debe analizarse la configuración de los derechos de control de las partes interesadas, prestando especial atención a la coordinación de los derechos de propiedad y a la capacidad de inversión de cada actor. Durante la planificación y la implementación, deben designarse como zonas clave de reurbanización aquellas áreas con alto potencial de renovación; dentro de estas, se considerarán zonas clave de coordinación aquellas donde los colectivos rurales poseen derechos de control débiles o donde dichos derechos están equilibrados^⑫. El gobierno debe centrar sus esfuerzos en las negociaciones y la coordinación de intereses en estas áreas, al tiempo que guía y impulsa activamente a otros titulares de derechos de propiedad ubicados dentro de las zonas clave de reurbanización pero fuera de las áreas principales de coordinación para que adopten medidas de renovación autónoma o colaboren con los desarrolladores.

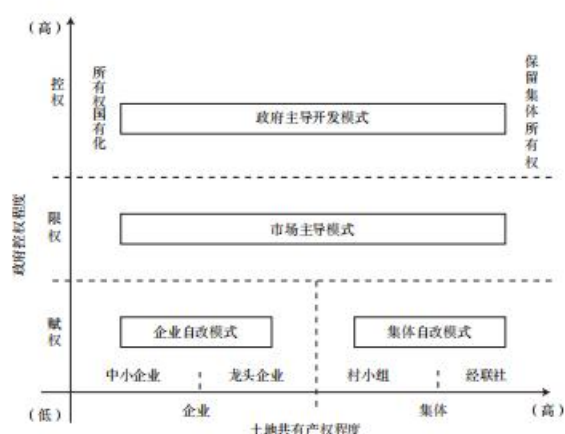


Figura 6. Cuatro modelos de reurbanización terrestre: diferenciados según la intensidad de los derechos de propiedad comunes y el grado de control gubernamental ejercido.

5.1.2 Conclusión

Este estudio propone tres conclusiones principales. En primer lugar, la elección entre los modelos de reurbanización es el resultado de una negociación entre múltiples actores basada en las configuraciones existentes de derechos de control y en el ejercicio selectivo de dichos derechos. En segundo lugar, el gobierno tiene prioridad en la secuencia con que ejerce sus derechos de control y puede crear de forma flexible distintos modelos. En tercer lugar, partiendo de la compatibilidad y continuidad de los derechos de control, este artículo analiza el diseño de modelos mediante un control gubernamental escalonado.

El estudio presenta las siguientes limitaciones y posibles direcciones para futuras investigaciones. En primer lugar, se necesitan modelos matemáticos más detallados para medir la intensidad de los derechos de control entre distintas organizaciones y los costos asociados a su ejercicio. En segundo lugar, cuando un actor que posee ciertos derechos de control opta por oponerse, el costo para el líder de ejercer dichos derechos aumenta necesariamente; estos empates reales requieren un análisis adicional mediante la teoría de juegos y los arreglos de derechos residuales. En tercer lugar, este artículo solo ofrece una explicación preliminar de la idea de «un único actor que lidera el desarrollo». En función del nivel de poder de control, es posible desarrollar modelos explicativos adicionales sobre la cooperación bilateral o multilateral.

En la investigación económica sobre los derechos de propiedad, los paradigmas estructurales — como la

exclusividad, la estructura y la jerarquía— desempeñan un papel central. La perspectiva de los derechos de control amplía este análisis a la naturaleza secuencial y dinámica del proceso de toma de decisiones en la práctica concreta, tiene en cuenta las distintas formas de derechos de control que poseen los diferentes actores y ofrece una poderosa capacidad explicativa para las complejas interacciones entre los ámbitos económico, institucional y social.

Notas

① La «descentralización funcional» en China se refiere a la descentralización intramunicipal bajo un poder centralizado y unificado, y pone énfasis en una visión activa de la acción gubernamental. Por el contrario, la descentralización política occidental implica la división tripartita del poder estatal y busca establecer mecanismos de controles y equilibrios [5].

La Ley de Administración de Tierras, aprobada en 2019, define el alcance de la expropiación de tierras y exige un «desarrollo contiguo». Posteriormente, el Ministerio de Recursos Naturales reforzó aún más dichos criterios.

