

Hacia una renovación impulsada por los residentes: exploración práctica, cuellos de botella comunes e innovación institucional en la demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos en China contemporánea

Zhou Lin, Chen Chen, Lu Hongmin, Sun Liping, Ren Xiaoyi

Resumen: Las opiniones del Comité Central del PCCh y del Consejo de Estado sobre la promoción de un desarrollo urbano de alta calidad proponen expresamente el apoyo a la «renovación liderada por los residentes y a la demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos». En un contexto de debilitamiento de las finanzas urbanas y de la limitada capacidad de las renovaciones integrales en los barrios antiguos para satisfacer las necesidades de los residentes, la iniciativa liderada por los propios habitantes, la demolición y reconstrucción in situ puede convertirse en una medida clave para transformar el modelo de desarrollo urbano, estimular la demanda interna real y ampliar la inversión efectiva. Este artículo compara las trayectorias de desarrollo y las innovaciones políticas de esta práctica en varias ciudades de China y realiza un análisis detallado de ocho casos representativos. Se concluye que este modelo de renovación se caracteriza por el liderazgo gubernamental, la gestión de empresas estatales, beneficios mutuos entre el sector público y el privado, mejoras físicas limitadas y un equilibrio inclusivo; no obstante, aún no es suficiente para definirse como una renovación genuinamente impulsada por los residentes. El artículo identifica además los principales cuellos de botella a nivel de política y legislación, así como en el equilibrio de valores, y propone diseños institucionales desde dos perspectivas: establecer un sistema jurídico que permita una renovación auténticamente impulsada por los residentes y fomentar un impulso sostenible hacia la renovación. El objetivo es ofrecer ideas sobre cómo los edificios residenciales antiguos pueden lograr realmente una demolición y reconstrucción in situ lideradas por sus propios habitantes.

Palabras clave: renovación liderada por los residentes; demolición y reconstrucción in situ; políticas y regulaciones; equilibrio financiero; captación de valor

Durante las décadas de 1980 y 1990, China entró gradualmente en una fase de construcción masiva de viviendas y renovación de edificios deteriorados. El modelo de «reubicación y demolición» se basaba en el sistema de expropiación de terrenos para la construcción de viviendas y en el sistema de uso pagado de tierras estatales; empleaba el desarrollo inmobiliario para impulsar la renovación de viviendas deterioradas, las nuevas ciudades para compensar las antiguas, la nueva construcción para contrarrestar las demoliciones y nuevos préstamos para saldar deudas anteriores. Objetivamente, este modelo impulsó de manera continua los precios de la vivienda y el nivel de apalancamiento macroeconómico [1]. No obstante, los cambios fundamentales en la relación oferta-demanda del sector inmobiliario han cuestionado el modelo establecido, que se basa en los ingresos por la transferencia de terrenos para equilibrar los costos de renovación, lo que hace urgente superar dicha dependencia del modelo inicial [2-3].

Al mismo tiempo, durante la última década o más, se ha promovido activamente y financiado por el gobierno central la renovación integral de las antiguas comunidades residenciales, incluyendo el refuerzo estructural y el mantenimiento, la mejora de la infraestructura, la instalación de ascensores, la demolición de construcciones ilegales y la mejora del entorno. No obstante, este modelo presenta limitaciones evidentes. Un gran número de viviendas de bajo estándar construidas durante el período de vivienda social para resolver el problema fundamental de «disponer de una vivienda» —incluidas algunas viviendas comerciales tempranas— presentan una vida útil limitada en su diseño, distribuciones de unidades que ya no satisfacen las necesidades actuales y

graves deficiencias en las instalaciones complementarias y en los espacios de estacionamiento. Las simples reparaciones, mantenimientos y mejoras estéticas no generan un sentido significativo de beneficio entre los residentes ni facilitan la creación de un mecanismo de reparto de costos entre múltiples partes. Salvo cuando sea necesario preservar el carácter histórico, la demolición y la reconstrucción suelen ser el enfoque de renovación más razonable; por el contrario, una rehabilitación integral puede resultar muy exigente desde el punto de vista técnico y con escasos beneficios.

En este contexto dual, las Opiniones de 2025 propusieron formalmente el apoyo a la renovación liderada por los residentes y a la demolición e reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos. «Renovación liderada por los residentes» y «demolición e reconstrucción in situ» son dos conceptos paralelos. Algunas localidades han comenzado a explorar esta última opción y han atraído una amplia atención pública y académica; no obstante, la mayoría de estos proyectos difícilmente pueden considerarse renovaciones lideradas por los residentes. Los estudios arquitectónicos y de planificación existentes se han centrado principalmente en casos individuales [4-8], zonas específicas [9], los problemas y experiencias de una ciudad en particular [10-11], comparaciones con renovaciones integrales [12] o cuestiones clave como los derechos de renovación, los dilemas de la acción colectiva o las dificultades de pago [13-16]. Aún carece una observación sistemática de las políticas y prácticas de distintas ciudades. Por el contrario, los especialistas en derecho y gestión se han centrado en las cuestiones legales y financieras subyacentes a este modelo [17], especialmente en las normas aún incompletas que regulan los derechos y obligaciones relacionados con la reconstrucción de edificios de condominios [18-21]. Este artículo analiza el desarrollo y las innovaciones políticas de la demolición e reconstrucción in situ en varias ciudades de China, compara ocho casos típicos, resume las características del modelo de renovación y identifica las dificultades generales en materia de política, marco legal y equilibrio de valores que enfrenta esta práctica liderada por los residentes, antes de proponer contramedidas adecuadas.

1 Conceptos relacionados y trayectoria de desarrollo

1.1 Definición conceptual

Aún no existe una definición oficial de la demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos. En este artículo, el término se refiere a una iniciativa de renovación urbana en la que los edificios residenciales antiguos ubicados en terrenos estatales son demolidos y reconstruidos en su ubicación original; tras la reconstrucción, los residentes originales regresan, y no se realizan ventas de desarrollos inmobiliarios (Tabla 1). Esta práctica presenta dos características típicas. En primer lugar, el número de unidades residenciales en el terreno no aumenta ni antes ni después de la renovación, y los residentes originales regresan. En segundo lugar, la relación de superficie construida puede aumentar tras la renovación, pero el espacio adicional se utiliza principalmente para cocinas, baños, zonas comunes y instalaciones públicas, sin incluir unidades destinadas a la venta comercial; este fenómeno se conoce comúnmente como «aumentar la capacidad sin incrementar el número de viviendas». Las ventajas evidentes de este modelo son que mantiene las redes sociales, evita la gentrificación en las zonas centrales de las ciudades, mejora la asequibilidad de la vivienda y no incrementa la carga sobre los servicios públicos. Sus objetivos suelen dividirse en tres categorías: la conversión de viviendas incompletas, generalmente de carácter público, en unidades autónomas; la eliminación de viviendas peligrosas; y los edificios residenciales antiguos que no pertenecen a las dos primeras categorías, es decir, viviendas autónomas, de propiedad privada y sin riesgos. Las dos primeras categorías representan la mayoría y actualmente están permitidas y respaldadas por la política pública. La tercera categoría ya cuenta con algunos casos de implementación, pero no existe una vía de implementación clara y unificada.

La renovación liderada por los propietarios también carece de una definición ampliamente aceptada. Algunos académicos la consideran una actividad de renovación en la que los propietarios presentan una solicitud al gobierno y, tras su aprobación, asumen la responsabilidad principal de la implementación y el financiamiento,

principalmente mediante demolición in situ y reconstrucción [22]. Por lo tanto, debe incluir cuatro características fundamentales: toma de decisiones autónoma por parte de los propietarios, organización autónoma, financiación autónoma y distribución autónoma [23].

Tabla 1: Definición conceptual de la demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos

Propiedad de la tierra	Enfoque de renovación	Retorno en el sitio original	Ventas de desarrollo inmobiliario
Tierras estatales; no tierras colectivas	Demolición y reconstrucción; no renovación microscópica	Sí	No

1.2 Desarrollo de la demolición y reconstrucción in situ en diferentes ciudades

Las Opiniones de 2025 fueron el primer documento central en utilizar el término «demolición y reconstrucción in situ». Antes de ello, varias ciudades ya habían emitido políticas relacionadas y puesto en práctica estas medidas, entre ellas Shanghái, Pekín, Hangzhou, Nanjing, Guangzhou, Chengdu, Changsha y Xiamen (Figura 1). Shanghái comenzó a probar el enfoque de «demoler y reconstruir in situ» hace aproximadamente veinte años, mientras que las políticas específicas de otras ciudades se han concentrado principalmente en los últimos cinco años. Shanghái, Pekín, Hangzhou, Nanjing y otras ciudades ya cuentan con varios proyectos exitosos. Algunos casos requirieron largas rondas de negociaciones y implementación, lo que a su vez impulsó la elaboración y perfeccionamiento de políticas locales; las prácticas y las instituciones se han reforzado mutuamente. Al mismo tiempo, algunos intentos en diversas regiones se han estancado. Por ejemplo, en 2018 más de 3.000 propietarios de la Fase II de Central Garden en Chengdu propusieron la autodemolición y la reconstrucción propia; no obstante, el proyecto se suspendió debido a que no se ajustaba al ámbito de la reurbanización de barrios marginales y carecía de apoyo político.

