

Evolución de políticas y prácticas locales para la protección del interés público desde la perspectiva de la provisión de bienes públicos: El caso de la renovación urbana de Shenzhen

LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, CHEN Yanyan, ZHOU Jin, LÜ Kai, FAN Ya Ting

Resumen: Las iniciativas de renovación urbana de alta calidad son indispensables para lograr un desarrollo urbano sostenible y garantizar la equidad social. Sin embargo, el enfoque convencional de depender únicamente de las agencias gubernamentales para la provisión de bienes públicos urbanos resulta cada vez más insostenible. Shenzhen, una ciudad densamente poblada y con recursos escasos, ha sido pionera en el modelo de "apoyo gubernamental y participación del mercado en la provisión" durante las primeras prácticas de regeneración de áreas urbanas existentes. Basándose en teorías de bienes públicos, este artículo introduce un marco analítico que abarca políticas, actores y eficiencia en la provisión de bienes públicos. A partir de una revisión de políticas destinadas a proteger los intereses públicos en el desarrollo y la renovación urbana de Shenzhen entre 2004 y 2023, y evaluando su eficacia mediante datos espaciales y temporales de proyectos aprobados de unidades de renovación entre 2011 y 2022, la investigación revela varios hallazgos clave. Primero, las configuraciones de diseño institucional han evolucionado hacia una integración multidisciplinaria y multidimensional. Segundo, la estructura del mecanismo de incentivos configura la provisión de bienes públicos. Tercero, las plataformas de consulta entre las partes interesadas optimizan los procesos de toma de decisiones. Reflexionando sobre el desajuste entre la oferta y la demanda de bienes públicos, el artículo ofrece nuevas ideas para la renovación y operación urbana en la nueva era.

Palabras clave: interés público; bienes públicos; renovación urbana; evolución de políticas; transferencia de suelo

Las megaciudades de China han ingresado en una etapa de desarrollo basado en el aprovechamiento del stock existente, donde la renovación urbana y el desarrollo secundario de suelo se han convertido en métodos clave para abordar la escasez de oferta de terrenos. Estas estrategias han contribuido significativamente a mejorar la calidad ambiental urbana y redistribuir beneficios. El 14.º Plan Quinquenal elevó la renovación urbana a una estrategia nacional, enfatizando un enfoque centrado en las personas y priorizando los intereses públicos. No obstante, el agotamiento del suelo disponible y la intensa reurbanización han alterado el equilibrio entre la demanda y la oferta de instalaciones de servicios públicos, generando múltiples desafíos para la protección del bienestar público: escala insuficiente, dificultades de implementación y una distribución espacial irracional[1]. En ciudades densamente pobladas y con recursos limitados como Shenzhen, equilibrar la eficiencia del desarrollo urbano con el equilibrio población-instalaciones impone requisitos aún más estrictos sobre el desarrollo secundario del suelo[2].

La clave para salvaguardar los intereses públicos urbanos radica en garantizar la provisión estable de bienes públicos[3]. Las investigaciones nacionales sobre mecanismos de protección de intereses públicos abarcan análisis de políticas e instituciones a nivel macro[4], estudios a nivel meso sobre herramientas y mecanismos de políticas[5–6], e investigaciones a nivel micro sobre tasas de transferencia de suelo como indicadores de control clave. Estas investigaciones a menudo se centran en características cuantitativas[7], patrones espaciales[8], puntos de referencia racionales[9] y mecanismos innovadores[10], pero prestan menos atención al proceso de implementación de políticas para garantizar los intereses públicos. Como pionera en la renovación urbana orientada al mercado, Shenzhen ha desarrollado gradualmente un mecanismo para proteger los intereses públicos mediante la planificación integrada de unidades de renovación urbana, vinculando la construcción de instalaciones públicas y la transferencia de suelo público, lo que ofrece un método

clave para la provisión compartida de bienes públicos por parte del gobierno y los actores del mercado.

Este artículo examina el mecanismo de evolución de políticas en Shenzhen, empleando una combinación de revisión de políticas y análisis empírico. Comenzando con las políticas de construcción urbana de 2004, traza sistemáticamente la evolución de las políticas de protección de intereses públicos bajo un marco de desarrollo basado en el stock, centrándose en la transferencia de suelo como enfoque principal. El estudio profundiza en los diseños institucionales para garantizar la provisión estable de bienes públicos durante la renovación urbana, enfatizando las interacciones dinámicas entre el gobierno, el mercado y diversas partes interesadas. Basándose en un análisis espacio-temporal de las contribuciones públicas de los proyectos aprobados de unidades de renovación entre 2011 y 2022, el artículo detalla la eficacia de la protección de intereses públicos en diferentes etapas y distritos administrativos. Asimismo, explora la lógica evolutiva de las políticas de renovación urbana en entornos construidos de alta densidad, identificando áreas clave y debilidades para la renovación urbana en la nueva era. Este estudio tiene como objetivo proporcionar fundamentos teóricos y estrategias innovadoras para que otras ciudades impulsen la renovación urbana y optimicen científicamente las políticas de protección de intereses públicos.

1 Modelos de provisión de bienes públicos y marco analítico en la renovación urbana

1.1 Era de transformación: Cambios en los modelos de provisión de bienes públicos en la etapa de desarrollo basado en el stock

Las ciudades son conjuntos de bienes públicos, y la planificación urbana moderna, como política pública, ha priorizado los intereses públicos desde sus inicios. La planificación urbana busca garantizar una provisión ordenada y eficiente de bienes públicos mediante su óptima asignación espacio-temporal, maximizando las externalidades positivas y minimizando las negativas locales[11–12]. Los bienes públicos se manifiestan como intereses públicos en la planificación urbana, representados por servicios como educación e instalaciones de salud, y entornos urbanos como espacios verdes y áreas abiertas[12–13]. Siendo no excluibles y no rivales, los bienes públicos enfrentan riesgos de fracaso si son provistos exclusivamente por actores gubernamentales o del mercado.

Durante la era de expansión incremental, la producción de bienes públicos fue impulsada principalmente por ingresos fiscales basados en el suelo. Los gobiernos suministraban infraestructuras a gran escala directamente mediante subastas de terrenos o asociaciones público-privadas (PPP) para el desarrollo primario de suelo, incluyendo bienes públicos de gran escala como sistemas de metro y corredores de servicios subterráneos. Sin embargo, en la fase de aprovechamiento del stock, bienes públicos de menor escala, como parques pequeños y plazas, requieren un complemento dinámico a través del desarrollo secundario y terciario del suelo durante la renovación urbana.

Con el creciente papel de la inversión no gubernamental en la construcción urbana y el aumento de los costos del desarrollo de suelo, un modelo exclusivamente gubernamental para la provisión de bienes públicos se ha vuelto cada vez más ineficiente y desalineado, lo que conduce a un "fracaso gubernamental" ①. Como resultado, los gobiernos locales han buscado aprovechar los recursos del mercado, adoptando un modelo de coproducción de bienes públicos. Este cambio está guiado por incentivos como bonos de densidad ② y zonificación incentivada ③ para facilitar la producción de bienes públicos[14–16].

1.2 Shenzhen como Estudio de Caso: Exploración de Mecanismos de Protección del Interés Público Impulsados por el Mercado

A diferencia de las ciudades más antiguas y socialmente estables, Shenzhen es una ciudad joven, de rápido desarrollo, basada en la planificación industrial. Desde el período de reforma y apertura, la llegada masiva de trabajadores migrantes ha puesto a prueba la capacidad de carga poblacional de Shenzhen, generando importantes deficiencias en infraestructura y recursos de servicios públicos. En aquel momento, los mecanismos de gestión y la planificación del uso del suelo relacionados con el interés público carecían de disposiciones sistemáticas.

En primer lugar, en el ámbito de la gobernanza, los servicios públicos fueron diseñados inicialmente para los residentes registrados, mientras que las poblaciones migrantes, de tamaño comparable, se gestionaban bajo un modelo de "altas tarifas, bajos servicios", excluyéndolas efectivamente de los sistemas de bienestar social. En segundo lugar, en la planificación, los primeros planes urbanos dejaron grandes aldeas urbanas en las antiguas Zonas Económicas Especiales sin regular debido a las dificultades para establecer índices de control, lo que retrasó el acceso de los residentes locales a los recursos públicos. Estos desafíos subrayaron la necesidad urgente de mecanismos efectivos para la protección del interés público[18–19].

El gobierno de Shenzhen respondió integrando la provisión de bienes públicos dentro de las responsabilidades de los participantes del mercado en la renovación urbana. Con el tiempo, esto llevó al establecimiento de un sistema de protección del interés público que incluye mecanismos de transferencia de tierras④, contribuciones de vivienda obligatorias por políticas y diversos mecanismos de construcción de instalaciones públicas (Fig. 1). Al asignar una proporción de los incrementos espaciales o de los ingresos generados por el valor añadido como contribuciones públicas, Shenzhen creó de manera innovadora un modelo de provisión de bienes públicos basado en la supervisión gubernamental y las operaciones del mercado.

公共利益用地贡献	产业、保障性用房贡献	多元化公共利益贡献																				
1. 更新单元基准土地移交要求 <table border="1"> <thead> <tr> <th>更新单元拆除范围用地面积</th> <th>基准土地移交要求</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><1 hm²</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>1—2 hm²</td> <td>3000 m²</td> </tr> <tr> <td>>2 hm²</td> <td>15%</td> </tr> </tbody> </table>	更新单元拆除范围用地面积	基准土地移交要求	<1 hm ²	30%	1—2 hm ²	3000 m ²	>2 hm ²	15%	1. 划定保障性住房配建的空间范围和对应的比例要求 2. 创新型产业用房配建要求 <ul style="list-style-type: none"> 改造方向为新型产业用地功能的项目要求按一定比例配建, 原则上布局在首期实施 <table border="1"> <thead> <tr> <th>权利主体</th> <th>配建办公研发用房</th> <th>配建工业厂房</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>高新技术企业</td> <td>≥8%</td> <td>≥12%</td> </tr> <tr> <td>非高与高新企业 新技术合作 企业</td> <td>≥10%</td> <td>≥15%</td> </tr> <tr> <td>自行开发产 业升级</td> <td>≥20%</td> <td>≥30%</td> </tr> </tbody> </table>	权利主体	配建办公研发用房	配建工业厂房	高新技术企业	≥8%	≥12%	非高与高新企业 新技术合作 企业	≥10%	≥15%	自行开发产 业升级	≥20%	≥30%	1. 附建式公共设施用房 <ul style="list-style-type: none"> 社区健康服务中心 社区老年人日间照料中心 垃圾转运站、变电站 2. 开放的公共空间 <p>24小时无条件对所有市民开放的地面通道、架空连廊、地下通道等</p> 3. 保留并活化的历史建筑 <p>按要求保留、修缮整治并活化利用但未移交用地的历史建筑</p>
更新单元拆除范围用地面积	基准土地移交要求																					
<1 hm ²	30%																					
1—2 hm ²	3000 m ²																					
>2 hm ²	15%																					
权利主体	配建办公研发用房	配建工业厂房																				
高新技术企业	≥8%	≥12%																				
非高与高新企业 新技术合作 企业	≥10%	≥15%																				
自行开发产 业升级	≥20%	≥30%																				
2. 外部移交用地可获取转移容积 3. 鼓励贡献各类公共利益用地 <ul style="list-style-type: none"> 中小学、高中、综合医院、文化设施用地 保留、修缮并无偿移交给政府的历史风貌区、历史建筑 																						

Fig. 1 Sistema de salvaguarda del interés público en la renovación urbana de Shenzhen.

