

Exploración de mecanismos para promover la conservación y regeneración orientadas a la implementación de áreas históricas en Shanghái

CHEN Peng

Abstracto:El desarrollo urbano de Shanghái ha entrado en una nueva fase con un énfasis significativo en la revitalización de las áreas existentes. En tales circunstancias, la preservación del paisaje histórico ha asumido un papel fundamental en el desarrollo urbano. Dado el alto grado de superposición espacial entre las áreas históricas y las zonas de regeneración urbana, la pregunta crítica es cómo proteger y rejuvenecer eficazmente las características locales. Los proyectos de regeneración en áreas históricas a menudo obtienen atención pública y popularidad; sin embargo, también se enfrentan a múltiples desafíos, como la baja participación pública, los enfoques uniformes, los obstáculos de implementación y las operaciones insostenibles. Un problema fundamental que afecta a los esfuerzos de regeneración es la falta de impulso. A través del análisis de casos, el estudio identifica tres factores que contribuyen a esta inercia, incluidas las metodologías técnicas, las políticas de gestión y las consideraciones operativas. El documento enfatiza la importancia de adoptar una perspectiva unitaria, acelerar los cambios conceptuales, comprender los atributos de los recursos del paisaje histórico y priorizar la mejora del valor integral a través de la coordinación entre las unidades de regeneración. Al perfeccionar los métodos y las especificaciones técnicas de la planificación de la conservación, el documento busca mejorar las medidas de política, ampliar los recursos espaciales, crear mecanismos de incentivos más eficaces y eliminar los cuellos de botella. El documento describe tres conjuntos de factores (tecnología conceptual, recursos espaciales y eficiencia de los mecanismos) para lograr un desarrollo urbano de alta calidad.

Palabras clave:Área histórica; regeneración urbana; implementación de proyectos; mecanismo dinámico

Shanghái, designada como el segundo grupo de ciudades históricas y culturales nacionales de China, cuenta con una imaginaria urbana de múltiples capas y abundantes recursos históricos y culturales. Las zonas de paisaje histórico y cultural, compuestas por áreas históricas y culturales, barrios protegidos, vías de conservación (calles y callejones) y vías fluviales, son las representaciones más concentradas del carácter urbano único y la profundidad cultural de Shanghái.

A medida que Shanghai entra en una nueva fase de renovación urbana, caracterizada por un enfoque en los recursos de acervo y el desarrollo connotativo, estas zonas se han convertido en puntos focales para los esfuerzos de renovación de la ciudad debido a sus apremiantes necesidades de mejoras, las pronunciadas contradicciones entre conservación y desarrollo y los desafíos en la implementación. Estas áreas, que atraen una atención significativa de todos los sectores de la sociedad, presentan desafíos como importantes problemas ambientales y de instalaciones, demandas urgentes de renovación y los conflictos inherentes para equilibrar la protección y el desarrollo. Abordar la renovación de estas áreas es una cuestión clave para que Shanghai logre un desarrollo de alta calidad.

En la actualidad, la investigación en este campo en China se centra predominantemente en resumir los mecanismos y experiencias prácticas de conservación del paisaje histórico en el marco de "conservar, renovar y demoler"[1-2], los métodos para redactar planes de conservación, los desafíos técnicos[3] y los enfoques técnicos diferenciados adaptados a localidades específicas[4-5]. La renovación urbana sostenible requiere la participación colaborativa de múltiples partes interesadas. Si bien las acciones impulsadas por el mercado a menudo son criticadas por su impacto en los paisajes históricos, los actores del mercado siguen siendo una fuerza crucial en los procesos de renovación. Establecer reglas claras para guiar las actividades de renovación y salvaguardar los intereses públicos es esencial. Sin embargo, pocas investigaciones han abordado la cuestión central de cómo garantizar que el mercado y otros actores diversos estén motivados para participar en la renovación del paisaje.

Este estudio, que se desarrolla en el contexto de la transición de Shanghai del "sistema de protección más estricto" a la etapa de renovación de "protección estricta, integrada y proactiva", lleva a cabo un análisis empírico para abordar el bajo entusiasmo entre los participantes del proyecto en las iniciativas de renovación del paisaje. Identifica los "factores de inercia" que limitan la motivación y propone el establecimiento de una "perspectiva unitaria" de renovación refinada para la nueva era. Este marco busca activar los "factores de vitalidad" en tres dimensiones (innovación conceptual y técnica, recursos espaciales y eficiencia de los mecanismos) para promover de manera efectiva la renovación sistemática, sostenible y de alta calidad de las zonas paisajísticas. (Véase la figura 1)