③ Fama et al. dividen el proceso de toma de decisiones en iniciación, ratificación, implementación y seguimiento [30]. Basándose en esta clasificación, Zhu Yizhong et al. subdividen los derechos de control en las relaciones contractuales de renovación urbana en derechos de propuesta, derechos de planificación y aprobación, derechos de ejecución y derechos de supervisión [28]. Liang Yinlong utiliza un marco de negociación para proponer derechos de formulación de políticas, derechos de aprobación supervisoria y derechos de voto en negociaciones que afectan la asignación de los derechos de desarrollo territorial [22].

④ Fuente de datos: Encuesta de Evaluación Decenal sobre la Renovación Urbana en Dongguan (2021).

⑤ Fuente de datos: grupo de investigación del grupo profesional de revitalización rural de los diputados del Congreso Popular Municipal de Dongguan. A finales de 2020, las propiedades colectivas de aldeas y grupos en la ciudad sumaban 103,55 millones de m². Los ingresos por alquiler de estas propiedades colectivas alcanzaron los 18,05 mil millones de yuanes, lo que representa el 70,9 % del ingreso total. En 2020, los colectivos de aldeas y grupos de Dongguan realizaron inversiones empresariales (en proyectos) por un monto total de 21.440 millones de yuanes, obteniendo rendimientos anuales de 2.040 millones de yuanes y una tasa de retorno anual del 9,5 %.

⑥ Fuente de datos: estadísticas de investigación del grupo profesional sobre la revitalización rural de los diputados del Congreso Popular Municipal de Dongguan.

Según las entrevistas, los alquileres actuales de propiedades a nivel de pueblo en Dongguan se sitúan entre 8 y 13 yuanes por m², con ratios de superficie construida de entre 1 y 2,5. Si el ratio de superficie construida tras la reurbanización se mantiene en 3,5 y los alquileres alcanzan los 15 – 16 yuanes por m², el período de recuperación esperado será de 15 a 20 años.

Según estadísticas de China Business News, entre 2020 y 2022 más de 300 empresas obtuvieron contratos como proveedores de servicios en fase inicial, pero menos del 10 % de los proyectos avanzaron hasta la etapa de delimitación de las unidades renovables.

Los miembros de la sede central incluían a los principales responsables de la oficina de renovación urbana a nivel distrital, la oficina de recursos naturales, la oficina de desarrollo industrial y la sucursal de zonas funcionales de la oficina financiera municipal. Los miembros de la sede in situ se seleccionaron conjuntamente entre el municipio y las zonas funcionales.

⑩ Para facilitar las transacciones en el mercado, el entonces administrador principal adoptó un enfoque de movilización: celebraba reuniones semanales conjuntas de aplicación de la ley, reunió a los departamentos de recursos naturales, gestión urbana y aplicación integral de la ley, seguridad pública, servicios de bomberos y otros organismos competentes, movilizó personal para realizar inspecciones in situ y supervisó la retirada de las empresas obsoletas. La administración también recopiló información, participó en la coordinación, redujo

los costos de transacción para los titulares de derechos de propiedad y movilizó a las autoridades judiciales para la mediación.

En 2020, la Oficina Municipal de Recursos Naturales emitió una Decisión de Sanción Administrativa contra la cooperativa económica B1 y le impuso una multa por ocupación ilegal de 5 yuanes por metro cuadrado, lo que requirió un pago adicional de aproximadamente 561.000 yuanes.

Desde 2022, Dongguan ha implementado la «planificación coordinada a nivel de área», estableciendo un sistema de planificación de tres niveles para los «tres aspectos clave»: planificación especial municipal, planificación coordinada a nivel de área y planificación por unidades. A nivel municipal se delimitan seis parques industriales contiguos que abarcan varias ciudades; a nivel municipalidad, se definen sesenta zonas de parques industriales modernos, para las cuales se elaboran planes coordinados a escala de 1 a 3 km².