1.3 Perspectiva Analítica: La Lógica de la Provisión de Bienes Públicos

La provisión de bienes públicos en la renovación urbana implica una compleja interacción entre múltiples partes interesadas y disciplinas. Las políticas gubernamentales determinan las reglas de suministro de bienes públicos, las cuales se perfeccionan mediante respuestas iterativas a problemas prácticos. Dada la naturaleza no excluyente de los bienes públicos,

el capital privado requiere mecanismos de incentivo para garantizar su participación viable. Como responsables de la formulación de políticas, los gobiernos negocian con diversas partes interesadas para optimizar continuamente los marcos institucionales, los cuales, a su vez, configuran las obligaciones para la provisión de bienes públicos.

En el marco de estas instituciones, la protección del interés público se manifiesta espacialmente en forma de contribuciones de suelo público y beneficios socioeconómicos integrales. Estas dinámicas reflejan características políticas y orientaciones de valor variables a lo largo de diferentes épocas.

Basándose en esta lógica, el artículo propone un marco analítico centrado en "suministro institucional—actores del suministro—representación de la efectividad" (Fig. 2) para analizar las características clave y las deficiencias de las políticas de protección del interés público en la renovación urbana de Shenzhen.

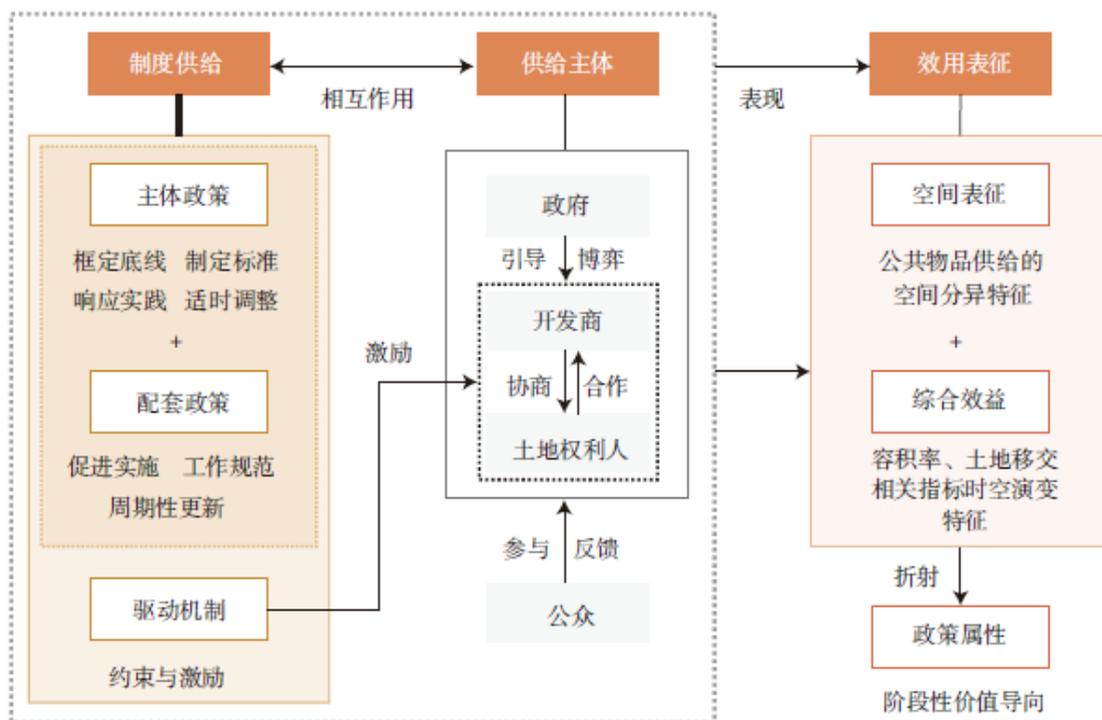


Fig. 2 Marco analítico desde la perspectiva de la teoría de provisión de bienes públicos.

2 Evolución de las Políticas de Protección del Interés Público desde una Perspectiva de Bienes Públicos

2.1 Fase de Exploración Temprana (2004–2009): Iniciación de Políticas Durante la Transición

2.1.1 Formación de Políticas: Regulaciones Iniciales de Renovación Urbana para la Transición Basada en Stock

Tras más de dos décadas de desarrollo acelerado, Shenzhen enfrentó cuatro desafíos "insostenibles": un desequilibrio regional entre la antigua Zona Económica Especial y otras áreas, un sistema dual de gobernanza y problemas no resueltos de propiedad de la tierra derivados de requisiciones a gran escala. Estos desafíos impulsaron la incorporación de la renovación urbana, en particular la rehabilitación de los pueblos urbanos, en la gestión gubernamental.

Hitos clave de esta fase incluyen las Regulaciones de 2005 sobre la Gestión de la Línea de

Control Ecológico Básico de Shenzhen, que marcaron el reconocimiento inicial de la planificación como proveedor de bienes públicos. El Plan Maestro Urbano de Shenzhen (2010–2020), publicado en 2008, estableció un enfoque basado en el desarrollo de stock, enfatizando la optimización y reutilización del suelo. Las Medidas de Renovación Urbana de Shenzhen de 2009 introdujeron principios de "gobierno liderado, mercado operado" para la renovación urbana, estableciendo unidades de renovación urbana como unidades fundamentales de planificación para consolidar y aplicar usos de suelo de interés público.

2.1.2 Características Prácticas: Crecimiento Desbalanceado Bajo la Exploración Localizada Liderada por el Gobierno

En este período, el gobierno lideró esfuerzos para movilizar recursos hacia proyectos significativos. Áreas clave como Huaqiangbei experimentaron una optimización ambiental y transformación industrial, principalmente a través de la renovación de pueblos urbanos y zonas industriales antiguas. La renovación urbana comenzó a pasar de proyectos esporádicos liderados por el mercado a una gestión coordinada por el gobierno[19], con la primera ola de renovación en las áreas de la antigua Zona Especial ocurriendo entre 2009 y 2011. Sin embargo, el ritmo general de renovación fue lento. Por ejemplo, el pueblo de Gangxia, en el distrito central de Futian, se incorporó a los planes de renovación desde 1998, pero no avanzó sustancialmente durante más de una década.

Las razones de esta estagnación incluyen dos factores principales. Por un lado, el gobierno enfrentó limitaciones debido a recursos humanos y financieros insuficientes, lo que obstaculizó mejoras en la eficiencia. Por otro lado, las inconsistencias entre las configuraciones de las políticas de renovación urbana y de suelo plantearon desafíos. Métricas clave para la reurbanización, como el índice de área de piso (FAR) y los cálculos del precio del suelo para desarrollos existentes, carecían de fundamentos políticos. Como resultado, los volúmenes de desarrollo calculados en base a relaciones de demolición-construcción solo lograban un "micro-equilibrio" en proyectos individuales, limitando gravemente la realización de un "macro-equilibrio" en desarrollos coordinados[18].

Además, los estándares de compensación establecidos bajo marcos de financiamiento público a menudo estaban por debajo de las expectativas de los propietarios[20]. Esto resultó en disputas continuas entre el gobierno y los residentes de los pueblos sobre las "brechas de renta", haciendo que el consenso fuera difícil de alcanzar y obstaculizando aún más el progreso.

2.2 Fase de Prototipo (2010–2014): Formación Inicial de Sistemas de Garantía del Bienestar Público

2.2.1 Exploración de Políticas: Investigación Básica para Abordar los Problemas del Desarrollo Urbano Basado en Stock

(1) Reglas de Suministro: Exploración Liderada por el Gobierno de Rutas Orientadas al Mercado para Responder a Desequilibrios en el Suministro de Bienes Públicos

Con la intensificación de las actividades de renovación urbana, Shenzhen enfrentó una creciente escasez de suelo disponible. El desajuste entre la expansión desordenada de los esfuerzos de renovación y la creciente brecha en el suministro de bienes públicos obligó al gobierno a ajustar sus políticas del lado de la oferta. En 2012, las Reglas de Implementación de las Medidas de Renovación Urbana de Shenzhen introdujeron el concepto de "unidades de renovación urbana", incorporando transferencias de derechos de desarrollo de suelo dentro de los límites de las unidades. Esta regulación estableció formalmente reglas para la transferencia de tierras a nivel político.

Ese mismo año, las Medidas Provisionales para Fortalecer y Mejorar la Implementación de la Renovación Urbana vincularon la renovación urbana con la resolución de problemas históricos de uso del suelo. Aprovechando operaciones orientadas al mercado, estas medidas legalizaron gradualmente el uso no conforme del suelo y lo recuperaron para propiedad estatal, reservando una parte para uso gubernamental. Las tierras recuperadas se priorizaron para infraestructura urbana, instalaciones de servicio público y proyectos de interés público.

La revisión de 2013 de los Estándares de Shenzhen (Shenbiao) añadió una nueva sección sobre la "Configuración Mixta de Instalaciones de Servicio Público". Esto proporcionó pautas generales sobre aspectos como la zonificación de densidad y el uso mixto del suelo, marcando el inicio de un esfuerzo enfocado para abordar integralmente las carencias de instalaciones de servicio público en Shenzhen.