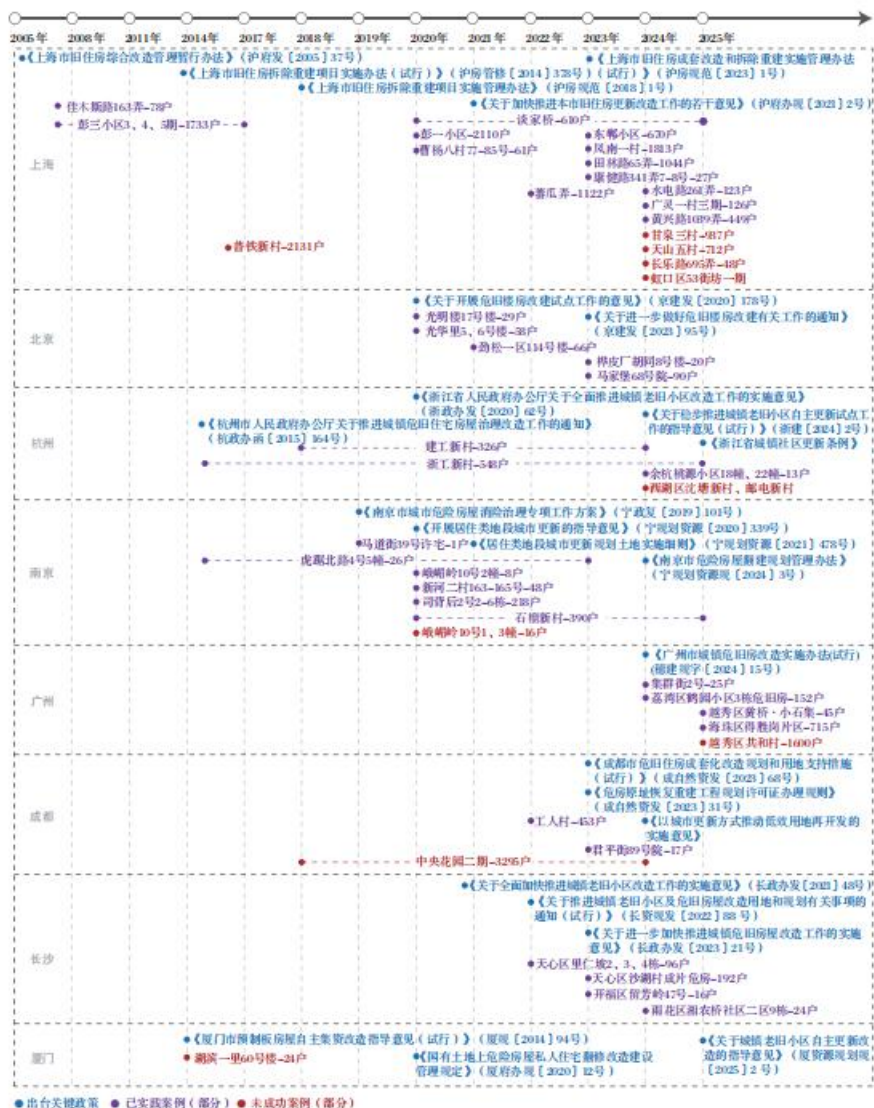


Figura 1: Políticas clave, casos principales implementados y casos no exitosos de demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos en ciudades seleccionadas

1.3 Puntos clave de la innovación en las políticas locales

1.3.1 Objetos aplicables: principalmente viviendas peligrosas y viviendas incompletas

Antes de que el documento central mencionara la demolición y reconstrucción in situ, las políticas locales utilizaban nombres distintos para este concepto (Tabla 2). En la mayoría de las ciudades, los objetos afectados se limitan claramente a viviendas peligrosas o edificios antiguos incompletos; por lo tanto, la renovación se lleva a cabo habitualmente a escala reducida y puntual. Los requisitos relativos al nivel de viviendas peligrosas varían según la ciudad: algunas restringen estrictamente su aplicación a las viviendas peligrosas de grado D/Dsu, mientras que otras incluyen también aquellas de grados B, C y D. Xiamen, Hangzhou y Shanghai son relativamente flexibles: las viviendas privadas antiguas con más de 40 años de antigüedad, o aquellas ubicadas en la misma zona de renovación que viviendas públicas antiguas o edificios peligrosos de categoría C/D, también pueden ser demolidas y reconstruidas conjuntamente.

Tabla 2: Objetos aplicables de las políticas de demolición y reconstrucción in situ en ciudades seleccionadas

Ciudad	Término local	Objetos principales de aplicación	Estrictitud
Shanghái	Demolición y	Viviendas públicas antiguas y viviendas privadas dentro del	Moderado

Ciudad	Término local	Objetos principales de aplicación	Estrictitud
	reconstrucción de viviendas antiguas	mismo ámbito de renovación; edificios residenciales de varios pisos identificados como peligrosos y sin valor para la reparación o el mantenimiento.	
Pekín	Rehabilitación de edificios antiguos en mal estado	Edificios en mal estado con estructura deficiente, deterioro prolongado, infraestructuras dañadas o ausentes, y importantes riesgos para la seguridad; principalmente edificios de vivienda pública sencillos sin instalaciones independientes, considerados como carecientes de valor de refuerzo o gravemente afectados por dicho refuerzo.	Relativamente estricto
Hangzhou	Demolición y renovación combinadas de comunidades antiguas	Edificios de calidad generalmente deficiente, incluidos algunos edificios peligrosos clasificados legalmente como de grado C o D; principalmente viviendas no autónomas que carecen de cocinas o baños independientes, así como edificios con pasillos comunes; y edificios con riesgos geológicos u otros peligros para la seguridad.	flexible
Nanjing	Reconstrucción de edificios peligrosos	Edificios peligrosos de grado C y D que no pueden ser reemplazados ni trasladados.	Estricto
Guangzhou	Renovación de viviendas urbanas peligrosas y obsoletas	En terrenos de propiedad estatal: las viviendas peligrosas de categoría B pueden renovarse si los propietarios lo desean; las viviendas peligrosas de categorías C o D deben renovarse siempre que sea posible.	Relativamente estricto
Chengdu	Renovación autónoma de viviendas antiguas y peligrosas	Viviendas de baja altura con base independiente ubicadas en terrenos de construcción estatales clasificadas como viviendas peligrosas de grado D/Dsu, así como viviendas antiguas peligrosas incompletas incluidas en la base de datos del proyecto.	Muy estricto
Changsha	Demolición y reconstrucción de viviendas antiguas peligrosas	Viviendas peligrosas de grado C y D ubicadas en terrenos urbanos de propiedad estatal, con título legal válido, e incluidas en el plan municipal de renovación de viviendas antiguas peligrosas en zonas urbanas.	Estricto
Xiamen	Renovación de comunidades antiguas liderada por los residentes	Edificios con más de 40 años de antigüedad, con mala estructura, funcionalidad incompleta y sin valor para su reparación o refuerzo; así como aquellos clasificados como viviendas peligrosas de grado C o D.	Moderado

1.3.2 Reglas de incremento: aumento moderado de la capacidad sin aumento en el número de hogares

A nivel nacional, se respalda un aumento moderado de la capacidad para la renovación de comunidades antiguas, aunque las normas detalladas siguen siendo poco claras. Las administraciones locales suelen justificar el aumento del área total de construcción con referencia a los estándares mínimos nacionales para cocinas y baños, y también permiten la incorporación de instalaciones de servicios públicos adicionales. Algunas ciudades establecen un límite general del 20 % al 30 % para los aumentos en la superficie total del piso, mientras que describen de manera vaga los incrementos en la superficie interior como

«moderados». Otras fijan estándares mínimos para las viviendas según las condiciones de vida locales, como 70 m² o 90 m², y no permiten aumentos adicionales en la superficie interior por encima de dichos valores mínimos. Algunas ciudades prohíben expresamente el aumento del número de hogares, mientras que Shanghai, Pekín y Hangzhou permiten que las viviendas adicionales se utilicen como vivienda asequible, incluyendo viviendas de alquiler público, viviendas de alquiler subvencionadas por el gobierno, viviendas de propiedad compartida o viviendas destinadas a la reubicación en el marco de la renovación de zonas antiguas (Tabla 3).