Figura 1 Marco de investigación

1 Antecedentes de la investigación

1.1 Del "sistema de protección más estricto" a la "protección proactiva"

La promulgación en 2003 del Reglamento de Protección de las Áreas de Paisaje Histórico y Cultural y de los Edificios Históricos Destacados de Shanghai (en adelante, el Reglamento de Protección) marcó el establecimiento del "sistema de protección más estricto" en Shanghai. En los últimos años, Shanghai ha implementado activamente el concepto de desarrollo de "conservar, renovar y demoler"[6], ampliando el alcance espacial de los objetos protegidos. Desde 2016, la ciudad ha anunciado la designación de 254 barrios protegidos que cubren aproximadamente 17 kilómetros cuadrados, intensificando la preservación orientada al rescate de los callejones Shikumen, el patrimonio industrial, los grandes edificios públicos y otros elementos que reflejan la base histórica y cultural de Shanghai[7]. El Plan Maestro de Shanghai 2035 propuso por primera vez el concepto de "Área urbana histórica" basada en el área urbana construida de 1949, que cubre un total de aproximadamente 46,57 kilómetros cuadrados. También definió una Zona de Actividad Central (CAZ), que abarca 76,33 kilómetros cuadrados, centrada en el área Bund-Lujiazui como centro de funciones urbanas globales como finanzas internacionales, comercio y sedes, e integrando innovación, creatividad y cultura en áreas como Expo Park, Qiantan y Xuhui Riverside[8].

En la actualidad, más de la mitad del rango espacial de la CAZ y el Área Urbana Histórica se superpone, y más de una cuarta parte comprende áreas protegidas legalmente designadas, como zonas culturales históricas y barrios protegidos (ver Figura 2).

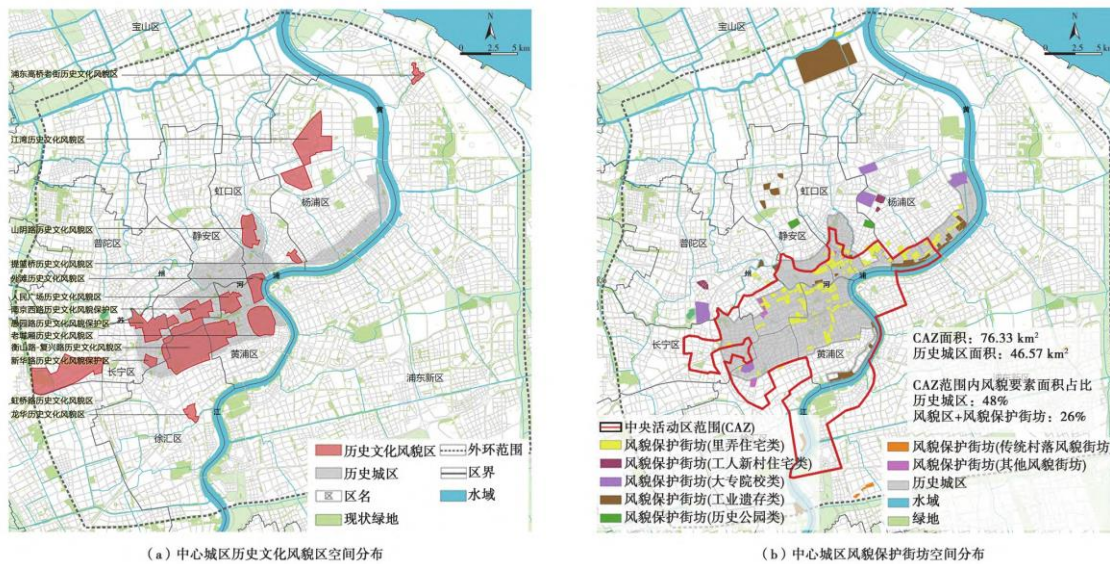


Fig. 2 Relación entre las áreas históricas y la ZAC en el centro de la ciudad de Shanghai

La revitalización y utilización de los recursos históricos y culturales ha ganado cada vez más atención. Los ministerios nacionales han enfatizado repetidamente la importancia de "hacer que las reliquias culturales sean útiles para dar forma a la identidad y fomentar la inspiración" y "fortalecer la protección y la herencia de la cultura histórica, manteniendo un equilibrio entre la protección y la utilización". Abogan por la integración de la cultura histórica con la vida moderna como un medio para proteger, heredar y desarrollar el patrimonio cultural histórico. En 2019, Shanghai revisó el Reglamento de Protección[7], subrayando no solo la protección estricta sino también los enfoques holísticos y proactivos. La transición de la preservación orientada al rescate a la utilización activa y efectiva de recursos históricos y culturales más amplios, más diversos y de mayor escala se ha convertido en un desafío crucial para las iniciativas de paisaje histórico de Shanghai.