(2) Incentivos Políticos: Intercambio de Tierras y Recompensas de Capacidad como el Núcleo de los Incentivos de Derechos de Propiedad

Bajo el concepto de gobernanza flexible, el gobierno pasó de un "entidad única de gobernanza" a un "modelo de gobernanza con múltiples partes interesadas"[21]. Se desarrollaron políticas de incentivos específicas y matizadas para abordar desafíos en el proceso de renovación. Durante este período surgieron dos mecanismos principales: mecanismos de recompensa de capacidad para calcular volúmenes de desarrollo permitidos e incentivos de derechos de propiedad centrados en la clarificación de la propiedad legal de la tierra.

El factor central en la distribución de intereses fue el aumento del volumen de desarrollo. Tanto los desarrolladores como los propietarios aprovecharon el FAR adicional como herramienta de negociación, participando en múltiples negociaciones con el gobierno. La revisión de 2013 de los Estándares de Shenzhen introdujo una sección sobre "Zonificación de Densidad y FAR", detallando reglas para el cálculo del FAR. Se estableció un mecanismo de control de capacidad a nivel micro en toda la ciudad. Este sistema calculó el área de construcción base según la zonificación de densidad y asignó áreas de transferencia o recompensa en función de las contribuciones a tierras públicas e instalaciones. En consecuencia, el desarrollo espacial entró en una fase más racional caracterizada por un "marco de volumen total y control de capacidad"[22].

A medida que las actividades de renovación comenzaron a enfocarse en "terrenos inactivos" con estructuras de propiedad más complejas, la naturaleza fragmentada y diversa de los derechos de propiedad requirió un enfoque diversificado para la distribución de intereses. Se introdujo la planificación de unidades de renovación urbana para abordar el "dilema de los anti-comunes"[23] y lograr una distribución equilibrada de intereses. El proceso de planificación integró consolidación de tierras, intercambios y la incorporación de parcelas dispersas, rompiendo los límites rígidos de las parcelas y priorizando lotes de esquina y parcelas infrautilizadas para la construcción de instalaciones públicas.

Para acelerar la recuperación de derechos históricos de uso del suelo disputados, la revisión de 2014 de las Medidas Provisionales estipuló por primera vez el área máxima de tierra histórica elegible para renovación urbana. Específicamente, para unidades de renovación basadas en demolición y reconstrucción, al menos el 60% del área debía tener una propiedad legal clara. Al resolver disputas históricas de terrenos fragmentados, este

trabajo preventivo redujo las externalidades negativas asociadas con los ajustes de control de planificación, protegiendo así los intereses públicos.

(3) Actores del Suministro: Cambio de Derechos de Desarrollo Urbano Bajo una Fuerte Influencia del Mercado

Dentro del nuevo entorno regulatorio, el gobierno se retiró de las negociaciones preliminares para proyectos de renovación, centrándose en optimizar mecanismos de aprobación y supervisión. Adoptando un enfoque de "no intervención proactiva", exploró caminos de renovación orientados al mercado[24], reduciendo significativamente los costos administrativos y de tiempo.

A los propietarios de tierras se les otorgó mayor flexibilidad en la colaboración, permitiendo asociaciones más profundas con los desarrolladores y el reparto de la valorización del suelo. Esto dinamizó el proceso de aplicación de renovación. Sin embargo, debido al control regulatorio limitado, la coalición de crecimiento formada por el gobierno, actores del mercado y propietarios tendió a centrarse en áreas de alta rentabilidad para la reurbanización. Esto causó que los espacios urbanos incrementales se concentraran en áreas de nodos clave de desarrollo urbano, generando inequidades espaciales en la asignación de recursos y cronogramas de desarrollo[25].

2.2.2 Respuestas Prácticas: Iniciar la Primera Ronda de Renovaciones con un Enfoque Basado en el Interés Público

Durante esta etapa, la promulgación de las Medidas de Renovación Urbana y sus Normas de Implementación marcó la primera práctica del gobierno para garantizar el suministro de bienes públicos, mientras reducía su participación directa en las actividades de renovación. El número de proyectos de renovación aprobados e implementados aumentó significativamente[26].

Según el Anuario de Renovación Urbana de Shenzhen 2015, para 2012, el coeficiente de aprovechamiento del suelo promedio (FAR, por sus siglas en inglés) de los planes de renovación urbana aprobados había alcanzado 5.4. La tasa de implementación de proyectos de renovación aumentó del 7 % en 2012 al 27 % en 2015, con una tasa promedio de transferencia de terrenos que llegó al 36 %.

Al inicio de la nueva política, las solicitudes de unidades de renovación urbana solo estaban obligadas, de manera general, a alinearse con planes generales que especificaban proyectos de interés público y tasas mínimas de transferencia de terrenos. Todavía no se habían definido criterios detallados sobre los tipos de contribución, estándares espaciales para los terrenos transferidos y los índices técnico-económicos de los proyectos. El mercado aún podía explotar las altas tasas de transferencia de terrenos para obtener mayores recompensas en términos de FAR. A pesar de esto, el marco central del sistema de transferencia de terrenos como herramienta para garantizar los intereses públicos había emergido, sentando una base con implicaciones significativas y positivas.

2.3 Fase de Evolución Racional (2015–2020): Desarrollo Refinado Bajo la Autoridad Descentralizada de los Distritos

2.3.1 Evolución Institucional: Refinamiento de Herramientas a Través de la Coordinación Distrital y Gobernanza Multiactor

A medida que las actividades de renovación urbana se normalizaron, los distritos, particularmente aquellos fuera de la Zona Especial original, avanzaron significativamente en la resolución de las brechas en los servicios públicos. Sin embargo, la incertidumbre en torno a las garantías de interés público generó una creciente presión sobre las políticas de renovación urbana existentes.

Por ejemplo, aunque en 2014 se introdujeron pilotos de renovación urbana a pequeña escala, su implementación reveló limitaciones. Las renovaciones excesivamente pequeñas restringieron el suministro de terrenos de uso público efectivo. Al mismo tiempo, las altas tasas de transferencia de terrenos a menudo obligaron a los desarrolladores a aumentar independientemente el FAR, infringiendo las rígidas restricciones de zonificación de densidad[27].

Además, la tendencia hacia unidades de renovación de menor escala y patrones de desarrollo fragmentados desencadenó una "falacia de composición" en los espacios incrementales (Figura 3). Esto subrayó la necesidad de una respuesta oportuna a los indicadores y normas clave relacionados con los intereses públicos, junto con ajustes alineados con los objetivos de gobernanza urbana.

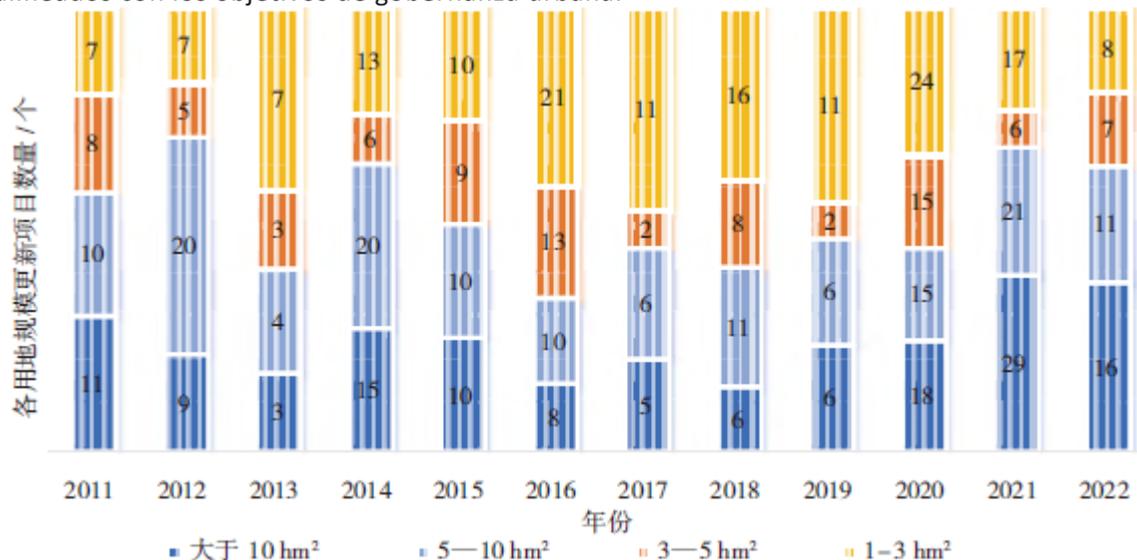


Figura 3. Escala de proyectos de unidades de renovación urbana aprobados en varios años

(1) Refinamiento de Políticas Centrales: Exploración de Normas Cuantitativas para la Gestión de la Capacidad de Desarrollo

Las Directrices Técnicas de 2015 para la Revisión del FAR de Planes de Unidades de Renovación Urbana en Áreas Administrativas de Shenzhen (en ensayo) marcaron el inicio del control preciso de la capacidad. Basándose en el principio de "contribución-recompensa", las Directrices estipularon que el área de construcción planificada debía consistir en áreas base, transferidas y recompensadas.

Tras revisar la excesiva intensidad de desarrollo causada por estrategias de maximización de beneficios, la revisión de 2018 de los Estándares de Shenzhen redefinió las métricas del FAR, desglosándolas en volúmenes base, transferidos y recompensados. Esto transformó el enfoque de las negociaciones, pasando del área de construcción al equilibrio del volumen de planificación.

En 2019, las Disposiciones de Revisión del FAR para Unidades de Renovación Urbana Basadas en Demolición y Reconstrucción en Shenzhen detallaron aún más los estándares de cálculo y los coeficientes de recompensa para las tres categorías de FAR (Tabla 1). Por ejemplo, clarificaron las reglas del FAR base para terrenos de uso mixto, limitando de manera efectiva el uso descontrolado de áreas comerciales para obtener FAR transferido en exceso. También ofrecieron un avance al encontrar ubicaciones flexibles para terrenos públicos dentro de las áreas distritales.