Tabla 3: Aumentos permitidos en la superficie del suelo para la demolición y reconstrucción in situ en ciudades seleccionadas

Ciudad	Aumento del área interna	Aumento total de área	Ganancia del hogar
Shanghai	Puede aumentar moderadamente.	Cuando se dispongan elementos públicos como espacios públicos urbanos y viviendas asequibles, y se cumplan los requisitos de conservación, es posible ajustar de manera moderada el uso del suelo, la capacidad de desarrollo y la altura de los edificios.	Se pueden utilizar unidades adicionales para el reasentamiento en distritos y para diversas formas de vivienda asequible.
Pekín	Las viviendas incompletas y las unidades autónomas de ≤ 70 m ² pueden ampliarse hasta incluir una cocina de 4 m ² y un baño de 3 m ² ; en cambio, las unidades autónomas superiores a 70 m ² generalmente no deben ampliarse.	El aumento de la superficie del piso sobre el nivel del suelo no debe superar, en general, el 30 %; los incrementos que excedan este porcentaje requieren la aprobación del gobierno distrital.	Puede incorporarse vivienda de alquiler asequible, vivienda de alquiler pública o vivienda de propiedad compartida.
Hangzhou	El área de los pisos residenciales podría aumentar moderadamente, junto con la incorporación de nuevas instalaciones de servicios públicos.	Se podrían incorporar zonas residenciales y instalaciones de servicios públicos.	Se puede incluir vivienda asequible.
Nanjing	Puede aumentar moderadamente, por ejemplo, en una cocina de 4 m ² y un baño de 2 m ² ; también podría desarrollarse espacio subterráneo.	La reconstrucción debe seguir en general el emplazamiento, la superficie y la altura originales; dentro del mismo sitio pueden permitirse aumentos moderados para mejorar las instalaciones públicas básicas y satisfacer las necesidades vitales fundamentales.	No hay aumento en los hogares.
Guangzhou	En las viviendas incompletas y las unidades autónomas de ≤ 90 m ² , el espacio puede	Los proyectos calificados pueden incorporar espacios de actividad pública y instalaciones de servicios públicos; el	No hay aumento en los hogares.

Ciudad	Aumento del área interna	Aumento total de área	Ganancia del hogar
	ampliarse hasta incluir una cocina de 4 m ² y un baño de 3 m ² ; en cambio, en las unidades superiores a 90 m ² , generalmente no se debe incrementar dicho espacio.	aumento del área sobre tierra no debe superar, en general, el 30 %.	
Chengdu	Se podrá añadir espacio para cocinas, baños y otras instalaciones con el fin de cumplir con los estándares nacionales mínimos vigentes.	Se pueden incorporar ascensores, estacionamientos, áreas de gestión inmobiliaria, instalaciones de servicios públicos, plazas y espacios verdes; la superficie edificada adicional no debe superar el 20 % de la superficie original certificada.	No hay aumento en los hogares.
Changsha	Según el principio de los «cuatro elementos originales» —sitio, área, altura y uso—, la ausencia de cocinas o baños puede justificar aumentos moderados en altura y extensión; la superficie de la cocina no debe superar generalmente los 6 m ² por hogar, y la del baño, los 4 m ² por hogar.	No especificado.	No especificado; se supone que no hay aumento.
Xiamen	La expansión de área por unidad no debe superar el 10 % del área original.	El área total adicional no debe superar el 20 % del área original.	No especificado; se supone que no hay aumento.

1.3.3 Subvenciones fiscales: diferencias entre la vivienda pública y la vivienda privada

El nivel de las subvenciones fiscales varía según la localidad. El apoyo más sólido consiste en una financiación completa mediante fondos fiscales especiales, habitualmente en aquellas ciudades donde la vivienda pública es el objetivo principal. Un segundo tipo implica subsidios para la reconstrucción según el grado de riesgo. Un tercer tipo establece un mecanismo de financiación multilateral: se otorgan subvenciones fiscales por importe fijo en función del área inicial, al tiempo que se fomenta la participación de organizaciones sociales tanto en la financiación como en la gestión posterior. En ciudades donde los objetos sujetos a esta medida son más amplios, como Hangzhou y Xiamen —incluidas las viviendas de propiedad privada—, se espera generalmente que los propietarios originales recauden fondos según la superficie proporcional de cada hogar; algunas localidades permiten la transferencia de instalaciones públicas para compensar los costos. Estos proyectos no están incluidos en el ámbito del apoyo fiscal central destinado a la renovación de las antiguas comunidades urbanas (Tabla 4).

Tabla 4: Fuentes de financiación y subsidios para la demolición y reconstrucción in situ en ciudades

seleccionadas

Ciudad	Característica de financiación	Fuente de financiación	Nivel de subsidio
Shanghái	Subvención fiscal completa	Fondos especiales proporcionados por las finanzas municipales y distritales.	Muy alto
Pekín	Financiación multiactorial con subsidio fijo	Subvención fiscal municipal y distrital de 5.786 yuanes por m ² dentro del área original de la propiedad; los residentes deben pagar la diferencia correspondiente tanto en el área original como en la zona adicional, no inferior al costo total de reconstrucción o al 70 % del precio habitual de las viviendas comerciales.	Medio-alto
Hangzhou	Contribución del propietario más transferencia destinada al servicio público para compensar los costos	Los fondos para la construcción residencial suelen ser asumidos por los propietarios según las proporciones originales de superficie por planta; la transferencia de viviendas asequibles del gobierno o de instalaciones de servicios públicos puede compensar los costos de construcción.	Bajo-a medio
Nanjing	Contribución del propietario más subsidio gubernamental	Para los edificios peligrosos de grado C, los costos se distribuyen entre las finanzas municipales, las finanzas distritales y los propietarios en una proporción de 2:2:6; para los de grado D, en una proporción de 3:3:4.	Alto
Guangzhou	autofinanciación más cooperación con el mercado	Las entidades responsables de la seguridad habitacional financian por cuenta propia; las entidades del mercado pueden incorporarse legalmente para una renovación cooperativa.	Bajo
Chengdu	No especificado	No especificado.	No especificado
Changsha	Subvención fija más asistencia especial para hogares muy pobres	Recompensa o subsidio fiscal dentro del área original de la propiedad: 400 yuanes/m ² para edificios independientes y 1.000 yuanes/m ² para edificios de apartamentos; las propiedades gestionadas por unidades siguen el estándar aplicable a las propiedades privadas (70 %).	Medio-alto
Xiamen	autofinanciación	Los propietarios negocian las cuotas de aporte, generalmente basadas en las proporciones originales de la superficie del piso.	Bajo

1.3.4 Entidades responsables de la implementación

En las ciudades donde la vivienda pública es el principal objeto aplicable, la unidad de derechos de propiedad suele actuar como entidad encargada de la implementación, o bien el gobierno puede designar una. En algunas ciudades, todos los propietarios o el comité de propietarios deben designar una entidad ejecutiva para coordinar la implementación. Hangzhou, Guangzhou y Xiamen proponen además que los propietarios puedan constituir un comité de renovación liderado por los residentes y delegar la responsabilidad a una empresa constructora, otorgando así a los residentes una participación más clara y directa en el proceso.

1.3.5 Umbrales para resoluciones y opciones

La mayoría de las ciudades aplican un sistema de toma de decisiones por mayoría. Algunas realizan dos rondas de consultas, estableciendo un umbral final efectivo superior al 95 %; Chengdu y Xiamen exigen la unanimidad. Por motivos de seguridad pública, Nanjing reduce dicho umbral para los edificios peligrosos de grado D al dos tercios. Zhejiang ha emitido regulaciones locales que permiten a los gobiernos locales decidir y organizar la demolición de viviendas peligrosas en respuesta a emergencias.

A diferencia del reasentamiento y la demolición, en la mayoría de las ciudades la demolición y reconstrucción in situ generalmente ya no ofrece compensación económica, reasentamiento fuera del lugar ni otras opciones de salida. Asimismo, se aplica el principio de «una familia por unidad», evitando así cargas adicionales para las instalaciones de apoyo. Solo Pekín permite expresamente la cancelación del contrato de arrendamiento basada en solicitudes para viviendas públicas.¹

1.3.6 Tasas de registro inmobiliario y de transferencia de derechos sobre la tierra

No existe una base jurídica de nivel superior que defina cómo deben modificarse las condiciones de los derechos de uso del suelo durante la demolición y reconstrucción in situ, cómo debe calcularse el área de piso recién añadida, si y cómo deben complementarse las tasas de transferencia de tierras, cómo deben modificarse las informaciones de registro inmobiliario o si pueden renovarse dichos derechos. Por lo tanto, las políticas locales son vagas, inconsistentes y rara vez específicas. La relación entre esta vía y la vivienda pública es relativamente clara, ya que suele referirse a las políticas de reforma habitacional de la década de 1990; en cambio, la vivienda de propiedad privada sigue sin estar bien definida.

1.4 Casos típicos de prácticas locales

Los proyectos locales existentes y en curso presentan características distintas. Para representar los edificios residenciales antiguos en sentido general, los casos seleccionados excluyen las viviendas antiguas ubicadas en zonas urbanas históricas o sujetas a estrictos requisitos de conservación. Asimismo, con el fin de centrarse en los principales obstáculos que enfrenta la demolición y reconstrucción in situ, también se excluyen aquellos reconstruidos según el principio de los «tres originales»: sitio original, zona original y altura original. Este estudio selecciona ocho casos en ciudades representativas para una investigación detallada (Figura 2), basándose en informes de prensa, avisos públicos en el lugar y entrevistas con residentes originales con el fin de comprender los detalles de la implementación.