1.2 El dilema del “equilibrio” en la renovación urbana de áreas de paisaje histórico Shanghái fue la primera ciudad de China en cambiar su estrategia de desarrollo de “demoler, renovar y conservar” a “conservar, renovar y demoler”, lo que marcó una transición hacia una nueva etapa de renovación urbana connotativa. Tanto las Medidas de Implementación de la Renovación Urbana de Shanghái como las Regulaciones de Renovación Urbana de Shanghái (en adelante, las Regulaciones de Renovación), promulgadas en 2021, han priorizado la “herencia del patrimonio histórico y cultural”. Las áreas de paisaje histórico, a menudo caracterizadas por una baja calidad residencial, malas condiciones de construcción, instalaciones de servicios insuficientes, falta de espacios públicos, actores diversos y derechos de propiedad complejos, son un componente esencial de las unidades de renovación urbana.

La renovación de los paisajes históricos exige equilibrar la conservación del patrimonio histórico y cultural con la mejora de las condiciones de vida de los residentes, la revitalización de la economía regional y el mantenimiento de las redes sociales. Este doble objetivo de "dos caras de la misma moneda, altamente integradas" hace que la renovación del paisaje histórico sea una de las tareas más complejas y desafiantes de implementar.

El mecanismo de motivación, que se refiere a las fuentes de motivación, desempeña un papel fundamental. Por ejemplo, el mecanismo de motivación impulsado por el mercado se forma a través de la búsqueda de beneficios económicos por parte de diversos actores económicos. En el contexto de una economía de mercado, esta búsqueda está fundamentalmente vinculada a los intereses, mientras que la planificación sirve como una redistribución inicial de los intereses espaciales. Innovar el mecanismo de motivación para la preservación y renovación de áreas de paisaje histórico requiere alinearse mejor con las demandas de desarrollo urbano, aprovechar el liderazgo cultural y optimizar la negociación de los intereses espaciales para mejorar la participación de todos los interesados en el proceso de renovación.

Dos desafíos en la implementación de proyectos de regeneración urbana en áreas históricas de Shanghái

2.1 “Cuatro cambios”: la evolución de las prácticas de regeneración urbana
Shanghai reconoció desde el principio que el patrimonio histórico y cultural es un recurso vital para la regeneración urbana. En el proceso de implementación han surgido las siguientes características:

De la élite a los valores universales y de los edificios individuales a los distritos:

El uso temprano de los recursos históricos y culturales se centró en edificios independientes de alto valor, como villas con jardín y edificios públicos. Estos proyectos eran de pequeña escala y a menudo se reutilizaban para funciones de oficina. Con los cambios en la estructura social y económica y la transformación industrial a lo largo del arroyo Suzhou, los edificios industriales con gran adaptabilidad y flexibilidad espacial se convirtieron en estudios de artistas y espacios creativos a través de proyectos de regeneración.

A medida que avanza el desarrollo de la iniciativa costera de clase mundial “Un río, un arroyo”, más sitios de patrimonio industrial se han transformado en nodos de actividad pública, que albergan funciones como oficinas comerciales, exposiciones culturales, ocio, entretenimiento y hoteles de lujo. Al mismo tiempo, los distritos históricos caracterizados

por su valor universal, como los bloques contiguos de Shikumen lilong (casas de callejones), también se han convertido en nuevos puntos focales. Por ejemplo, el proyecto Jinchao Balong preservó el diseño grupal de Shikumen lilong al tiempo que introdujo funciones culturales, de entretenimiento y comerciales, transformando gradualmente el área en un hito cultural significativo.

De los retornos económicos al valor integral: una orientación de valor más amplia para la regeneración urbana:

Durante la fase de “desarrollo incremental”, el principal objetivo eran los beneficios económicos. Por ejemplo, el proyecto Xintiandi, si bien preservó el lilong de Shikumen como símbolo, hizo hincapié en la recuperación económica general del proyecto, pero prestó poca atención a la autenticidad o las redes sociales. En la actual era de “desarrollo de existencias”, Shanghai se centra no solo en mantener un crecimiento económico razonable, sino también en preservar y transmitir la cultura histórica a través de la regeneración, activando así el valor integral del patrimonio. El patrimonio ahora se considera un “vínculo” que integra espacios materiales, sociales, culturales y ecológicos.

Por ejemplo, la apertura de la sección del arroyo Suzhou cerca del campus de la Universidad de Ciencias Políticas y Derecho de China Oriental no solo mostró características históricas únicas al público, sino que también creó un nodo crítico de vitalidad pública a lo largo del arroyo.

De actores singulares a actores diversos: fomentando una participación más amplia en la regeneración urbana:

Los primeros esfuerzos de regeneración se llevaron a cabo principalmente desde arriba, liderados por agencias gubernamentales. A medida que se amplió el alcance de la regeneración, los proyectos incluyeron más elementos que requerían protección, enfrentaron mayores problemas de coordinación y plazos más largos, lo que requirió la participación de diversas partes interesadas en los procesos de negociación. En Shanghái, las prácticas de regeneración ahora incluyen diversas vías, como el liderazgo gubernamental de arriba hacia abajo, la orientación de expertos y enfoques de abajo hacia arriba impulsados por las corporaciones.