Tabla 1. Comparación de la composición del FAR entre las Directrices Técnicas de 2015 y las Disposiciones de Revisión de 2019

Composición de Volumen	Definición	Factores Determinantes	Guía Técnica (Edición 2015)	Normativa de Revisión (Edición 2019)
Volumen Básico	1. Escala de desarrollo constructivo base que se puede alcanzar en terrenos destinados al desarrollo.	Determinado por las zonas de densidad de toda la ciudad.	Determinación independiente de los valores de la tasa básica de volumen.	Se establecen proporciones específicas de áreas funcionales para terrenos mixtos (comerciales y residenciales); el volumen básico se calcula según el estándar técnico local (Edición 2018); no se permite establecer valores independientes de la tasa básica de volumen.
Volumen Transferible	2. Volumen que, al ceder terrenos para uso público, puede ser transferido dentro del ámbito del terreno de desarrollo, conforme a las normas.	Espacio de capacidad ajustable, eleva el límite máximo de volumen.	Para terrenos destinados a renovación urbana que excedan el 15 % de su escala total, el volumen transferible se calcula uniformemente como 1.0 veces el volumen básico.	Aumenta el factor multiplicador del volumen transferible para instalaciones escasas; se introducen indicadores para la transferencia de terrenos cedidos externamente.
Volumen de Incentivo	3. Volumen otorgado como incentivo o por la cesión de edificios destinados a uso público, según las normas.		Las viviendas de carácter político y las instalaciones públicas generalmente reciben un incentivo equivalente a 1 vez el volumen cedido; casos especiales, como espacios públicos y edificios históricos, obtienen	Diferenciación de los escenarios de incentivo según la transferencia de propiedad; se incrementan los factores multiplicadores de cálculo del volumen de incentivo para instalaciones escasas, instalaciones con impacto negativo en el vecindario y edificios históricos.

		mayores incentivos.	
--	--	---------------------	--

Desde la perspectiva de los datos de evolución espaciotemporal, la política introducida en 2015 desencadenó una segunda pequeña ola de renovación, con un aumento promedio de casi 8 puntos porcentuales en la tasa de cesión de terrenos en comparación con la fase anterior. Sin embargo, los requisitos públicos reforzados introducidos en 2019 interrumpieron las tendencias al alza tanto en el índice de aprovechamiento del suelo como en la tasa de cesión de terrenos, lo que provocó su descenso y posterior estabilización. Ver Fig. 4.



Fig. 4 Índice promedio de aprovechamiento del suelo y tasa de cesión de terrenos en los planes aprobados de unidades de renovación urbana en múltiples años.

Con la implementación integral de la reforma que otorga mayor autonomía a los distritos, los marcos normativos y los mecanismos de aprobación de cada distrito se han ido mejorando gradualmente, acelerando el proceso de aprobación de proyectos de renovación. Si bien la eficiencia de la renovación urbana aumentó significativamente, esto también generó un incremento en los proyectos y problemas de concentración regional, tensionando la capacidad de carga de la ciudad. Particularmente en áreas destinadas a la renovación que enfrentan déficits significativos en instalaciones públicas, los altos requisitos de contribución, que a menudo superan las tasas base, han llevado a bajos rendimientos, dificultando la atracción de participantes del mercado [10].

Para abordar eficazmente este problema, Shenzhen amplió su enfoque desde proyectos individuales hasta el nivel de distrito administrativo, explorando mecanismos externos de cesión basados en la transferencia de derechos de desarrollo. Las Regulaciones de Implementación sobre la Cesión Externa de Suelo para Instalaciones Públicas en la Renovación Urbana en Shenzhen de 2017 introdujeron un enfoque innovador al vincular la provisión de terrenos para instalaciones públicas con proyectos de renovación mediante estrategias como la "coordinación de enclaves" y la provisión fuera del sitio (Fig. 7). A nivel macro, estas regulaciones se alinean con ajustes de zonificación de densidad para

identificar zonas clave de desarrollo; a nivel meso, permiten un desarrollo coordinado dentro de áreas específicas; y a nivel micro, amplían el alcance del volumen transferible más allá de las unidades individuales de renovación, creando condiciones racionales para las cesiones externas.

Las Varias Medidas para Profundizar el Trabajo de Renovación Urbana y Promover el Desarrollo Urbano de Alta Calidad, emitidas en 2019, intensificaron aún más los esfuerzos de coordinación a nivel distrital. Estas medidas exigen que la formulación de planes de equilibrio de beneficios a nivel distrital priorice la implementación de terrenos de interés público dentro del distrito.

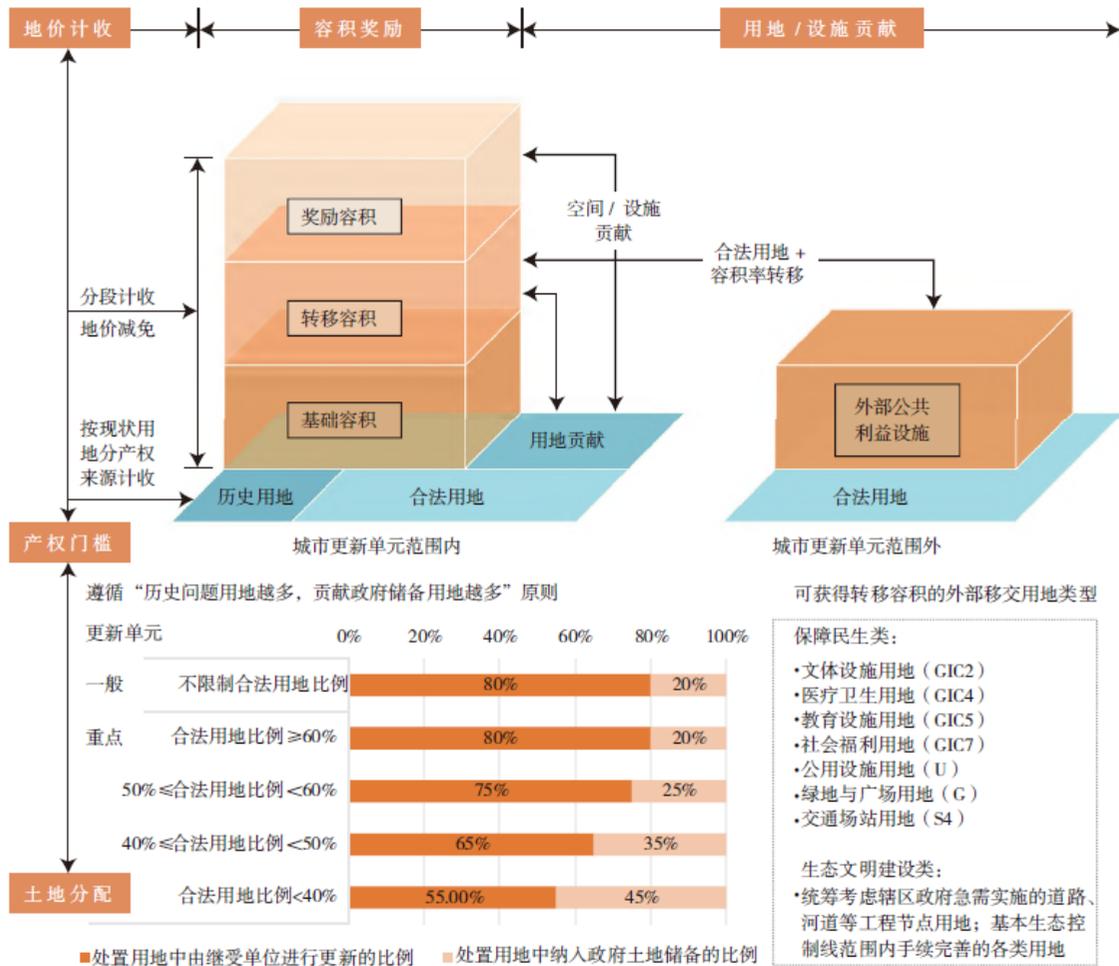


Fig. 7 Instrumentos de política vinculados utilizados en proyectos de demolición y remodelación urbana en Shenzhen.

Fuente: Redibujado con base en referencias [4] y [10].

La innovación en políticas es tanto un paso natural en el progreso institucional como una interacción bidireccional entre la necesidad práctica de orientación hacia el valor público y las respuestas políticas. Por ejemplo, el proyecto de renovación de 2018 de la cervecería Kingway en el distrito de Luohu expuso deficiencias institucionales en la protección de edificios históricos sin clasificación. El equipo de planificación exploró la protección basada en incentivos y recompensas por índice de aprovechamiento del suelo, lo que finalmente llevó a enmiendas en las disposiciones relevantes. Las Disposiciones de Revisión de 2019

refinaron y ampliaron aún más el alcance y los criterios de elegibilidad para los índices de aprovechamiento transferibles, detallando recompensas multiplicadoras para contribuciones de terrenos destinados a escuelas, hospitales e instalaciones culturales, así como para la preservación de distritos o edificios históricos (Tab. 2). Tras la introducción de estas políticas, las contribuciones de terrenos públicos en toda la ciudad mostraron un crecimiento exponencial anual. Ver Fig. 5.

Tab. 2 Comparación de las reglas detalladas para la transferencia de derechos de desarrollo entre la 15ª edición de las Directrices Técnicas y la 19ª edición de las Disposiciones de Revisión.

Tipos de instalaciones con volumen transferible disponible	Método de cálculo del volumen transferible	
	Guía Técnica de 2015	Reglamento de Revisión de 2019
Instalaciones educativas Instalaciones de salud y medicina	Para el suministro en renovación urbana que exceda el 15% de la superficie total asignada, el volumen transferible se calcula de manera uniforme como 1.0 veces el coeficiente de volumen base.	Sobre la base de la planificación legal, se incrementa adicionalmente la superficie requerida para escuelas primarias y secundarias en el área, y la superficie adicional se calcula como 1.3 veces el coeficiente de volumen base.
		Al implementar hospitales, el volumen transferible se calcula como 1.3 veces el coeficiente de volumen base.
Instalaciones culturales		Sobre la base de la planificación legal, para instalaciones culturales adicionales con una superficie no menor a 3000 m ² , la superficie adicional se calcula como 1.3 veces el coeficiente de volumen base.
Edificios históricos y áreas con valor histórico		Cumpliendo con las condiciones estipuladas por el gobierno, el volumen transferible se calcula como 1.3 veces el coeficiente de volumen base.
Otras instalaciones de utilidad pública con terreno independiente		Igual que en 2015: para el suministro que exceda el 15% de la superficie total asignada, el volumen transferible se calcula como 1.0 veces el coeficiente de volumen base.