Los casos se analizan en función de las condiciones habitacionales originales, las decisiones adoptadas por los participantes, la redistribución de derechos de propiedad y la distribución de costos (Figura 3). Sus condiciones habitacionales iniciales difieren considerablemente, pero comparten al menos una de dos características: viviendas incompletas o inseguras, y todas incluyen vivienda pública en proporciones variables. En cuanto a la elección de los residentes, los casos son relativamente similares y aún no son suficientes para denominarse renovación liderada por los residentes. En la reasignación de propiedades, el aumento total de capacidad suele superar los límites establecidos por las políticas locales. En cuanto a la distribución de costos, la financiación pública —incluida la proporcionada por empresas estatales (EEEs)— está vinculada tanto a contribuciones en naturaleza de interés público como a la proporción de hogares que ocupan viviendas públicas; sin embargo, la participación del capital social sigue siendo baja. Las prácticas locales pueden, en ciertos aspectos, exceder el alcance general permitido por dichas políticas, dependiendo frecuentemente de una aplicación flexible y de autorizaciones caso por caso. No obstante, en otros aspectos son más cautelosos. Por ejemplo, la política de Pekín no limita estrictamente los objetos afectados; sin embargo, en la práctica se ha centrado principalmente en la demolición y reconstrucción de edificios individuales y viviendas peligrosas de grado D. Aunque la política permite la construcción adicional de viviendas asequibles, esta medida no se ha implementado. Aunque los umbrales locales para aprobar las resoluciones varían entre dos tercios y el 95 %,

todos los casos mencionados solo se llevaron a cabo tras obtener el consentimiento del 100 % de los residentes.



Figura 2 Cambios antes y después en ocho casos de demolición y reconstrucción in situ

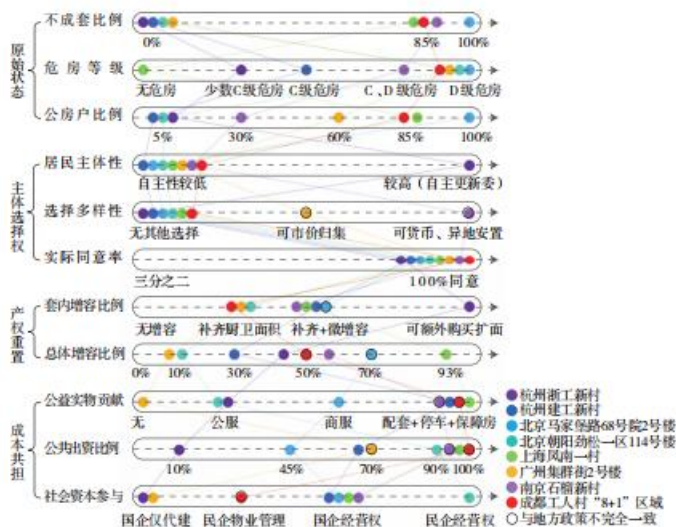


Figura 3 Resumen de las características del modo de renovación en ocho casos de demolición y reconstrucción in situ

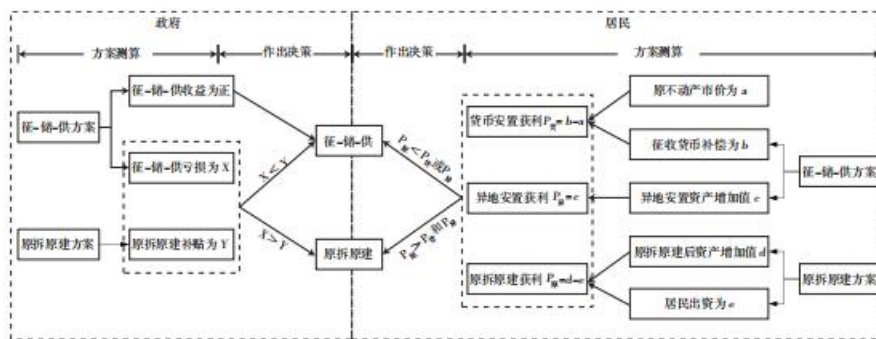
2 Características principales de la práctica local

2.1 La liderazgo gubernamental: una alternativa cuando no es posible equilibrar la cadena de «expropiación, almacenamiento y suministro».

El liderazgo gubernamental es la característica común más importante de los casos mencionados. Aunque algunos proyectos surgieron a partir de las demandas de los residentes y fueron descritos por los medios como autodemoliciones y autogestiones, en esencia estaban dirigidos por el gobierno. Cada caso exitoso requirió un apoyo político especial y la aprobación oficial de los departamentos gubernamentales, así como una coordinación y movilización por parte de los gobiernos de base a nivel de subdistrito y comunitario.

Las políticas locales mencionadas anteriormente excluyen todas las zonas ya incluidas en los planes de

expropiación y reserva de terrenos. Esto indica que la demolición y reconstrucción in situ, así como el enfoque de «expropiación-almacenamiento-provisión», son vías que coexisten pero son mutuamente exclusivas. La encuesta muestra que, desde la perspectiva de los gobiernos locales, la demolición y reconstrucción in situ suele ser una alternativa cuando no es posible equilibrar los cálculos económicos relacionados con la expropiación, la reserva de terrenos y el suministro; es decir, cuando los ingresos futuros por la transferencia de tierras no son suficientes para cubrir los costos de expropiación y la pérdida resultante puede incluso superar la subvención fiscal necesaria para dicha demolición y reconstrucción. Teniendo en cuenta tanto la responsabilidad en materia de seguridad como la mejora del nivel de vida, el gobierno decide llevar a cabo una demolición y reconstrucción in situ y consulta con los titulares originales de los derechos. Si dicha consulta no tiene éxito, el proyecto se suspende. Mientras tanto, los residentes suelen estimar los beneficios potenciales basándose en los criterios de expropiación aplicables a ubicaciones similares. Si tanto la compensación monetaria como el reasentamiento fuera del sitio ofrecen beneficios superiores a los de la demolición y



reconstrucción in situ, resulta difícil alcanzar un consenso. En la Figura 4, cuando $X > Y$ y $P_{\text{original}} < P_{\text{monetary}}$ o $P_{\text{off-site}}$, la demolición y reconstrucción in situ entra fácilmente en un punto muerto. Shanghai presenta numerosos casos de fracaso (Figura 1), ya que la compensación por expropiación por hogar puede alcanzar los 5 a 7 millones de yuanes; incluso cuando la demolición e reconstrucción in situ está casi completamente financiada con fondos públicos, los residentes prefieren esperar la compensación por demolición.²

Figura 4: Proceso de toma de decisiones para la demolición y reconstrucción in situ desde las perspectivas del gobierno y los residentes

2.2 Operación de las empresas estatales: equilibrar los costos integrales de renovación mediante la preservación de los activos estatales

Todos los casos utilizan entidades públicas funcionales a nivel distrital como entidades ejecutoras (Figura 5). Aunque Hangzhou y Guangzhou proponen que los propietarios puedan crear comités de renovación liderados por residentes, dichos comités carecen de personalidad jurídica y no cuentan con capacidades ni cualificaciones profesionales; por lo tanto, deben encargar la gestión de los proyectos a entidades públicas. Los gobiernos locales designan generalmente entidades públicas funcionales a nivel distrital especializadas en vivienda o renovación, aprueban los proyectos y asignan fondos fiscales. Los residentes suscriben acuerdos con las empresas estatales para centralizar los derechos de propiedad y los fondos. Estas empresas actúan como entidades ejecutoras, gestionan los permisos de uso del suelo y de construcción, y pagan o adelantan los costos. El costo integral de renovación incluye no solo los gastos de demolición y construcción, sino también los costos humanos derivados de la coordinación, los costos de financiación, los gastos de reasentamiento transitorio, las subvenciones para el traslado y la decoración, así como otros gastos adicionales, que suelen alcanzar entre 7.000 y 10.000 yuanes por m^2 . En este tipo de renovación, los gobiernos locales otorgan

subsidios fiscales en distintos grados y obtienen beneficios de interés público en forma de instalaciones de servicios públicos o vivienda asequible. Tras la renovación, estos activos tangibles se transfieren al gobierno o son gestionados por empresas estatales en su nombre, lo que permite equilibrar los costos totales de la renovación mediante la preservación y la apreciación de los activos estatales. En particular, la vivienda asequible presenta una valoración relativamente alta. Aunque las políticas en ciudades como Nanjing y Chengdu no permiten explícitamente la construcción de viviendas asequibles adicionales, en casos prácticos se han reservado docenas de unidades cuyo uso futuro aún está pendiente. Actualmente, las empresas privadas participan principalmente aportando fondos a cambio de un derecho temporal para operar instalaciones auxiliares o servicios de gestión inmobiliaria, siguiendo un modelo de activos ligeros.