De estructuras individuales a sistemas holísticos: innovaciones en métodos de regeneración:

Los primeros esfuerzos se centraron en la “conservación estática”, haciendo hincapié en la reparación y renovación de espacios interiores para satisfacer necesidades funcionales. Con la expansión del contenido y el alcance del proyecto, los métodos de regeneración actuales hacen hincapié en las mejoras holísticas de los edificios y de sus entornos circundantes, integrando elementos materiales y emocionales a la vez que se equilibra la calidad funcional, las instalaciones de servicios públicos y las redes de actividades públicas.

Por ejemplo, en la renovación de la aldea Caoyang No. 1, la regeneración no solo logró mejoras integrales en los departamentos, sino también mejoras en los paisajes ambientales, una organización optimizada del tráfico y mejoras en las instalaciones de servicios comunitarios. Además, el proyecto integró características culturales para recrear escenas locales y establecer nodos de actividad icónicos.

2.2 Panorama de las prácticas recientes de regeneración urbana en áreas históricas
 Entre 2022 y 2023, según el Plan de Acción para la Preservación Histórica y Cultural en los Distritos de Shanghai, se completaron un total de 33 proyectos de regeneración urbana, 26 de ellos ubicados en el centro de la ciudad. Estos proyectos se concentraron en áreas históricas y zonas clave a lo largo de la iniciativa “Un río, un arroyo” (Fig. 3).

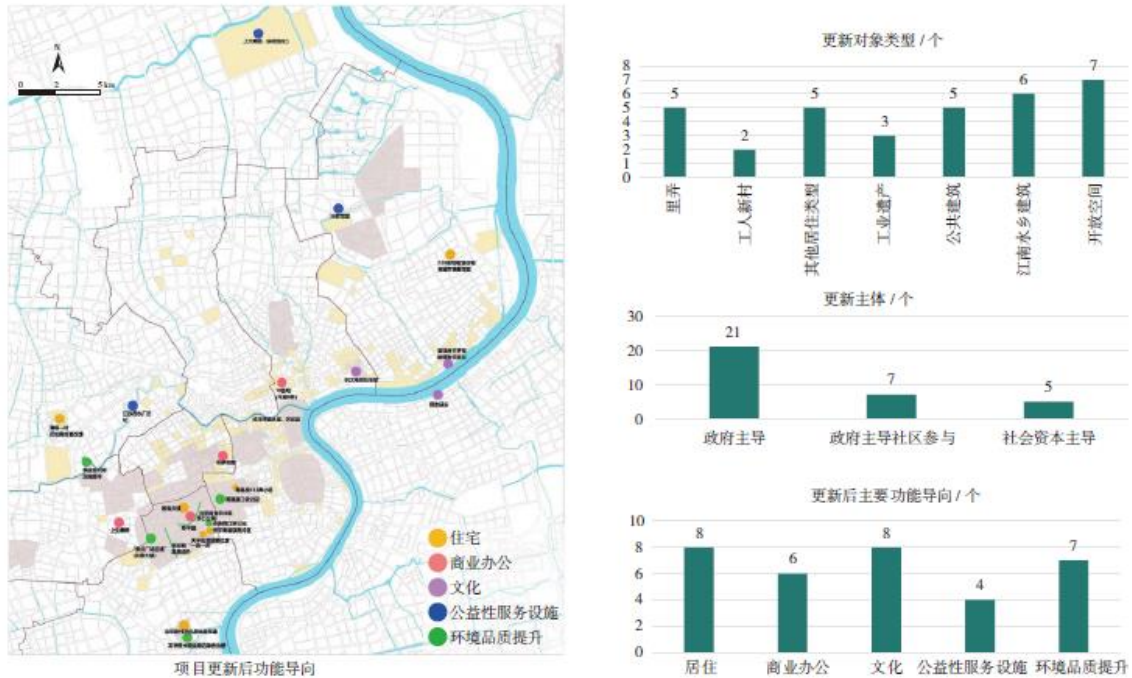


Figura 3: Distribución y estado de los proyectos de regeneración urbana en la ciudad central de Shanghai (2022-2023)

Los proyectos de regeneración recientes en Shanghai reflejan un enfoque más amplio, que incluye exploraciones de áreas residenciales como pueblos de trabajadores y la renovación general de ciudades acuáticas de estilo Jiangnan en áreas suburbanas. Estos proyectos también demuestran orientaciones funcionales más diversificadas. Si bien la proporción de proyectos de conversión de oficinas con fines comerciales sigue siendo baja, en general han recibido una respuesta social positiva (Fig. 4).