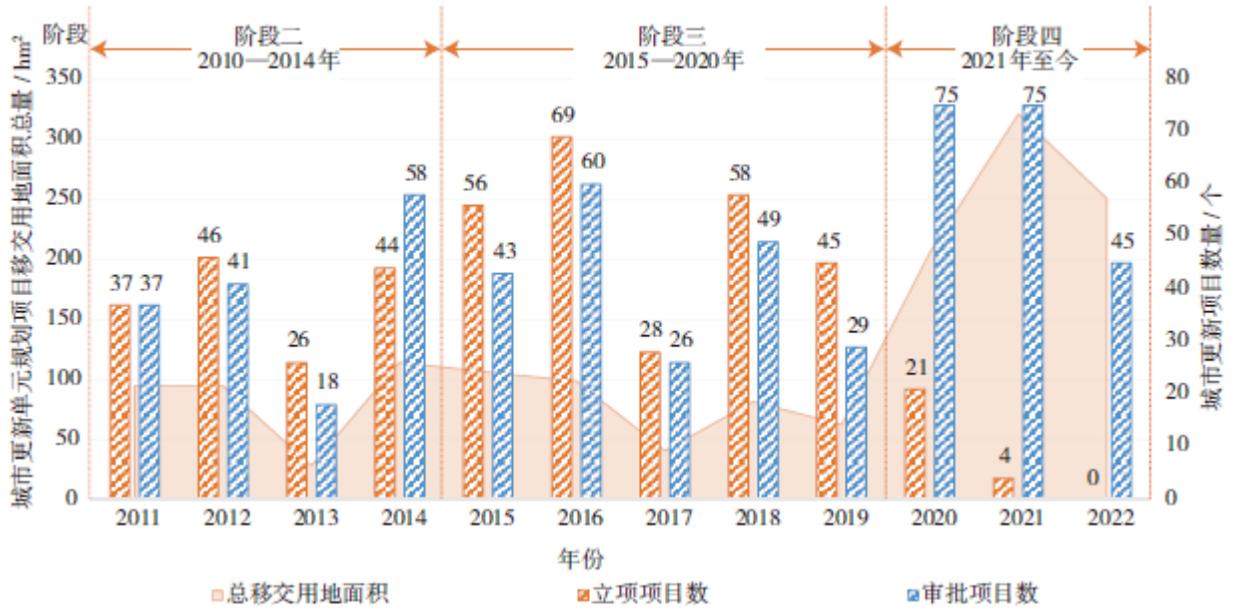


Fig.5 Número de declaraciones de proyectos de unidades de renovación urbana, número de aprobaciones y tamaño total del terreno entregado en múltiples años

Bajo el contexto de la gestión descentralizada y coordinada a nivel distrital, los distritos de Shenzhen han explorado activamente mecanismos adaptativos para la renovación urbana. Esto es particularmente evidente en las regiones periféricas originales, donde la efectividad de la contribución pública ha sido más amplia y rápida. En 2020, las "Directrices Operativas para las Tasas de Cesión de Terrenos y la Revisión de Planificación de Instalaciones Públicas en Unidades de Renovación Urbana del Distrito de Longgang (Prueba)" propusieron un enfoque flexible para determinar las tasas base de cesión de terrenos. Este enfoque se basa en la relación neta demolición-construcción, combinada con las tasas promedio de cesión de terrenos de proyectos aprobados alineados con los objetivos de renovación. Esta innovación permitió aplicaciones específicas al contexto. Aprovechando los esfuerzos de renovación impulsados por el mercado, el distrito de Longgang aseguró el 50% del área total de terreno aportado para carreteras y el 38% para uso educativo, ubicándose entre los distritos con mejor desempeño (ver Fig. 6).

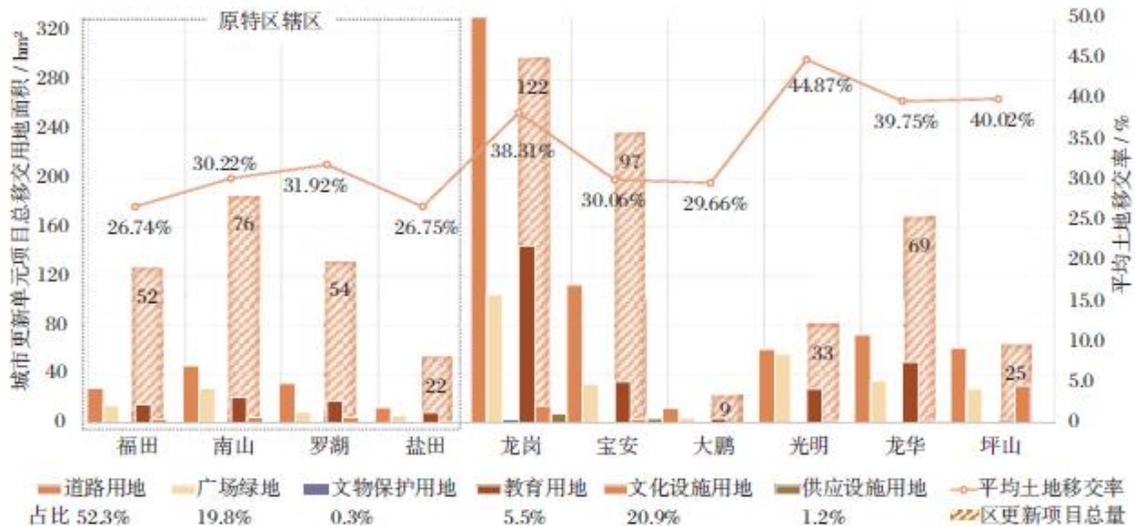


Fig. 6: Contribución de terrenos en proyectos aprobados de planes de unidades de

renovación urbana por jurisdicción administrativa en años recientes.

En la exploración de reglas de gestión volumétrica, los gobiernos municipales y distritales han demostrado una fuerte motivación, emitiendo frecuentemente políticas y enmiendas para mejorar el sistema regulatorio. El énfasis en los incentivos volumétricos se desplazó hacia terrenos para instalaciones públicas de servicio urgente, abandonando prácticas previas que priorizaban la implementación de planes sobre los límites volumétricos. Este cambio introdujo restricciones rígidas para priorizar el bienestar público.

(2) Profundización de Mecanismos Impulsores: Sinergia Política y Controles más Estrictos Desde 2016, una oleada de políticas de renovación urbana estabilizó la tasa de cesión de terrenos en más del 35% a nivel ciudad, proporcionando a los desarrolladores mayor flexibilidad operativa. La clave para estimular aún más el impulso de renovación y establecer mecanismos impulsores para diferentes actores radica en crear mayores espacios de beneficio mientras se equilibran los intereses públicos y privados [5].

Durante la fase de negociación, los incentivos relacionados con los derechos de propiedad mediante vías de redistribución de beneficios aumentaron la disposición de los propietarios a aplicar voluntariamente para proyectos de renovación. La versión de 2016 de las "Medidas Provisionales" introdujo un enfoque basado en clasificaciones para determinar la proporción de terrenos históricos elegibles para renovación, vinculando las restricciones de propiedad y las proporciones de distribución de terrenos para refinar las reglas de cálculo para la cesión de terrenos gubernamentales. Para garantizar el impulso sostenible de la renovación impulsada por el mercado, se exploraron activamente vínculos coordinados entre la contribución de terrenos, el índice de aprovechamiento y la fijación de precios del suelo. Los mecanismos de recompensa por diversas contribuciones de instalaciones proporcionaron a los desarrolladores márgenes de ganancia incrementados. Se adoptaron políticas diferenciales de precios de terrenos, con precios segmentados para rangos de índices de aprovechamiento y exenciones parciales para proyectos de instalaciones públicas. Esto fomentó una conciencia competitiva entre los desarrolladores para el uso eficiente del suelo y desarrollos de alta intensidad y alta contribución (ver Fig. 7). Un conjunto de herramientas de políticas sistemáticas e integradas se estableció a través de la aplicación comprensiva y la vinculación coordinada de controles de desarrollo, reestructuración de propiedades y ajustes económicos.

Durante la fase de producción y asignación, el aprovechamiento de capital privado para productos públicos a menudo resultó en instalaciones públicas impulsadas por el mercado. Sin embargo, debido al control gubernamental limitado sobre las reglas de implementación, garantizar la naturaleza pública y la efectividad de estas instalaciones se convirtió en un desafío [13]. Los mecanismos de recompensa ineficaces para las contribuciones de instalaciones a veces derivaron en comportamientos de búsqueda de rentas. Por ejemplo, en el plan de renovación urbana del edificio Food en el subdistrito de Nanhu, distrito de Luohu, los requisitos vagos de espacio público se convirtieron en fichas de negociación entre los desarrolladores y el gobierno [28]. Para abordar la baja calidad de los espacios aportados, las Disposiciones de Revisión de 2019 se alinearon con los estándares provinciales, refinando los requisitos e incentivos para espacios públicos y pasarelas elevadas. Esto evitó aplicaciones explotadoras para recompensas por parte de los desarrolladores y estableció un mecanismo competitivo para el suministro diversificado de productos públicos, mejorando efectivamente los beneficios integrales de la provisión de servicios y permitiendo una gestión refinada.

(3) Entidades de Suministro Colaborativo: Colaboración Multilateral Equilibrando Costos de Transacción de Propiedades y Beneficios de Renovación

La negociación constructiva entre diversos actores ha actuado como catalizador para la innovación de mecanismos. Durante este período, el gobierno adoptó un enfoque de gobernanza orientado al valor y la coordinación de intereses, involucrando a múltiples partes interesadas para lograr el consenso más amplio sobre demandas divergentes [21]. Sin embargo, las prolongadas negociaciones entre los desarrolladores y el gobierno sobre la capacidad de desarrollo retrasaron las aprobaciones de planes unitarios, en conflicto con la prioridad del gobierno de abordar la escasez de instalaciones de servicio público y las aspiraciones de los propietarios de mejorar la calidad ambiental. Surgieron problemas de equidad y justicia social. Por ejemplo, el plan de renovación de 2016 para la aldea antigua de Hubei enfrentó controversias por perseguir un "techo" de beneficios. En respuesta, los grupos sociales participaron activamente en la colaboración de renovación. Presionados por la opinión pública, los desarrolladores redujeron los márgenes de ganancia y revisaron el plan [29]. Posteriormente, el gobierno aprovechó las políticas públicas para definir claramente las obligaciones y responsabilidades de los desarrolladores en la provisión de bienes públicos.