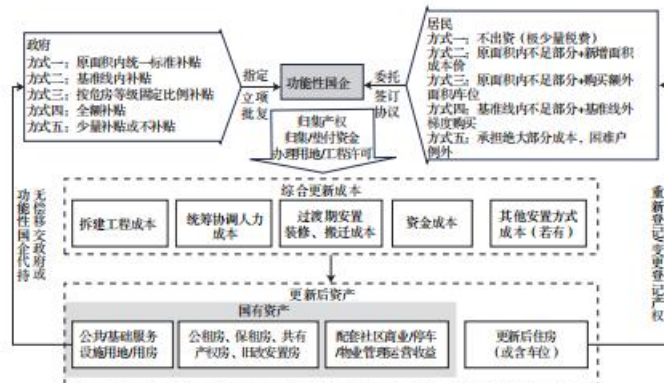
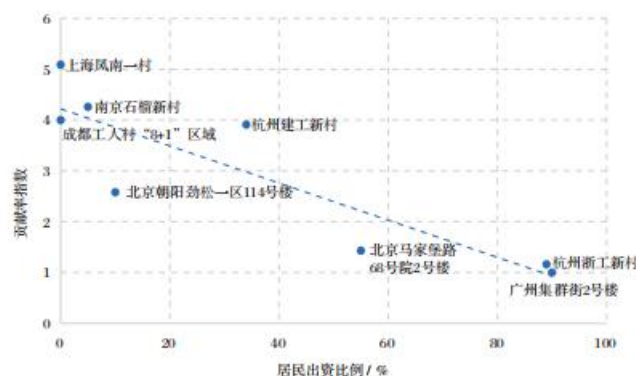


Figura 5: El papel de los elementos estructurales funcionales en la demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos

2.3 Beneficios mutuos entre el sector público y el privado: el pago a los beneficiarios equilibra equidad y eficiencia

La mayoría de los casos implementados han generado una situación de beneficio mutuo entre el sector público y el privado. El gobierno mejora las condiciones de vida, elimina riesgos para la seguridad y cumple con las metas de vivienda asequible, recibiendo a cambio beneficios concretos del público; por su parte, los residentes disfrutan de mejores condiciones de vida y una mayor valoración de sus propiedades habitacionales. Los ocho casos comparten ubicaciones privilegiadas y acceso a recursos educativos y médicos de alta calidad. Dado que los edificios antiguos y en mal estado presentan una diferencia de precio significativa con respecto a las viviendas nuevas cercanas [15], y teniendo en cuenta que se permite un cierto grado de capacidad adicional, la expectativa de apreciación de los activos estimula la motivación de los residentes para renovar sus viviendas. Al comparar las fuentes de financiación y las contribuciones en naturaleza de interés público de los ocho casos, se observa que la proporción de contribución de los residentes está generalmente inversamente relacionada con el grado de retorno de interés público, es decir, la tasa de contribución (Figura 6), y



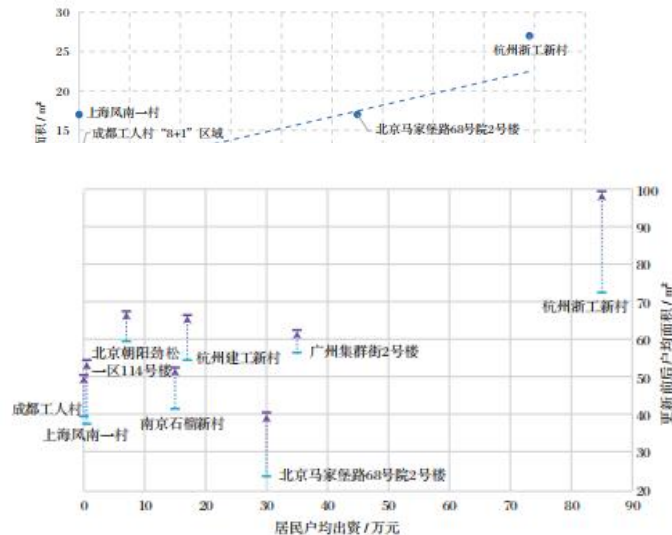
positivamente relacionada con la mejora en la superficie por hogar (Figura 7). Estas relaciones indican que las innovaciones locales han generado experiencias avanzadas en el «pago a los beneficiarios que equilibra equidad y eficiencia».

Figura 6: Relación entre la proporción de aportación de capital de los residentes y la tasa de contribución al bienestar público en ocho casos

Figura 7: Relación entre la proporción de aportes de capital de los residentes y el aumento del área por vivienda en ocho casos

2.4 Mejora limitada: resolver las dificultades habitacionales y garantizar los derechos básicos de vida

En general, el punto de partida de este modelo es resolver las dificultades habitacionales y mejorar las condiciones de vida en una medida limitada. Todos los casos incluyen un componente fiscal en cierta medida y pueden entenderse como beneficios administrativos; el núcleo de la gestión de estos beneficios consiste en garantizar los derechos básicos para la vida. La subvención fiscal proviene del fondo de subsidios para proyectos de vivienda asequible urbana⁴, y los beneficiarios están limitados a gastos destinados a la reconstrucción, ampliación o reedificación in situ de viviendas peligrosas de grado C y D, así como de viviendas incompletas ubicadas en terrenos estatales. Por lo tanto, casi todos los casos se encuentran dentro de



este ámbito aplicable o al menos se encuentran relacionados con él. Antes de la renovación, el área media por hogar en los ocho casos se concentraba entre 24 y 60 m². Mediante la demolición y reconstrucción in situ, el área media de cada hogar aumentó entre 6 y 17 m², lo que representa una mejora limitada en las condiciones básicas de vivienda. La contribución media por hogar se situó principalmente alrededor de 300.000 yuanes, dentro del alcance financiero de los hogares comunes de las ciudades de primer nivel; sin embargo, el Nuevo Pueblo de Zhegong constituyó un caso excepcional (Figura 8).

Figura 8 Cambios promedio en la inversión familiar y en el área del suelo en ocho casos

2.5 Equilibrio inclusivo: reducción de los umbrales de participación mediante una financiación colectiva escalonada que cubra todos los costos integrales

Salvo en los casos financiados íntegramente con fondos públicos, las normas de contribución de los residentes se pueden clasificar en dos tipos. El primero es la igualdad absoluta: cada hogar sigue el mismo estándar de contribución y paga aproximadamente la misma cantidad, con subsidios adicionales únicamente para grupos especialmente desfavorecidos; esta disposición se aplica cuando el tamaño original de las unidades residenciales era básicamente similar. El segundo principio consiste en una igualdad relativa combinada con

equidad y precios segmentados: los subsidios se otorgan de forma uniforme dentro del ámbito de las garantías básicas de vida; por otro lado, fuera del área inicial o de un nivel base definido, los hogares pagan más para obtener mayores beneficios, según su disposición. Esto reduce efectivamente el umbral de participación. La financiación colectiva escalonada también permite tener en cuenta las diferencias individuales dentro de un grupo y facilita su implementación. Por ejemplo, en la nueva aldea de Zhegong, dentro del área donde el espacio interior se mantuvo sin cambios antes y después de la renovación, los propietarios originales pagaron costos de reconstrucción de 1.350 yuanes por metro cuadrado. Pudieron adquirir voluntariamente hasta 20 metros cuadrados de superficie ampliada a un precio de aproximadamente 34.500 yuanes por metro cuadrado, lo que representaba cerca del 80 % del precio de las viviendas circundantes en ese momento, así como espacios de estacionamiento subterráneos al precio de mercado, por 220.000 yuanes. Este plan de financiación redujo el umbral de participación a varias decenas de miles de yuanes, evitando las objeciones derivadas simplemente de una capacidad de pago insuficiente y permitiendo que los hogares con mayor disposición y capacidad para pagar obtuvieran mejoras más significativas.

3 cuellos de botella comunes en la demolición y reconstrucción in situ

3.1 Nivel político y jurídico: legalidad y cumplimiento procedimental

3.1.1 El sistema jurídico para la reconstrucción de edificios sigue siendo incompleto.

Actualmente, China no dispone de una ley especial ni de regulaciones administrativas específicas sobre la reconstrucción de edificios, salvo las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la reconstrucción tras desastres [21]. Las normativas nacionales permiten que un edificio completo clasificado como peligroso de grado D sea reconstruido siguiendo el principio de los «tres originales» con fondos proporcionados por sus propietarios. El objetivo principal es evitar vulnerar los derechos legítimos de los vecinos. El artículo 278 del Código Civil otorga a los titulares de derechos, desde la perspectiva del derecho privado, el derecho a modificar o reconstruir edificios condominiales mediante decisión mayoritaria; no obstante, aún no se ha emitido legislación complementaria al respecto. Asuntos fundamentales relacionados con dichas modificaciones y reconstrucciones —como las condiciones objetivas, el ajuste de los derechos e intereses entre los propietarios, las fuentes de financiación, el registro nuevo del terreno construible y las tasas de transferencia de tierras— siguen representando lagunas legislativas [18]. Es urgente determinar cuál es la edad mínima de un edificio antes de que pueda ser reconstruido, si es posible obtener superficies adicionales mediante pago o «imposición», y si existe derecho a solicitar la prórroga de los plazos de uso del suelo. Hasta la fecha, no se ha registrado ningún caso de demolición y reconstrucción de viviendas dentro del marco de un sistema de reconstrucción de edificios condominiales; todos los casos existentes se basan en políticas de vivienda asequible. Las viviendas antiguas de propiedad privada que no están relacionadas en absoluto con edificios peligrosos o incompletos, pero que cuentan con la disposición de sus habitantes para su renovación, carecen de un camino claro en la práctica.