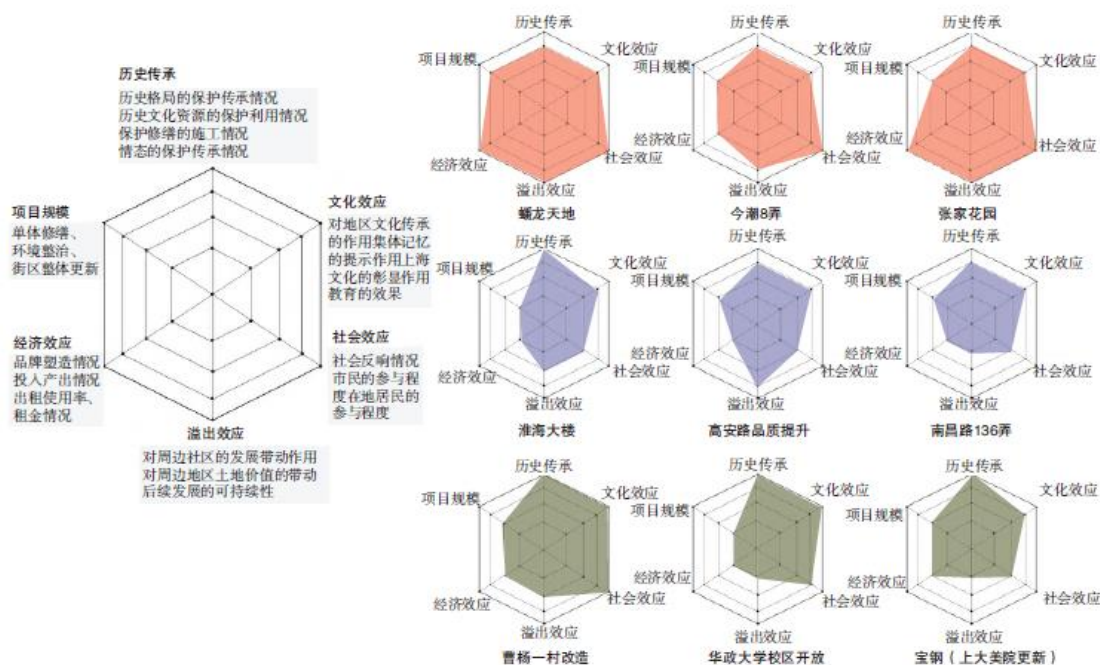


Fig. 4: Evaluación de la implementación de proyectos de regeneración urbana en áreas históricas

2.3 Falta de motivación: el principal desafío de la regeneración urbana en áreas históricas Si bien todos los interesados reconocen las ventajas incomparables de la regeneración urbana para dar forma a la identidad cultural, la imagen de marca y la competitividad de Shanghai, la disposición a participar en estos proyectos sigue siendo baja y las tasas de inicio de proyectos son generalmente bajas. En 2015, Shanghai anunció un plan para toda la ciudad destinado a proyectos clave de regeneración en áreas históricas, pero hasta la fecha, casi un tercio (11 de 38) de los proyectos propuestos aún no se han iniciado.

Un análisis de los planes de regeneración recientes revela que el gobierno sigue siendo el actor principal, ya que representa el 80% de los proyectos. La participación del mercado es mínima y prácticamente no hay participación de las comunidades ni del capital privado. A medida que el alcance de la regeneración siga ampliándose, el volumen cada vez mayor de proyectos inevitablemente supondrá una carga financiera significativa para el gobierno, lo que hará que la regeneración sea insostenible a largo plazo.

La falta de motivación se ha convertido en el problema central que limita la futura implementación de la regeneración urbana en áreas históricas de Shanghai (Tabla 1).

Tabla 1 Resumen del estado de ejecución de los proyectos de regeneración urbana

Nombre del Proyecto	Función Original	Función Ajustada	Escala de Construcción (millones de m ²)	Escala de Terreno o (hectáreas)	Coste de Inversión (miles de millones de yuanes)	Retorno de Inversión
Tianzifang	Residencial	Instalaciones comerciales y	2	7	0.1	Ninguno

		culturales				
Sinan Mansions	Residencial	Vivienda, comercio, oficinas, hotel	5.9	5	38	Pérdida
Bund Origin Project	Edificio público	Comercio, hotel, oficinas, apartamentos, cultura, entretenimiento, turismo, grandes zonas verdes	36.3	13.8	24.1	Pérdida
Jing'an Villas	Residencial	Residencial	3.87	2.25	15.19	Ninguno
Proyecto de Protección y Renovación del Palacio de la Juventud de Changning	Residencial	Instalaciones públicas culturales	1	1	0.64	Ninguno
Jianyeli	Residencial	Hotel y comercio	2.3	1.7	11.6	Pérdida
Hengshan Fang	Residencial	Instalaciones comerciales	0.73	0.56	9.26	Retorno esperado en 30 años
Mercado Antiguo de Jiashan	Edificio industrial	Comercio	0.36	0.26	0.11	Ganancia
Proyecto de Yongkang Road	Comercio, residencial	Comercio	0.28	—	0.085	Ganancia
Sinagoga de Moisés	Edificio público	Edificio público	0.06	0.07	0.03	Ninguno
Calle Cultural de Celebridades de Duolun	Residencial	Principalmente edificios públicos	—	18.64	1	Falta de financiación; difícil continuar
1933 Laochangfang	Edificio industrial	Edificio público	3.17	3.3	1.2	Pérdida
Proyecto del Centro Internacional de Moda de Shanghái	Edificio industrial	Edificio público	14	12	5.47	Ganancia
Villa de Jiading	Residencial	Hotel	0.56	0.41	0.15	Ninguno
Reforma del Teatro Fengcheng	Instalaciones culturales y deportivas	Instalaciones culturales y deportivas	0.24	0.32	0.06	Retorno esperado en 25 años
Proyecto Shangdu Li South Bank	Residencial, edificio industrial	Complejo comercial y recreativo	4.74	3.95	5.98	Pérdida, alto índice de vacantes