2.3.2 Validación Práctica: Prácticas de Renovación de Segunda Ronda con Énfasis en Contribuciones Diversificadas

Con la implementación a nivel ciudad de la descentralización en 2016, Shenzhen entró en la etapa de renovación de segunda ronda, caracterizada por objetivos duales de lograr metas diversificadas y abordar déficits en instalaciones públicas. Los proyectos de renovación comenzaron a ser gestionados de manera integral por el gobierno, con el suministro de bienes públicos siguiendo un enfoque directivo "de arriba hacia abajo", enfocándose en abordar la escasez cuantitativa, prestando menos atención a la calidad y utilidad del suministro. Las innovaciones institucionales impulsaron el impulso de renovación [30], aumentando el número y la escala de proyectos, y marcando el tercer pico de actividad. Sin embargo, las tasas de implementación disminuyeron debido a conflictos de intereses y prolongadas duraciones de aprobación. Hacia el final de esta fase, la rentabilidad de las renovaciones de demolición-reconstrucción disminuyó gradualmente. La transformación industrial ganó impulso mediante proyectos de renovación de "actualización industrial", pero los requisitos excesivos de contribución de instalaciones redujeron severamente el espacio industrial práctico, obligando a dichos proyectos a buscar innovaciones financieras.

2.4 Fase Impulsada por el Bienestar Público (2021–Presente): Nuevos Desafíos Hacia un Desarrollo de Alta Calidad

Después de 40 años de crecimiento rápido, el modelo de "renovación incremental" de Shenzhen, que intercambia suelo existente por superficie adicional, ha alcanzado un estancamiento. En primer lugar, la desaceleración económica causada por la pandemia de COVID-19 y la recesión del mercado inmobiliario impactaron significativamente las actividades industriales. Desde 2019, Shenzhen ha enfrentado una "desaceleración" económica, con muchas empresas experimentando una reducción de producción durante tres años. Los altos alquileres de suelo industrial aceleraron la reubicación industrial, dejando espacios localizados excedentes sin resolver bajo una estructura espacial urbana estabilizada. En segundo lugar, el posicionamiento estratégico de Shenzhen como "referente de bienestar público" exige una mejora en la provisión y distribución equitativa de espacios e instalaciones públicas. Sin embargo, la población activa alcanzó su punto máximo y comenzó a declinar en 2021, registrándose flujos netos de salida de población durante dos años consecutivos. A pesar del aumento en la calidad de la población, se evidencian tendencias de envejecimiento y disminución de las tasas de natalidad. La

desproporción entre población y suministro de instalaciones introduce nuevas misiones para la renovación urbana.

La Ordenanza de Renovación Urbana de Shenzhen de 2021, como la primera nueva regulación del 14.º Plan Quinquenal, abordó los desafíos de renovación mediante legislación. Marcó el inicio de una era de desarrollo de alta calidad y renovación urbana meticulosa. La ordenanza redefinió los roles de los diversos actores, enfatizando una renovación liderada por el gobierno, orientada a la planificación y centrada en el bienestar público, mientras se priorizaba el uso eficiente del suelo. Las operaciones impulsadas por el mercado pasaron a un rol secundario. Esta transformación en las relaciones de suministro se alinea con objetivos de desarrollo más amplios. El Plan Maestro Territorial Espacial de Shenzhen 2020–2035, introducido el mismo año, incrementó significativamente los requisitos para instalaciones escolares y médicas en áreas clave como Nanshan-Qianhai y Futian-Luohu.

Los esfuerzos actuales de renovación se enfocan en mejorar la calidad de vida de los residentes. De ahí la prioridad otorgada a la renovación de barrios antiguos, el fomento de áreas industriales sostenibles, el suministro de servicios públicos y la mejora de la infraestructura urbana general. Sin embargo, el futuro de la renovación urbana enfrenta un conjunto de desafíos más complejos, que incluyen el cambio climático y las incertidumbres económicas globales.

Post-2023, la mayoría de las políticas de renovación existentes llegaron a su vencimiento, lo que impulsó nuevas rondas de revisiones. El gobierno busca recalibrar el equilibrio de intereses entre las partes interesadas mediante diseños de políticas compatibles con incentivos. Las Directrices para la Planificación de la Renovación Urbana y las Políticas de Uso de Suelo emitidas por el Ministerio de Recursos Naturales proporcionaron una dirección clara para priorizar el bienestar público. Enfatizaron que las determinaciones volumétricas deben abordar las necesidades de los residentes y las brechas en los servicios públicos, permitiendo asignaciones no contabilizables para volúmenes de construcción que mejoren directamente los medios de vida. Además, en 2023, la Oficina de Recursos Naturales de Shenzhen publicó un borrador de Opiniones de Implementación para acelerar la oferta de vivienda pública. Estas estipulan que, después de deducir las contribuciones obligatorias de suelo y las viviendas de reasentamiento, al menos el 50% del área edificable restante en los proyectos de renovación de residencias antiguas debe destinarse a viviendas asequibles.

Sin embargo, durante la desaceleración económica, las renovaciones impulsadas por el mercado enfrentaron dificultades como la débil coordinación, restricciones de financiamiento y la falta de una intervención gubernamental eficaz frente a las demoliciones especulativas [31]. Para 2023, numerosos planes de unidades de renovación aprobados permanecieron estancados, y nueve proyectos fueron declarados inválidos en el año. Las tasas decrecientes de implementación subrayaron la necesidad de una participación gubernamental más sólida. Las Opiniones de Implementación de 2024 sobre la Promoción Estable de la Renovación de Aldeas Urbanas para un Desarrollo de Alta Calidad propusieron un retorno a un modelo "liderado por el gobierno". Esto incluyó la introducción de un modelo de "demolición parcial y mejora" para las aldeas urbanas, que ocupan casi el 50% del área construida de la ciudad. Bajo este modelo, hasta el 30% del área total de terreno podría ser redevelopada para lograr un equilibrio económico autosostenible, mientras se mantiene la estructura original. Los enfoques categorizados para la renovación de aldeas urbanas tienen como objetivo mejorar la eficiencia y

fortalecer la provisión de bienes públicos bajo la coordinación gubernamental. Aunque esto sirve como una solución práctica a los dilemas de demolición, destaca el doble desafío de eficiencia equitativa y capacidad administrativa en la nueva fase de políticas de renovación urbana.

3 Perspectivas y Reflexiones sobre Políticas de Interés Público en Shenzhen

Al examinar los 18 años de evolución de las políticas de renovación urbana en Shenzhen, la protección y priorización del interés público han servido consistentemente como el punto de partida y el objetivo final. A medida que se ha ampliado la connotación de interés público, los marcos institucionales correspondientes han evolucionado a través de una progresión de "establecimiento de normas—transformación de políticas—refinamiento dinámico—integración sistemática". Esta trayectoria revela una evolución en la garantía del interés público, pasando de un control lineal a una orientación multifacética, de una eficiencia prioritaria a beneficios compartidos entre múltiples partes interesadas, y de una toma de decisiones unilateral a una gobernanza colaborativa. Las características clave de cada fase se resumen en la Tabla 3, proporcionando las siguientes perspectivas:

Tabla 3. Análisis de la evolución de las políticas de Shenzhen para garantizar el interés público en los procesos de renovación urbana desde la perspectiva de la provisión de bienes públicos

分析框架		制度萌芽阶段 (2004—2009年) 转型时期的政策探索	制度雏形阶段 (2010—2014年) 土地移交制度初成	理性演进阶段 (2015—2020年) 强区放权的精细化演进	公益强保障阶段 (2021年至今) 高质量发展下的公益强化	
供给制度	供给政策：政策设计	起步开展旧住区、旧厂房、棚户区改造；更新单元制度初立	公共利益刚性保障的底线约束“土地移交制度初步落成	加强片区统筹；探索基于容积管理的政策工具和外部移交的飞地统筹	更新走向法制化；增量公益设施可在片区内统筹	
	驱动机制：收益分配与激励机制	房地产开发的巨大利益；基于拆建比的利益平衡与产权激励	以土地置换和容量奖励为主的产权激励；市场共享配建公服设施后的地段“溢价激励	基于公共贡献的产权重构；基于增值收益调节的地价计收规则；基于经济调节的政策联动 ^④	分区适应性优化面向实施的奖励规则；旧住区改造、城中村综合整治、工改提容类产业项目可免除公配地价	
	供给主体：参与主体之间的关系	强政府主导下逐步探索更新的市场化方式；市场零星参与改造协作；土地权利人和公众处于被动地位	政府“积极不干预”；探索市场化更新路径；市场强力推进更新，并与政府土地权利人形成增长联盟	市场成为城市更新中公共物品供给的主要主体；政府转向公共利益、多方参与机制的协调与监管者	政府统筹，回归主导者地位；市场风险共担，但“运作失活缺乏”作用空间；公益优先，多元共建共治共享	
效用表征	空间表征：公共物品的供给实效	由法定图则恒定的公共服务设施配置跟不上更新后的人口压力	公共物品得到了极大的补充，但各区差异大、公共供给有量但低“质”	实施片区统筹后更新更为综合、多元，但高移交也带来了更高密度	更新项目整体保持高贡献水平，空间利用与设计精耕细作；大型统筹更新片区多地开花	
	综合实效	典型实践	泥岗村专项改造规划；赤尾村专项改造规划；渔民村专项改造规划	岗厦河园片区改造专项规划；大冲村更新改造规划	湖贝统筹规划片区规划；铁仔山西南片区规划	光明区轨道13号线车辆段片区重点城市更新单元规划；平山村综合整治规划
		实践特征	法定图则“开天窗”为更新预留弹性；基于个案补足地块内部的配套需求	城市更新出现爆发式增长；首轮聚焦公共利益与公配设施的更新起步	聚焦多元供给的 二轮更新持续释放活力；民生欠账地区公服设施快速补齐	更新从考虑效率到着眼公平，正式进入公共物品全面补齐阶段
		阶段问题	原特区内外更新产生的增量存在不平衡；城市快速发展与民生短板不匹配	二次开发碎片化、局部更新遭遇瓶颈；规划编制、审批程序繁琐	市场更新利润空间受到压缩；更新后端成本上升	疫情蛰伏、房地产下行，更新降速“失灵”；政府进一步让利鼓励更新
政策属性：价值导向	市场自发行为与政府公共利益初探索	本质是应对市场失序倒逼政府进行规则调适	利用多元主体博弈与利益再分配调动市场活力，实现公益空间供给侧结构性改革	以满足人民多元需求为核心，呈现出“公益优先、兼顾综合效益”的价值理性		

3.1 Suministro de Políticas: Un Conjunto Integrado Multidimensional de Herramientas Políticas como Base Institucional para la Salvaguardia del Interés Público

Desde una perspectiva longitudinal de las políticas, la provisión de salvaguardias del interés público en Shenzhen se basa principalmente en dos métricas clave de gestión espacial: las tasas de transferencia de tierras y la proporción de contribución de instalaciones de apoyo dentro de los proyectos de unidades de renovación urbana. Estas métricas se complementan con una variedad de medidas, que incluyen la disposición de tierras, la

reestructuración de derechos de propiedad y la regulación económica. En conjunto, forman un conjunto de herramientas políticas multidisciplinarias e intersectoriales, caracterizado por la integración vertical y horizontal, la sinergia coordinada y la flexibilidad adaptativa. Las políticas de salvaguardia del interés público no solo requieren que las herramientas internas funcionen de manera simbiótica, sino que también deben integrarse en el marco general de crecimiento de políticas macro, como la renovación urbana y la preparación de tierras, asegurando su alineación y verificación[18].