Referencias

- [1] 黄颖敏, 薛德升, 黄耿志. 改革开放以来珠江三角洲基层非正规土地利用实践与制度创新: 以东莞市长安镇为例[J]. 地理科学, 2017, 37(12): 1831-1840.
- [2] 何冬华, 刘玉亭, 王秀梅. 不完全契约下土地剩余权博弈与配置机制研究: 以广州 YH 地块城市更新土地整备为例[J]. 规划师, 2021, 37(17): 68-73.
- [3] HART O. Empresas, contratos y estructura financiera [J]. Oup Catalogue, 1995, 32(3): 446-452.
- [4] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5): 25.
- [5] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权与中国特色国家治理体系[J]. 社会学研究, 2021, 36(4): 1-21.
- [6] 曹正汉. 传统公有制经济中的产权界定规则: 控制权界定产权[J]. 经济科学, 1998(3): 29-36.
- [7] 夏新华. 工具性的宪法和宪法的工具性: 以近代中国宪政历程为视角[J]. 社会科学家, 2004(1): 141-143.
- [8] 薛燕府. 我国渐进式改革的微观样本: 佛山市南海区的集体土地制度变迁[J]. 城市规划, 2024, 48(4): 95-103.
- [9] 科斯, 李风圣. 契约经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [10] LAPORTA R, LOPEZ-DE-SILANES F, SHLEIFER A. Propiedad corporativa en todo el mundo [J]. Journal of Finance, 1999, 54(2): 471-517.
- [11] 赵晶, 郭海. 公司实际控制权、社会资本控制链与制度环境[J]. 管理世界, 2014(9): 160-171.
- [12] 汪丁丁. 从“交易费用”到博弈均衡[J]. 经济研究, 1995(9): 72-80.
- [13] 张维迎. 所有制、治理结构及委托—代理关系: 兼评崔之元和周其仁的一些观点[J]. 经济研究, 1996(9): 3-15.
- [14] 巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [15] 梁印龙. 城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释: 基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 86-92.
- [16] 魏立华, 刘玉亭, 黎斌. 珠江三角洲新农村建设的路径辨析: 渐次性改良还是彻底的重构[J]. 城市规划, 2010, 34(2): 36-41.
- [17] 周雪光. “关系产权”: 产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究, 2005(2): 1-31.
- [18] 折晓叶, 陈婴婴. 产权怎样界定: 一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究, 2005(4): 43.
- [19] 张静. 土地使用规则的不确定: 一个解释框架[J]. 中国社会科学, 2003(1): 12.
- [20] 陈颀. 产权实践的场域分化: 土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J]. 社会学研究, 2021, 36(1): 203-225.

- [21] 梁印龙. 重构城市更新利益博弈机制: 一个土地发展权“产权差”的新视角[J]. 城市规划, 2024, 48(3): 46-54.
- [22] 谭庆刚. 双重转型中的乡镇企业[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [23] 管兵. 农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入: 以珠三角地区 40 年的经验为例[J]. 社会学研究, 2019, 34(6): 164-187.
- [24] 朱一中, 王韬. 剩余权视角下的城市更新政策变迁与实施: 以广州为例[J]. 经济地理, 2019, 39(1): 56-63.
- [25] 严雅琦, 田莉, 郭旭. 基于“发展权—控制权”视角的大都市区乡村空间重构特征与机制研究[J]. 城市发展研究, 2024, 31(8): 96-103.
- [26] 严雅琦. 赋权的挑战: 北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 98-104.
- [27] 黄卫东, 李志兵, 杨瑞, 等. 存量产业空间转型中的政府作为与治理优化: 一个控制权的视角[J]. 城市规划学刊, 2025(3): 70-78.
- [28] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [29] 林强, 李泳, 夏欢, 冯小红. 从政策分离走向政策融合: 深圳市存量用地开发政策的反思与建议[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 89-94.
- [30] FAMA E F., JENSEN M. C. Separación de la propiedad y el control [J]. Journal of Law and Economics, 1983(26): 301-325.
- [31] 王秋婧. “资本空间化”视角下东莞村镇建设发展历史研究(1978-2008)[D]. 广州: 华南理工大学, 2018.
- [32] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. 深圳市 2010-2016 年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 86-95.
- [33] 张浩, 冯淑怡, 曲福田. “权释”农村集体产权制度改革: 理论逻辑和案例证据[J]. 管理世界, 2021, 37(2): 81-94.

Ai 辅助翻译