3.1.2 Las restricciones del sistema territorial de la era incremental crean obstáculos

La demolición y reconstrucción in situ implica principalmente el ajuste de la intensidad de desarrollo del suelo residencial. El sistema de uso del suelo pagado establecido en la era del desarrollo incremental exige claramente el pago de tasas adicionales por la transferencia del suelo cuando se modifica la naturaleza del uso del terreno o el coeficiente de área construida. No obstante, el suelo residencial, como categoría de uso del suelo que debe cumplir estrictamente con los procedimientos de reserva, licitación, subasta y registro para la transferencia, carece de normativas claras sobre cómo dichas tasas deben complementarse, eximirse o reducirse. En este aspecto, las políticas locales o bien abordan el tema de manera vaga o bien lo evitan, lo que genera numerosos obstáculos en su aplicación práctica. El procedimiento relativamente claro para la gestión

de terrenos en los actuales proyectos de demolición e reconstrucción in situ consiste en centralizar los terrenos bajo una entidad ejecutora designada por el gobierno y complementar las tasas de transferencia de tierras al entregar o volver a poner en venta las viviendas. Esta medida solo se aplica a las viviendas públicas y a las viviendas asequibles que aún no han beneficiado de las políticas de reforma habitacional. El caso más complejo es el de las viviendas de propiedad privada. Algunos casos recurren a estrategias flexibles: Hangzhou y Guangzhou, por ejemplo, aplican incentivos basados en la relación entre superficie construida y superficie total en nombre de edificios ecológicos o edificios prefabricados⁵, y registran el área adicional como espacio «donado». No obstante, la mayoría de las localidades solo indican que el registro de derechos de propiedad puede realizarse legalmente tras el pago del precio del terreno conforme a las regulaciones vigentes, sin especificar dichas normativas.

3.1.3 Dilemas de acción colectiva en la reconstrucción de edificios de condominios

La reconstrucción de edificios de apartamentos con múltiples propietarios constituye una acción colectiva típica. Los dilemas derivados de estas acciones colectivas, surgidos durante la renovación integral de comunidades antiguas o la instalación de ascensores, ya han sido objeto de amplios estudios; no obstante, aún persisten numerosos problemas generales que se han vuelto cada vez más complejos. Cada edificio de apartamentos comprende docenas de propietarios cuyas necesidades reales, condiciones económicas y disposición a contribuir varían considerablemente; por lo tanto, la reconstrucción de edificios de condominios enfrenta graves dilemas relacionados con las acciones colectivas.

¿Debe adoptarse una toma de decisiones por unanimidad o por mayoría? ¿Cómo debe establecerse el umbral de mayoría? El artículo 278 del Código Civil establece que las modificaciones y reconstrucciones son asuntos decididos conjuntamente por los propietarios y deben ser aprobadas mediante votación por parte de aquellos que representen dos tercios tanto en número como en superficie, con la aprobación de al menos tres cuartas partes de los votantes participantes en ambas categorías. Aunque las políticas locales establecen umbrales efectivos que van desde dos tercios hasta el 95 %, para evitar litigios y peticiones, las tasas reales de consentimiento en los ocho casos alcanzaron casi todos el 100 %, lo que impone una pesada carga de coordinación a los gobiernos locales. Los especialistas jurídicos [24] argumentan que, dadas las características de los edificios de apartamentos y especialmente los factores que afectan la seguridad pública —como las viviendas peligrosas—, un derecho privado individual no debería tener poder de veto sobre la demolición y reconstrucción generalizadas. La causa más profunda del dilema de la acción colectiva es la ausencia de vías de salida. Si los propietarios disidentes contaran con alternativas equivalentes⁶, tales dilemas podrían aliviarse eficazmente.

3.2 Equilibrio de valores: implementabilidad y sostenibilidad

3.2.1 Equilibrio interno a corto plazo: diseño de reglas justo y equitativo

En una comunidad residencial, la principal dificultad de la demolición y reconstrucción in situ radica en la equidad y justicia de las normas aplicables a dichos procesos, así como en las reglas de subsidios. Las comunidades antiguas presentan una combinación diversa de tipos de vivienda: viviendas con derechos de uso —como las alojamientos públicos gestionados por el sistema o administrados directamente—, viviendas adquiridas tras la reforma del sector público, viviendas construidas individualmente y viviendas comerciales anteriores. Los distintos costos previos asociados a diferentes tipos de viviendas dan lugar a diferentes «conjuntos de derechos», por lo que se requieren normas diferenciadas para garantizar la equidad de dichos derechos. Además, la demolición y reconstrucción in situ constituye un intercambio de bienes materiales entre sí; puede implicar cambios en el tipo de unidad, el área, el piso, la orientación y otros factores. Cuantificar el

valor explícito y convertir de manera razonable el valor implícito antes y después de los cambios en los derechos sobre la propiedad representan dificultades urgentes. Mientras tanto, las viviendas existentes suelen satisfacer efectivamente las necesidades básicas de vida de los migrantes, los grupos de ingresos medios y bajos, así como los adultos mayores. Por lo tanto, también son necesarias normas de subsidio que incorporen la equidad social, incluyendo una mejora mínima en las condiciones habitacionales básicas y subsidios para situaciones de dificultad económica.

3.2.2 Equilibrio general a largo plazo: herramientas integrales de equilibrio de valores

La demolición y reconstrucción in situ no pueden separarse del apoyo financiero público. Otro desafío fundamental consiste en lograr un equilibrio general a largo plazo y mejorar la sostenibilidad fiscal. Las políticas de subsidios en algunas regiones son difíciles de mantener.⁷ Dadas las tendencias actuales demográficas y habitacionales, el modelo tradicional de utilizar ciudades nuevas para subsidiar ciudades antiguas y la construcción nueva para compensar la demolición también es insostenible. Para los residentes originales de viviendas antiguas, un pago único y suplementario por el precio del terreno puede resultar inviable. Los casos mencionados constituyen principalmente un mecanismo de compartición social basado en contribuciones en naturaleza, como instalaciones de servicios públicos y vivienda asequible; no obstante, aún no existe respaldo en instrumentos fiscales y tributarios fiables sobre si dichas contribuciones pueden equilibrar los costos sociales a largo plazo. Cabe señalar que algunas prácticas locales y las demandas de los residentes buscan aumentar los costos de renovación mediante ventas adicionales de viviendas comerciales. Bajo el sistema actual, esto daría lugar a una grave desigualdad: la relación adicional de superficie mínima no se reembolsaría públicamente mediante las tasas por transferencia de terrenos, sino que subvencionaría directamente las viviendas privadas; mientras que los costos de infraestructura y servicios públicos derivados del aumento de hogares seguirían siendo asumidos por el gobierno, es decir, por todos los contribuyentes. Esto es legalmente controvertido.

4 Innovación institucional para la demolición y reconstrucción in situ liderada por residentes

4.1 Nivel político y jurídico: establecimiento de un sistema legal para la renovación liderada por los residentes

4.1.1 Ampliar la aplicabilidad y avanzar gradualmente hacia una renovación liderada por los residentes

El elevado número de edificios residenciales antiguos en China no puede depender únicamente del liderazgo gubernamental. Algunas localidades ya enfrentan demandas de demolición y reconstrucción por parte de las primeras viviendas comerciales. En un futuro cercano, la reconstrucción de estos edificios residenciales antiguos se convertirá en un asunto social inevitable. Por lo tanto, es urgente capacitar a los actores involucrados y avanzar hacia una renovación autónoma liderada por los propios residentes. Las disposiciones actuales del Código Civil sobre el derecho a reconstruir o modificar edificios de condominios no restringen al propio edificio; por lo tanto, en teoría todos los edificios pueden someterse a una renovación liderada por los residentes. Dada la complejidad de los edificios de apartamentos, el alcance aplicable de la demolición e reconstrucción in situ liderada por los residentes debe ampliarse teniendo en cuenta de forma integral factores de seguridad, la antigüedad del edificio, su vida útil prevista según el diseño y la disposición de los titulares de derechos. Cabe señalar que, aunque algunos académicos [14] abogan por permitir que los titulares de derechos originales constituyan organizaciones con personalidad jurídica y asuman responsabilidad civil independiente, dichos grupos en realidad enfrentan dificultades para contar con la capacidad y las calificaciones necesarias. Por otro lado, el «aumento de capacidad» permitido por este modelo de renovación es, en esencia, un activo estatal. En la actualidad, utilizar empresas estatales a nivel distrital como entidades ejecutoras constituye el método más adecuado. Los gobiernos deben llevar a cabo de manera proactiva encuestas exhaustivas y la identificación de los riesgos para la seguridad habitacional; facilitar aún más el proceso mediante el cual los titulares originales de derechos puedan constituir comités de renovación liderados por los residentes y

presentar sus solicitudes; aclarar claramente sus derechos y obligaciones; y fortalecer su participación y autonomía en el diseño de la demolición y reconstrucción, así como en las estimaciones y recaudación de fondos, avanzando así gradualmente hacia una renovación liderada por los residentes.