3.2 Mecanismo Impulsor: Mecanismos de Incentivo Basados en el Equilibrio de Intereses como Garantía Sólida para una Alta Producción de Interés Público

La renovación urbana implica fundamentalmente la redistribución de derechos espaciales y de tierras[32], utilizando la "mano invisible" del mercado para asignar recursos públicos. En su esencia, este proceso se centra en la mejora y la distribución equitativa del valor.

En cuanto a los costos, el gobierno utiliza mecanismos de mercado para recuperar tierras cargadas con problemas históricos y consolidar derechos de propiedad fragmentados, reduciendo así los costos de transacción de la propiedad. Para estimular la participación del mercado y motivar a los propietarios a revitalizar los recursos de tierras, es necesario diseñar mecanismos de recompensa apropiados[33].

En términos de ingresos, el gobierno adopta un enfoque moderado otorgando concesiones para incentivar la internalización de beneficios externos. Esto guía a las fuerzas del mercado a optimizar la asignación de recursos públicos mientras emplea medidas compensatorias, como reducciones fiscales y exenciones de tarifas, para regular la frecuencia con que los desarrolladores solicitan recompensas del lado de la oferta. De este modo, se garantiza que el interés público se entregue eficazmente sin comprometer la eficiencia del mercado, mejorando así los beneficios integrales de las áreas urbanas.

3.3 Entidades Suministradoras: Una Plataforma de Negociación y Coparticipación para Diversos Interesados como Impulsor Implícito para la Optimización de Decisiones

La realización de resultados en el interés público es el resultado integral de negociaciones entre diversos interesados bajo la orientación de políticas. Como actor central, el gobierno asume la doble responsabilidad de ser tanto el administrador de los beneficios integrales como el agente de los intereses públicos[6].

Mientras que el mercado prioriza los retornos económicos, a menudo excluye las demandas públicas para cumplir con los requisitos de contribución pública. Desde 2014, los interesados pequeños y dispersos han sido gradualmente incorporados a las actividades de renovación. El establecimiento de una plataforma colaborativa de múltiples interesados con derechos de participación pública^⑥ ha transformado el triángulo de intereses gobierno-desarrollador-propietario en una red, reduciendo los debates repetitivos y los bloqueos en los procesos de toma de decisiones[34].

La resistencia pública, ya sea expresada mediante "votar con los pies" o la crítica mediática de los resultados exclusivos de planificación, ha revertido en cierta medida la dinámica de los desarrolladores y propietarios formando alianzas para "coaccionar la planificación" o propietarios siendo marginados pasivamente. En consecuencia, el escrutinio público se ha convertido en un factor crítico para evaluar las propuestas de planificación[25].

4 Conclusiones y Discusión

Este estudio construye un marco analítico de "suministro institucional—entidades

suministradoras—representación de utilidad" desde la perspectiva teórica de la provisión de bienes públicos. Resume las políticas y prácticas de salvaguardia del interés público en la renovación urbana de Shenzhen desde 2004. En comparación con las prácticas institucionales en Beijing, Shanghái y el Delta del Río Yangtsé, las políticas de salvaguardia del interés público de Shenzhen han sido en gran medida un producto de legados históricos y desafíos prácticos. Estas políticas exhiben un patrón cíclico de endurecimiento y relajación, a menudo con fases de retraso[35], aunque también presentan exploraciones pioneras en respuesta a las demandas del desarrollo urbano.

La renovación y el desarrollo urbano sostenibles dependen de la combinación virtuosa de un gobierno proactivo y un mercado eficiente. Bajo nuevas tendencias donde la planificación de existencias transita hacia fases operativas y las estructuras de recursos cambian mientras los espacios de apoyo permanecen fijos, planes dirigidos por el gobierno y orientados a objetivos, como las iniciativas anuales de renovación urbana y preparación de tierras, corren el riesgo de crear una sobreoferta o provisión prematura de bienes públicos. Una capacidad de absorción insuficiente del mercado puede llevar a la inactividad espacial o al desperdicio de recursos. A medida que las políticas de salvaguardia del interés público se endurecen gradualmente y avanzan hacia un equilibrio de beneficios comunes e integrales, puede ser prudente implementar una estrategia de "reducción" para los elementos urbanos. Esto liberaría más espacio para el desarrollo y mejoraría la calidad ambiental.

Además, se requiere una discusión más profunda en dos frentes: cuantificar las pérdidas del efecto integral en las salvaguardias del interés público y determinar caminos para maximizar los beneficios públicos a corto y largo plazo.

Enfocándose en la equidad en las salvaguardias del interés público, este estudio propone dos estrategias viables. Primero, alineación de oferta y demanda: mientras se mejora la capacidad de suministro, la asignación eficiente de los espacios de beneficio público debe refinarse en función de las carencias en servicios públicos y las características de la población externa. Para las áreas de desarrollo emergente, se debe adoptar una estrategia de "implementación débil, control fuerte", utilizando "indicadores + condiciones de planificación" como herramientas regulatorias. Segundo, planificación anticipada: se deben desarrollar esquemas de uso flexible para los espacios públicos, como el uso adaptativo de edificios de políticas industriales temporalmente inactivos o instalaciones educativas en áreas con salida neta de población, para "abordar necesidades inmediatas mientras se anticipan demandas futuras"[2]. Este enfoque aprovecha los recursos existentes para satisfacer la utilización compuesta a lo largo del tiempo y el espacio.

Notas

- 1) Fracaso gubernamental: Introducido por James Buchanan, este concepto se refiere a las ineficiencias en la provisión de bienes públicos debido al exceso de intervención gubernamental, la ineficiencia y la complejidad jerárquica al responder a las dinámicas del mercado. Por lo tanto, es esencial una colaboración flexible entre el gobierno y las entidades del mercado, haciendo de los enfoques orientados al mercado un valor fundamental para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.
- 2) Incentivos del Índice de Aprovechamiento del Suelo (FAR): Introducidos por primera vez en Shanghái en 2003, seguidos de políticas similares en el Delta del Río Yangtsé. Para abordar los desafíos en la garantía del bienestar público durante la renovación de áreas urbanas antiguas, la provincia de Guangdong propuso incentivos del FAR en sus Directrices para Fortalecer la Implementación de la Planificación de la Renovación de

las “Tres Antigüedades” en 2011. Estos incentivos buscan equilibrar intereses al recompensar proyectos que proporcionen servicios públicos, infraestructura o viviendas asequibles.

- 3) Zonificación por incentivos: Emergente en los años 80 en los Estados Unidos, este enfoque permite a los desarrolladores obtener un FAR adicional al contribuir con espacios públicos o financiar viviendas urbanas e infraestructura. Hong Kong adoptó mecanismos similares ya en 1962 para fomentar contribuciones privadas a bienes públicos en terrenos urbanos de alto costo.
- 4) Mecanismo de transferencia de tierras: Las Medidas de Renovación Urbana de Shenzhen (2012) estipularon que, dentro de las unidades de renovación urbana, el área de tierra transferida al gobierno de forma gratuita para fines públicos debe superar los 3,000 m² y representar no menos del 15% del área de tierra demolida, aplicándose requisitos más estrictos cuando corresponda.
- 5) Falacia de composición: Durante las fases de renovación lideradas por el mercado, los esfuerzos de renovación urbana en Shenzhen, a menudo implementados a través de planes específicos por casos individuales, tendieron a centrarse en elementos internos de los proyectos (por ejemplo, tráfico, instalaciones públicas y diseño urbano). Esta falta de integración regional resultó en paisajes urbanos fragmentados, con problemas como la falta de coordinación en la planificación, la sobreconcentración de instalaciones en áreas centrales, una intensidad excesiva del desarrollo local y una sobrecarga de infraestructura.
- 6) Plataforma colaborativa de múltiples partes interesadas: Shenzhen ha explorado modelos de gobernanza utilizando la planificación de unidades de renovación urbana como plataforma, involucrando a diversas partes interesadas a través de reglas de asignación de intereses y mecanismos de aprobación de planificación para proteger tanto el interés público como los derechos de las partes interesadas.