A través de entrevistas con funcionarios gubernamentales y actores clave involucrados en los proyectos de renovación del paisaje, se encontró que la falta de motivación se debe principalmente a tres factores:

Desafíos técnicos: estos incluyen los altos requisitos de preservación del paisaje tanto a nivel de planificación como de arquitectura, las dificultades para implementar indicadores de planificación y requisitos de control, los desafíos en el diseño y disposición espacial, la inaplicabilidad de los indicadores existentes a las áreas de paisaje y cuestiones

relacionadas con la compatibilidad de los edificios históricos con nuevas funciones.

Largos períodos de implementación: Los departamentos y las partes interesadas que participan en la renovación del paisaje son complejos, con muchas etapas que incluyen la adquisición de tierras, la formulación y verificación de planes de protección, y una gran incertidumbre durante la construcción. El período de construcción es mucho más largo que el de otros proyectos de construcción. Proyectos como Sinan Mansions y el proyecto Bund Source han superado los 10 años, lo que genera costos financieros iniciales extremadamente altos.

Dificultades financieras y operativas: En la renovación de las áreas verdes, la adición de espacio comercial es limitada y es difícil para las partes interesadas clave encontrar fuentes sostenibles de ingresos. Por ejemplo, solo el 14% de los proyectos en los planes de renovación pueden proporcionar área comercial adicional. La mayoría de los proyectos de renovación requieren inversión y mantenimiento a largo plazo como "activos pesados". Actualmente, estos proyectos de renovación a menudo utilizan la cultura como un truco para atraer la atención y optan por aprovechar el "efecto celebridad de Internet" para inflar los precios de alquiler y lograr un rápido retorno de los fondos. Esto conduce a un desajuste frecuente entre "popularidad" y "poder adquisitivo", ya que los altos alquileres alejan a las empresas culturales y reducen la vitalidad de la zona. Como resultado, el distrito se vuelve homogéneo en términos de su oferta comercial. Después de la renovación de Wukang Road, por ejemplo, en un radio de 1,1 km, se abrieron 50 tiendas, más de un tercio de las cuales eran establecimientos homogéneos de café y comida ligera. Esto ha llevado a altas tasas de rotación de tiendas, lo que afecta el entusiasmo de las partes interesadas clave para participar en los proyectos de renovación del paisaje.

3. Limitaciones de la participación de las partes interesadas en la protección y la renovación: "factores de inercia"

Los factores de inercia son las causas subyacentes que afectan la motivación. El estudio sugiere que la falta de un mecanismo de motivación está influenciada principalmente por factores de inercia en tres dimensiones: tecnología, política y economía.

3.1 Superación de estándares: factores de inercia en la dimensión técnica

3.1.1 Las ataduras de los recursos espaciales

Aunque los planes de protección especifican un requisito de proporción de parcelas en las áreas de planificación, la escala real de la construcción está limitada por estrictas restricciones de recursos espaciales, lo que a menudo hace que sea difícil de lograr. Por ejemplo, la superficie de la parcela suele ser pequeña, rodeada de desarrollos de alta densidad con problemas existentes como la exposición a la luz solar y el espaciamiento, así como requisitos para controlar el paisaje general. El desarrollo del espacio subterráneo también está restringido. Incluso en áreas donde no hay requisitos estrictos de protección, es difícil abordar cuestiones como las relaciones existentes entre propiedades adyacentes en los planes de renovación.

En la actualidad, el potencial limitado de planificación y desarrollo en las áreas de paisaje histórico se concentra principalmente en los barrios circundantes, y los derechos de desarrollo se transfieren para promover la implementación del proyecto. Los actores del mercado en proyectos como Panlong Tiandi y Xintiandi a menudo utilizan este método. Sin embargo, por un lado, tanto la ciudad central como los distritos tienen recursos espaciales limitados y los riesgos de inversión en áreas de paisaje son altos. Por otro lado, en otros distritos, en particular las áreas con altos índices de parcelas, los proyectos comerciales

son relativamente estables en términos de desarrollo y retorno financiero. Tanto los distritos como las partes interesadas no están dispuestos a asignar recursos puente. A nivel de ciudad, también hay una falta de vínculos territoriales entre distritos y métodos para transferir capacidad. Como resultado, los derechos de desarrollo no pueden vincularse a los recursos espaciales disponibles, lo que afecta negativamente el entusiasmo por los proyectos de renovación del paisaje.