4.1.2 Reconstruir un sistema de uso del suelo adecuado para la demolición y reconstrucción in situ

La demolición y reconstrucción in situ de viviendas antiguas con un enfoque de renovación suele implicar el ajuste del uso y la intensidad del suelo residencial existente. El aumento de capacidad equivale a que el gobierno fomente una renovación liderada por los propios residentes mediante mejoras en la política espacial⁸, basadas en el valor social integral de garantizar la seguridad residencial y los estándares básicos de vida. Si se gestionan según la lógica del sistema de la era incremental, los proyectos enfrentan procedimientos complejos y costos institucionales, como la aprobación de ajustes en la planificación, la emisión de condiciones de uso del suelo, la cancelación de los derechos de propiedad originales, las tasas adicionales por transferencia de tierras y el registro inicial de nuevos derechos de propiedad. El gobierno debería considerar superar esta lógica tradicional y reestructurar un sistema paralelo de uso de tierras destinadas a proyectos pagados, así como un sistema de permisos para la construcción de proyectos. Bajo la condición de gestionar las externalidades negativas, como los impactos en la salud y la seguridad, y siguiendo el principio de que todo lo que no está prohibido por la ley es permitido [24], se debería permitir a los titulares originales de derechos solicitar ajustes en la planificación respecto a la naturaleza, la proporción compatible de uso mixto e intensidad del suelo residencial. Por ejemplo, puede aumentarse la altura de los edificios siempre que se cumplan los estándares de iluminación solar aplicables al terreno residencial adyacente. Se debe fomentar la demolición y reconstrucción conjunta de múltiples edificios y terrenos, así como la incorporación de instalaciones de servicios; deben simplificarse los procedimientos de subdivisión de suelo, consolidación de parcelas y ajustes urbanísticos; y deben eliminarse diversos costos asociados a las autorizaciones para el uso de suelo en construcción [24]. Asimismo, es necesario optimizar las normas de recaudación de precios del suelo para que este vuelva a desempeñar su función fundamental como elemento esencial para garantizar los medios de subsistencia. Se deben establecer normas especiales para el pago de las tasas de renovación del suelo residencial dentro de los estándares habitacionales ordinarios, permitiendo una renovación escalonada voluntaria y reducciones o exenciones en el precio del terreno en función de las contribuciones pagadas. Además, las soluciones innovadoras para los problemas históricos existentes en las tierras y viviendas deben formalizarse.

4.1.3 Umbrales más bajos para la toma de decisiones y rutas de salida en el diseño

La reconstrucción de antiguos edificios residenciales tiene como objetivo obtener beneficios compartidos, y no el bienestar público. A menos que esté implicada la seguridad pública — como en el caso de viviendas peligrosas —, debe aplicarse un proceso de toma de decisiones colectiva basado en intereses privados [25] y utilizar un sistema de mayoría. Cuando se trata de viviendas peligrosas, el proyecto adopta una orientación hacia el interés público y puede aplicar el principio legal obligatorio de prioridad del interés público, reduciendo aún más los umbrales de resolución según la urgencia. Zhejiang ya ha emitido regulaciones locales que establecen que las viviendas peligrosas se rigen por el principio de evitación en situaciones de emergencia: con el fin de garantizar la seguridad pública, los gobiernos locales pueden decidir y organizar su demolición de acuerdo con las normas de respuesta a emergencias. Bajo las condiciones actuales de China, lo fundamental es estabilizar las expectativas y reducir la brecha de beneficios entre la demolición y reconstrucción in situ y la reubicación junto con la demolición⁹, para que los titulares de derechos realicen sus decisiones únicamente según sus propias necesidades. Quienes se opongan únicamente debido a una capacidad de pago insuficiente pueden recibir apoyo mediante innovaciones financieras como préstamos a baja tasa de interés, hipotecas anticipadas para viviendas reconstruidas y pagos diferidos. A quienes se opongan porque el plan no responde a

sus necesidades particulares se les pueden ofrecer diversas vías de salida, como un «derecho a solicitud de venta», que permite a los disidentes transferir sus derechos de propiedad al precio de mercado a propietarios consentientes, entidades sociales o instituciones de inversión, o bien intercambiarlos por viviendas comerciales inactivas en poder de dichas instituciones.

4.2 Nivel de equilibrio de valores: fomentar un impulso sostenible hacia la renovación

4.2.1 Conceder «derechos de desarrollo» sobre terrenos residenciales y establecer normas para la conversión de derechos de propiedad.

En las jurisdicciones que cuentan con sistemas de zonificación, la renovación y modificación de viviendas privadas suelen producirse cuando la intensidad del desarrollo existente es inferior a la permitida por dicha zonificación, es decir, cuando aún persisten derechos de desarrollo residuales. Los titulares originales de los derechos y los desarrolladores determinan las proporciones de distribución física tras la renovación en función de sus contribuciones, incluido el valor de los derechos y la financiación, y asumen conjuntamente los costos de renovación; por su parte, el gobierno obtiene el impuesto sobre bienes inmuebles tras la apreciación del terreno y la construcción de nuevas instalaciones públicas. En países con sistemas de permisos de desarrollo, como el Reino Unido, existen los «derechos de desarrollo autorizados» [26]. Las modificaciones y ampliaciones de viviendas que cumplan con las normativas no requieren una autorización adicional; asimismo, los barrios pueden establecer las reglas relativas a la construcción de viviendas y instalaciones complementarias mediante planes comunitarios o órdenes de desarrollo local. Una vez implementadas estas medidas, se abona un impuesto municipal para recuperar el valor público [14].

China también podría aprovechar estas prácticas al otorgar a las tierras residenciales destinadas a vivienda un cierto grado de derechos de desarrollo, lo que estimularía a los residentes a autofinanciar sus necesidades de mejora y reduciría su dependencia de las finanzas públicas. Dichos derechos deben otorgarse sobre la base de que los derechos al sol, al acceso y otros derechos de las partes vecinas no se vayan afectados, y se debe permitir una compensación razonable dentro de un margen aceptable de impacto, logrando así una mejora según el modelo de Kaldor-Hicks.¹⁰ Los gobiernos locales pueden realizar estudios de campo y revisiones de justificación ante solicitud y aprobar la implementación sin establecer límites uniformes para todos los casos. Las reglas de conversión de derechos de propiedad aplicables a los programas de renovación pueden basarse en el sistema consolidado de conversión de derechos, garantizando la equidad mediante una conversión proporcional del valor inmobiliario, y empleando precios segmentados, subsidios diferenciales y cálculos progresivos para asegurar la justicia y establecer esquemas de asistencia diferenciados según las necesidades y el nivel de dificultad.

4.2.2 Innovar las herramientas de captación de valor por categoría para lograr una sostenibilidad fiscal a largo plazo

En la actualidad, la mayoría de los proyectos de demolición y reconstrucción in situ dependen de inversiones gubernamentales y de obras realizadas por entidades estatales basadas en costos. Para que gobiernos, residentes y entidades ejecutoras se beneficien conjuntamente, son necesarias herramientas de captación de valores que permitan un equilibrio a largo plazo. La innovación puede impulsarse en dos contextos distintos, y ambos tipos de comunidades pueden establecer mecanismos recíprocos. Un tipo se aplica a comunidades en las que la demolición y reconstrucción in situ genera mejoras significativas y donde los hogares cuentan con una capacidad de pago relativamente sólida. En estos casos, la captación de valor puede adoptar la forma de un alquiler anual, un impuesto al desarrollo o instrumentos similares, destinados a financiar mejoras en las instalaciones y en el entorno de las zonas circundantes. El otro tipo se refiere a comunidades que principalmente garantizan condiciones básicas de vida y poseen una capacidad de pago normal. Estos pueden basarse principalmente en transferencias en naturaleza de instalaciones públicas, instalaciones comerciales y

de servicios, así como viviendas asequibles para obtener valor añadido, generando un conjunto de recursos espaciales disponibles para su uso coordinado. La demanda de instalaciones públicas básicas es limitada. Se pueden incorporar instalaciones de servicios para la vida con rentabilidad moderada; se pueden utilizar elementos espaciales para incentivar la inversión social; se pueden adoptar estructuras de confianza destinadas a atraer empresas privadas y organizaciones sin ánimo de lucro; y se pueden relajar los límites de duración del arrendamiento en bienes inmuebles estatales. La gestión y operación a largo plazo de estos recursos espaciales puede generar ingresos que alivien la presión fiscal y cubran los costos de mantenimiento comunitario.

5 Conclusión

La demolición y reconstrucción in situ de edificios residenciales antiguos no es algo del todo nuevo. Ya en las décadas de 1980 y 1990, algunas localidades habían intentado reconstruir viviendas y mejorar su calidad mediante la compartición de costos. Durante las últimas dos o tres décadas, los modelos de reurbanización de zonas antiguas y de financiación de terrenos dominados por el gobierno han ido debilitando progresivamente la conciencia sobre la renovación liderada por los propios residentes, basada en el principio de que «quien se beneficia debe pagar». Frente al actual declive de la financiación de terrenos, la propuesta del gobierno central de una renovación impulsada por los residentes y de demolición y reconstrucción in situ en las viviendas residenciales antiguas constituye tanto una medida necesaria para garantizar la seguridad habitacional y los niveles de vida de las personas como un camino potencial para transformar el modelo de desarrollo inmobiliario, estimular la demanda interna real mediante la renovación urbana y ampliar la inversión efectiva. Este estudio analiza las trayectorias de desarrollo y las características principales de las políticas y prácticas en distintas regiones; identifica los obstáculos comunes en materia de legalidad y cumplimiento procedimental a nivel político y jurídico, así como en cuanto a su aplicabilidad y sostenibilidad desde el punto de vista del equilibrio de valores; y propone innovaciones institucionales futuras. Su objetivo es ofrecer ideas útiles sobre cómo los edificios residenciales antiguos pueden llevar a cabo de manera efectiva la demolición y reconstrucción in situ liderada por sus propietarios, así como sobre cómo establecer un modelo sostenible de renovación urbana junto con un marco político y legal adecuado.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Yao Zhaohui, Lang Limin y Pan Hui, del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural de la provincia de Zhejiang, por su sólido apoyo y orientación, así como al profesor Jiao Yongli de la Academia de Liderazgo Ejecutivo de China en Pudong por sus sugerencias de investigación e inspiración. Los autores asumen toda la responsabilidad por las opiniones expresadas en este estudio.