References

- [1] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, 等. 珠三角城市更新公益性用地供给机制对比[J]. 规划师, 2023,39(11): 131-137.
- [2] 李亚洲, 张倩, 毕瑜菲, 等. “人口—设施”精准匹配下的公共服务设施配置策略[J]. 规划师, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J]. 城市规划, 2022(9): 115-122.
- [4] 刘超. 城市更新中公共利益的衡量标准与程序设定[J]. 城市问题, 2017(3): 73-79.
- [5] 岳隽. 基于公共利益和个体利益相平衡的城市更新政策工具研究: 以深圳市为例[J]. 城乡规划, 2021(5): 34-42.
- [6] 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.
- [7] 谢浩俊. 深圳城市更新中的土地贡献率制度实践研究[C]//持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [8] 王飞, 许玥, 于涛, 等. 分形视角下的深圳城市更新土地移交空间研究[M]//共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集(02城市更新): 中国建筑工业出版社, 2018.
- [9] 邓红. 利益视角下产业类城市更新用地贡献率研究: 以长城路工业区为例[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [10] 缪春胜, 水浩然, 张艳. 深圳市城市更新开发权外部移交机制探索[J]. 规划师, 2023,39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS C, AICP, COOKE K, et al. AI in planning white paper[R]. American Planning Association, 2022.
- [12] 于洋. 面向存量规划的我国城市公共物品生产模式变革[J]. 城市规划, 2016, 40(3):15-24.
- [13] EECKE W V. Public goods: an ideal concept - neuere versuche einer ethischen begründung der theorie meritorischer guter[J]. Journal of Socio-Economics, 1999, 28 (2):139-156.
- [14] PREST A R , BUCHANAN J M. Publicfinance in democratic process. fiscal institutions and individual choice[J]. The Economic Journal, 1968.
- [15] MORRIS M. Incentive zoning: meeting urban design and affordable housing objectives[R]. Washington DC: American Planning Association Report -Planning Advisory Service, 2000.
- [16] RUBIN J I, SENECA J J. Density bonus- es, exactions, and the supply of affordable- housing[J]. Journal of Urban Economics, 1991,30(2):208-223.
- [17] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.
- [18] 司马晓. 深圳市城市更新探索与实践[M]. 中国建工出版社, 2021.
- [19] 黄卫东, 杨瑞, 林辰芳. 深圳城市更新演进中的治理转型与制度响应: 基于“成本—收益的视角[J]. 时代建筑, 2021(4): 21-27.
- [20] 吴晓莉. 经济转型期公共设施规划标准的修订: 以深圳为例[J]. 规划师, 2005(9): 69-72.
- [21] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究: 以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.

- [22] 李云, 罗佳, 陈嫣嫣, 等. 深圳城市密度时空特征演变及影响因子研究[J]. 规划师, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] 栾晓帆, 陶然. 超越“反公地困局”: 城市更新中的机制设计与规划应对[J]. 城市规划, 2019, 43(10): 37-42.
- [24] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为: 从利益共享走向责任共担[J]. 国际城市规划, 2011, 26(1): 41-45.
- [25] 林强. 城市更新的制度安排与政策反思: 以深圳为例[J]. 城市规划, 2017, 41(11): 52-55, 71.
- [26] 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.
- [27] 苏海威, 胡章, 李荣. 拆除重建类城市更新的改造模式和困境对比[J]. 规划师, 2018, 34(6): 123-128.
- [28] 伍炜, 蔡天抒. 城市更新中如何落实公共开放空间奖励: 以深圳市南湖街道食品大厦城市更新单元规划实践为例[J]. 城市规划, 2017, 41(10): 114-118.
- [29] 杨晓春, 宋成, 毛其智. 从120计划事件看规划公众参与的制度创新[J]. 规划师, 2018, 34(9): 130-135.
- [30] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. 我国城市更新制度供给与动力再造[J]. 城市与区域规划研究, 2022, 14(1): 1-19.
- [31] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.
- [32] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [33] 黄军林. 产权激励: 面向城市空间资源再配置的空间治理创新[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 78-87.
- [34] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
- [35] 梁颖, 曾鹏. 北京存量工业用地更新的增值收益分配机制演进[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 69-73.

Referencias

- [1] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, 等. Mecanismos de suministro de terrenos públicos en la renovación urbana de la región del Delta del Río Perla: un análisis comparativo [J]. Planificadores, 2023, 39(11): 131-137.
- [2] 李亚洲, 张信, 毕瑜菲, 等. Estrategias de asignación de instalaciones de servicios públicos bajo una correspondencia precisa entre "población-instalaciones" [J]. Planificadores, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] 王若冰. Discusión sobre el sistema de garantía del interés público en la renovación urbana de China [J]. Planificación Urbana, 2022(9): 115-122.
- [4] 刘超. Estándares de medición y configuración del procedimiento para el interés público en la renovación urbana [J]. Problemas Urbanos, 2017(3): 73-79.
- [5] 岳隽. Estudio sobre herramientas de políticas de renovación urbana basadas en el equilibrio entre intereses públicos e individuales: el caso de Shenzhen [J]. Planificación Urbana y Rural, 2021(5): 34-42.
- [6] 梁印龙. Explicación del mecanismo de captura y disipación del interés público en la renovación urbana: un modelo de optimización de rentas basado en la teoría de la "esfera pública" de la propiedad [J]. Planificación Urbana, 2023, 47(4): 86-92.
- [7] 谢浩俊. Investigación práctica del sistema de contribución de tierras en la renovación urbana de Shenzhen [C]//Desarrollo Sostenible y Planificación Racional: Actas de la Conferencia Anual de Planificación Urbana de China 2017 (02 Renovación Urbana), 2017.
- [8] 王飞, 许玥, 于涛, 等. Investigación del espacio de transferencia de tierras en la renovación urbana de Shenzhen desde una perspectiva fractal [M]//Compartir y Calidad: Actas de la Conferencia Anual de Planificación Urbana de China 2018 (02 Renovación Urbana): Editorial de Industria de Construcción de China, 2018.
- [9] 邓红. Investigación sobre la tasa de contribución de terrenos para renovación urbana industrial desde una perspectiva de intereses: el caso del área industrial de Changcheng Road [C]//Desarrollo Sostenible y Planificación Racional: Actas de la Conferencia Anual de Planificación Urbana de China 2017 (02 Renovación Urbana), 2017.
- [10] 缪春胜, 水浩然, 张艳. Exploración del mecanismo de transferencia externa de derechos de desarrollo urbano en Shenzhen [J]. Planificadores, 2023, 39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS C, AICP, COOKE K, et al. Libro blanco sobre IA en la planificación [R]. American Planning Association, 2022.
- [12] 于洋. Transformación del modelo de producción de bienes públicos urbanos en la planificación de inventarios de China [J]. Planificación Urbana, 2016, 40(3): 15-24.
- [13] ECKE W V. Bienes públicos: un concepto ideal - intentos recientes de una fundamentación ética de la teoría de bienes meritorios [J]. Journal of Socio-Economics, 1999, 28(2): 139-156.
- [14] PREST A R, BUCHANAN J M. Finanzas públicas en el proceso democrático: instituciones fiscales y elección individual [J]. The Economic Journal, 1968.
- [15] MORRIS M. Zonificación de incentivos: cumplimiento de objetivos de diseño urbano y vivienda asequible [R]. Washington DC: American Planning Association Report - Planning Advisory Service, 2000.
- [16] RUBIN J I, SENECA J J. Bonificaciones de densidad, exacciones y suministro de vivienda asequible [J]. Journal of Urban Economics, 1991, 30(2): 208-223.
- [17] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. Mejora del sistema de planificación urbana orientada a inventarios: experiencia de Shenzhen [J]. Revista de Planificación Urbana, 2019(4): 87-94.
- [18] 司马晓. Exploración y práctica de la renovación urbana en Shenzhen [M]. Editorial de Construcción de China, 2021.
- [19] 黄卫东, 杨瑞, 林辰芳. Transición de gobernanza e innovación institucional en la evolución de la renovación urbana de Shenzhen: una perspectiva "costo-beneficio" [J]. Arquitectura de la Época, 2021(4): 21-27.
- [20] 吴晓莉. Revisión de los estándares de planificación de instalaciones públicas en el período de transformación económica: el caso de Shenzhen [J]. Planificadores, 2005(9): 69-72.
- [21] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 等. Estudio sobre el mecanismo de cooperación entre múltiples actores en la renovación urbana: el caso de Shenzhen [J]. Revista de Planificación Urbana, 2019(6): 56-62.
- [22] 李云, 罗佳, 陈嫣嫣, 等. Evolución de las características espaciales y temporales de la densidad urbana en Shenzhen y sus factores influyentes [J]. Planificadores, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] 栾晓帆, 陶然. Más allá del "dilema de los bienes comunes": diseño de mecanismos y respuestas de planificación en la renovación

urbana [J]. *Planificación Urbana*, 2019, 43(10): 37-42.

[24] 刘昕. Rol y actuación del gobierno en la renovación urbana de Shenzhen: desde el reparto de beneficios hacia la corresponsabilidad [J]. *Planificación Urbana Internacional*, 2011, 26(1): 41-45.

[25] 林强. Disposiciones institucionales y reflexiones políticas sobre la renovación urbana: el caso de Shenzhen [J]. *Planificación Urbana*, 2017, 41(11): 52-55, 71.

[26] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. Análisis de los efectos e implementación de la renovación urbana en Shenzhen entre 2010 y 2016 [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2018(3): 86-95.

[27] 苏海威, 胡章, 李荣. Comparación de modelos y desafíos en la renovación urbana de reconstrucción y demolición [J]. *Planificadores*, 2018, 34(6): 123-128.

[28] 伍炜, 蔡天抒. Cómo implementar recompensas por espacio público abierto en la renovación urbana: el caso del edificio de alimentos en el distrito de Nanhú en Shenzhen [J]. *Planificación Urbana*, 2017, 41(10): 114-118.

[29] 杨晓春, 宋成, 毛其智. Innovación institucional en la participación pública en la planificación: el caso del evento "Plan 120" [J]. *Planificadores*, 2018, 34(9): 130-135.

[30] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. Suministro institucional y recreación de dinamismo en la renovación urbana de China [J]. *Investigaciones de Planificación Urbana y Regional*, 2022, 14(1): 1-19.

[31] 田莉, 陶然, 梁印龙. Transformación de los modelos de implementación bajo los dilemas de la renovación urbana: una perspectiva de gobernanza espacial [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2020(3): 41-47.

[32] 邹兵. Transición de la planificación incremental a la planificación de inventarios: análisis teórico y respuestas prácticas [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2015(5): 12-19.

[33] 黄军林. Incentivos de propiedad: innovación en gobernanza espacial para la redistribución de recursos espaciales urbanos [J]. *Planificación Urbana*, 2019, 43(12): 78-87.

[34] 程慧, 赖亚妮. Investigación del mecanismo de toma de decisiones en la renovación urbana en el contexto del desarrollo de inventarios en Shenzhen: una perspectiva de gobernanza espacial [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021(6): 61-69.

[35] 梁颖, 曾鹏. Evolución del mecanismo de distribución de beneficios en la actualización de terrenos industriales en Beijing [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2023(1): 69-73.