3.1.2 Incompatibilidad con los requisitos técnicos de planificación

Ya sea en los planes de protección o en los planes reguladores detallados, las parcelas son la unidad de control básica, con indicadores de control rígidos como los límites del terreno, el tipo de uso del suelo, la proporción de parcelas, la altura de los edificios y las líneas rojas de la carretera. El área histórica, como organismo urbano complejo, obtiene su encanto y carácter de la mezcla funcional y la forma espacial compuesta general creada por múltiples capas de estructura. Los requisitos técnicos de planificación actuales carecen de pautas sobre cómo preservar esta textura en el proceso de renovación.

Los edificios históricos pueden tener limitaciones en cuanto a su idoneidad para funciones modernas, lo que lleva a realizar pequeños ajustes frecuentes en las funciones, la proporción de las parcelas y la altura de los edificios durante la protección y la renovación (véase la figura 5). Los ajustes de planificación suelen requerir mucho tiempo y pueden afectar al entusiasmo de las partes interesadas. Para este tipo de actualización menor orientada a la mejora que cumple con los requisitos de conservación del paisaje, es necesario aumentar la flexibilidad de planificación o innovar el proceso de planificación.

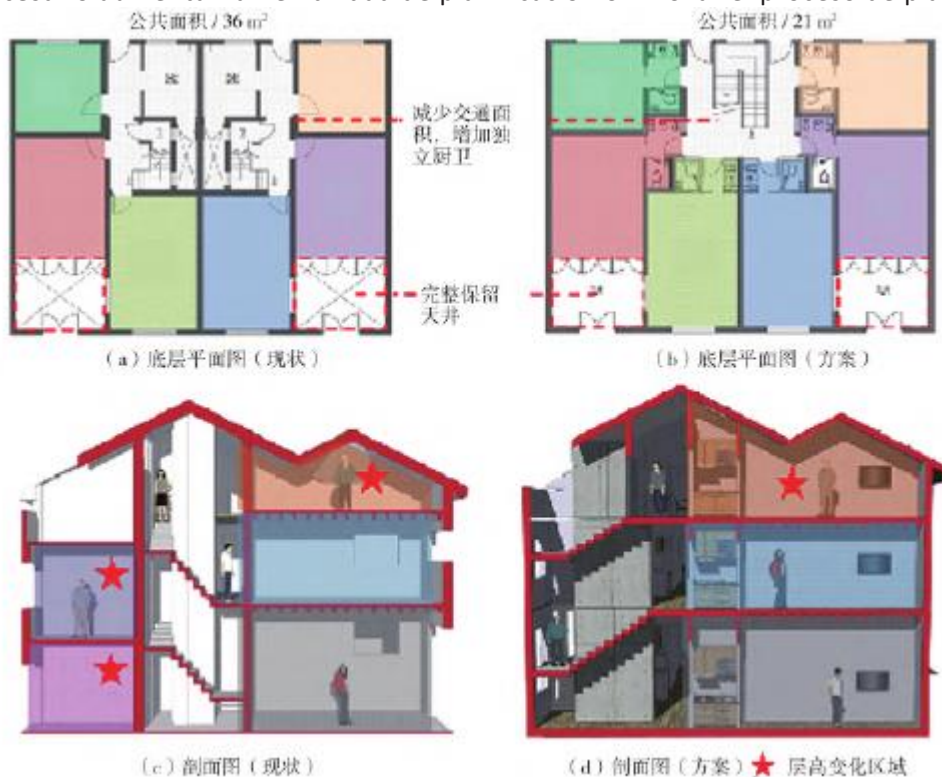


Fig. 5 Un microajuste de la altura del edificio en un esfuerzo por mejorar las condiciones de vida en Chenxing Lane, distrito de Huangpu, Shanghai

Además, actualmente no existe distinción alguna en términos de requisitos de terrenos y construcción para instalaciones de servicios públicos, instalaciones de educación básica,

zonas verdes, transporte e infraestructura municipal entre las áreas paisajísticas y otras áreas urbanas. La falta de anotaciones o estándares específicos para las limitaciones espaciales reales en las áreas paisajísticas (como los requisitos de luz solar para instalaciones educativas, los requisitos de área mínima para instalaciones municipales y las cuestiones relacionadas con el efecto NIMBY (Not In My Backyard, no en mi patio trasero)) a menudo genera dificultades para formular planes de renovación.