Notas

1. En la práctica, algunas ciudades disponen de vías flexibles de salida y reemplazo en cada caso específico, aunque estas no se mencionan explícitamente en las políticas oficiales.
2. La compensación por la expropiación de viviendas residenciales en terrenos estatales de Shanghái incluye el precio estimado, una subvención por precio, una subvención por superficie unitaria y diversos incentivos para la firma del contrato y el traslado; el precio unitario real de la compensación puede ser varias veces superior al precio de mercado de la vivienda.
3. La tasa de contribución de los residentes se refiere a la proporción de su aporte respecto al costo total de renovación. La tasa de contribución de interés público se calcula dividiendo la tasa de aumento del área total (incluida la zona subterránea) por la tasa de aumento del área residencial original de los residentes. En los casos en que se utilice terreno de interés público, esta cantidad se convierte en área construida según la relación estándar de superficie por planta. Un valor más alto indica que la contribución al interés público —es decir, el aumento de superficie destinado a otras funciones— supera la mejora de las condiciones habitacionales de los residentes originales.

4. De conformidad con el artículo 7, inciso 4, de las Medidas para la administración de los fondos de subsidios fiscales centrales destinados a proyectos de vivienda urbana asequible (Cai Zong [2024] n.º 15).
5. En la práctica, el pueblo nuevo de Zhegong utilizó edificios verdes como base para los incentivos relacionados con el coeficiente de área por planta, mientras que la «Colección Hongqiao-Xiaoshi» de Guangzhou empleó edificios prefabricados y modulares. La base política se basa en el reciente estímulo del gobierno central a las medidas de apoyo locales en materia de aprobación de planes urbanísticos, suministro de suelo y políticas fiscales y financieras para fomentar la construcción de edificios verdes y prefabricados. Las autoridades locales aplicaron de forma flexible este enfoque a proyectos piloto, sin emitir políticas de apoyo de aplicación general.
6. Las distintas localidades ya han explorado innovaciones. Por ejemplo, los propietarios originales del número 2 de la calle Jiqun en Guangzhou, que se negaron a participar, transfirieron sus derechos a la entidad ejecutiva estatal del distrito a precio de mercado; por su parte, el nuevo pueblo de Shiliu en Nanjing diseñó diversas opciones, como la devolución de las viviendas o el reasentamiento fuera del área.
7. Tomando Pekín como ejemplo, la ciudad cuenta con casi 120 millones de metros cuadrados de viviendas antiguas existentes. Si todas fueran subvencionadas a un precio de 5.786 yuanes por metro cuadrado, se requerirían unos 690 mil millones de yuanes en gastos fiscales. El período de aplicación de esta política de subsidios ya ha finalizado.
8. Teóricamente, la apreciación del valor de la tierra puede dividirse en tres tipos: la apreciación natural, provocada por el desarrollo socioeconómico y la concentración poblacional; la apreciación artificial, derivada de inversiones y operaciones individuales; y la apreciación por políticas, causada por regulaciones macroeconómicas o cambios en los controles sobre el uso del suelo.
9. Esto implica limitar estrictamente los escenarios aplicables a la expropiación y el reasentamiento, dejar de utilizar la expropiación cuando no se responda a un interés público claramente definido, modificar las percepciones sociales y reducir la expectativa de enriquecerse mediante demoliciones. Por ejemplo, en el Tercer Pueblo de Ganquan, distrito de Putuo, Shanghai, el gobierno del distrito planeó invertir en 2024 1.290 millones de yuanes íntegramente procedentes de fondos públicos en proyectos de demolición y reconstrucción in situ. Dado que el consentimiento de los residentes no alcanzó el nivel requerido, el proyecto se suspendió. En septiembre de 2025, el gobierno del distrito decidió incluir a la comunidad en el ámbito de expropiación para la reurbanización de las zonas antiguas, y se esperaba que 937 hogares recibieran aproximadamente 4 mil millones de yuanes en compensaciones por reasentamiento. Este caso generó un intenso debate público y podría dificultar aún más futuras operaciones de demolición y reconstrucción in situ en Shanghai.
10. La mejora de Kaldor-Hicks es un criterio de economía del bienestar propuesto por el economista británico John Hicks en 1939. Según este criterio, si los beneficios obtenidos por los beneficiarios de un cambio pueden compensar las pérdidas sufridas por quienes se ven afectados y aún así se genera un excedente, el bienestar social general ha mejorado.

Referencias

- [1] 赵民, 赵燕菁, 刘志, 等. “城市公共财政可持续的城市更新” 学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 1-9.
- [2] 赵燕菁, 沈洁. 价值捕获与财富转移: 城市更新的底层财务逻辑[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 20-28.
- [3] 王世福, 易智康, 张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 20-25.
- [4] 张佳丽, 张恒斌, 刘楚, 等. 基于国际比较视角下的我国城镇老旧小区改造市场化融资模式研究[J]. 城市发展研究, 2022, 29(2): 7-11.

- [5] 刘金程, 赵燕菁. 旧城更新: 成片改造还是自主更新? 以厦门湖滨片区改造为例[J]. 城市发展研究, 2021, 28(3): 1-6.
- [6] 曹立强, 陈必华, 吴炳怀. 城市不成套危旧住宅原地改造方式探索: 以上海闸北区彭三小区的实践为例[J]. 上海城市规划, 2013(4): 78-83.
- [7] 高煜, 张京祥. 选择性激励视角下历史地段自主更新集体行动: 基于南京市“小西湖”的实证[J]. 城市规划, 2023, 47(2): 38-48.
- [8] 王笑言, 赵雨佳, 张佳丽. 浙工新村自主更新实践探索与机制研究[J]. 城市规划, 2025, 49(6): 67-73.
- [9] 丁寿颐, 胡敏, 肖越, 等. 历史城市的“自主更新”模式: 历程回顾、制度障碍和政策框架[J]. 城市规划学刊, 2025(1): 78-85.
- [10] 董亦楠, 韩冬青. 居住类地段更新的类型、历程与关键问题: 以南京为例[J]. 城市规划, 2024, 48(4): 34-42.
- [11] 董国群, 姜涌, 朱宁, 等. 城市更新中老旧小区改造的政策途径与案例研究: 以北京地区为例[J]. 城市发展研究, 2023, 30(5): 103-110.
- [12] 汤懿鸣, 唐燕, 袁磊, 等. 老旧小区微利可持续的更新模式与实施路径分析[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 70-78.
- [13] 田莉, 江奇. 破解老旧小区自主更新支付困局的金融创新与财政协同机制[J]. 中国房地产金融, 2025(4): 22-29.
- [14] 邵永威, 戚冬瑾. 老旧小区自主更新的权利构建与规划机制探究[J]. 城市规划, 2025, 49(1): 59-68.
- [15] 卢文正, 仇保兴, 刘大漳, 等. 复杂科学视角下城市老旧社区自主更新的集体行动困境及破解: 以浙工新村为例[J]. 城市发展研究, 2025, 32(2): 1-7.
- [16] 王书评, 郭菲. 城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 50-57.
- [17] 沈志锋, 杨翥. 政府支持的城市危旧住宅自主更新财务分析与优化策略[J]. 中国名城, 2024, 38(11): 82-89.
- [18] 王小波. 城市住宅小区更新法律制度研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2019.
- [19] 李浩. 城市更新中区分所有建筑物重建法律制度探究[D]. 广州: 广东外语外贸大学, 2021.
- [20] 梁玲燕. 区分所有住宅更新的困境与对策探索[D]. 厦门: 厦门大学, 2017.
- [21] 耿卓, 黄子安. 城市更新中业主反对老旧小区重建的民法回应[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 49(6): 50-58.
- [22] 赵偲圻, 姚南, 杨立焜, 等. 新时期存量居住空间自主更新的政策优化与创新[J]. 中国土地, 2025(3): 12-15.
- [23] Chen Jie. «El significado profundo y los problemas centrales de la política de renovación autónoma de viviendas antiguas mediante demolición y reconstrucción directa» [EB/OL]. [2025-09-01]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_31510290.
- [24] 姚昭晖. 目前存量时代城市建设存在问题及体制改革推进[J]. 城乡建设, 2024(9): 12-17.

[25] Luo Ruixin. ¿ Se requiere el consentimiento de cada familia para la demolición y reconstrucción de viviendas antiguas y la reubicación de los residentes en sus lugares originales? [EB/OL]. [2025-09-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/VuLcm-hJzk5WpxvF6NlLAq>.

[26] Liu Ze, Song Jian, Hu Ruohan, et al. La evolución, el sistema y los resultados del derecho de desarrollo tácito en el Reino Unido: reflexiones sobre sus implicaciones para la planificación de renovación urbana y las políticas de suelo en China [J/OL]. Planificación Urbana Internacional, 2024: 1-18. [3 de abril de 2025]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2024.268>.

Ai 辅助翻译