3.2 Falta de mecanismos de apoyo: factores de inercia en la dimensión política

3.2.1 Ausencia de un marco de políticas unificado de alto nivel

En la actualidad, no existe un sistema de valores unificado ni un ritmo de trabajo coordinado en el diseño de alto nivel en Shanghai. Aunque las "Normas de Protección" y las "Normas de Renovación" reservan políticas e interfaces estándar para la renovación del paisaje, las políticas pertinentes, como la vivienda, la renovación urbana, los impuestos, las finanzas y las áreas verdes, todavía se gestionan por separado y carecen de coordinación. Estas políticas no brindan el apoyo institucional necesario para abordar las dificultades actuales que enfrenta la renovación del paisaje, lo que genera obstáculos en el proceso de implementación.

3.2.2 Falta de políticas de incentivos para apoyar la renovación

Un análisis reciente de las políticas de Shanghai para la protección y renovación del paisaje histórico muestra que la mayoría de las políticas se aplican a la planificación, la construcción y otras etapas, pero faltan políticas que aborden áreas clave de apoyo como la tierra y las finanzas. Más del 50% de las políticas están destinadas a fortalecer los procesos de gestión o perfeccionamiento, mientras que las políticas que alientan y apoyan los esfuerzos de renovación son escasas. Entre las pocas políticas de apoyo positivas, la mayoría son políticas generales y universales con poco impacto práctico. Además, faltan "políticas específicas" para abordar las cuestiones críticas que afectan la motivación de la renovación, en particular en lo que respecta a temas difíciles como la construcción de carriles y otros desafíos de implementación. (Véase el Cuadro 2)

Tabla 2 Recopilación de políticas para la regeneración urbana en las áreas históricas de Shanghai

N.º	Año	Nombre	Entidad Publicadora	Contenido Principal	Dirección
1	2020	《关于支持旧区改造土地管理有关工作的意见》 ("Opiniones sobre el Apoyo a la Gestión de Tierras para la Renovación de Áreas Antiguas")	Comisión de Vivienda y Construcción, Oficina de Planificación y Recursos	Mecanismo de tierras	Protección activa
2	2020	《上海市历史风貌保护及城市更新专项资金贴息操作细则》 ("Normas Detalladas para el Manejo de Subsidios Financieros de Fondos Especiales para la Protección del Patrimonio Histórico y la Renovación Urbana de Shanghai")	Comisión de Vivienda y Construcción, Oficina de Finanzas	Política de financiamiento	Protección activa
3	2020	《关于完善本市旧区改造项目和商品住房项目配建政策的意见》 ("Notificación sobre la Mejora de las Políticas de Construcción Asociada en Proyectos de Renovación de Áreas Antiguas y Viviendas Comerciales en la Ciudad")	Comisión de Vivienda y Construcción, Oficina de Vivienda	Política de vivienda	Protección activa
4	2020	《关于印发〈上海市城市更新中心旧区改造项目实施管理暂行办法〉的通知》 ("Notificación sobre la Publicación de las Normas Provisionales para la Gestión de la Implementación de los Proyectos de Renovación de Áreas Antiguas del Centro de Renovación Urbana de Shanghai")	Vivienda, Desarrollo, Planificación, Activos	General	Detallar procesos

			Estatales, Vivienda, Finanzas		
5	2020	《上海市城市更新中心旧区改造项目前期土地成本认定办法》 ("Método de Reconocimiento de Costos de Tierras en la Fase Previa de Proyectos de Renovación de Áreas Antiguas del Centro de Renovación Urbana de Shanghai")	Oficina de Renovación de Áreas Antiguas	Política de financiamiento	Detallar proceso
6	2020	《关于印发〈上海市城市更新中心旧区改造项目招商管理暂行办法〉的通知》 ("Notificación sobre la Publicación de Normas Provisionales para la Gestión de la Promoción de Proyectos de Renovación de Áreas Antiguas del Centro de Renovación Urbana de Shanghai")	Comisión de Vivienda y Construcción, Oficina de Planificación y Recursos, Activos Estatales	Mecanismo de tierras	Detallar proceso
7	2020	《上海市城市更新中心土地资源管理暂行办法》 ("Normas Provisionales para la Gestión de Recursos de Tierras en el Centro de Renovación Urbana de Shanghai")	Oficina de Renovación de Áreas Antiguas	Mecanismo de tierras	Detallar proceso
8	2020	《市更新中心旧区改造项目涉税事项指引》 ("Guía sobre Asuntos Fiscales Relacionados con Proyectos de Renovación de Áreas Antiguas en el Centro de Renovación Urbana de Shanghai")	Oficina de Renovación de Áreas Antiguas	Política de financiamiento	Detallar proceso
9	2020	《关于实施征收安置住房存量房源收储转化工作的通知》 ("Notificación sobre la Implementación del Almacenamiento y Transformación de Viviendas de Reubicación Existentes en Procesos de Expropiación")	Oficina de Vivienda	Política de financiamiento	Protección activa
10	2020	《关于进一步完善征收补偿机制推进旧区改造提速的通知》 ("Notificación sobre la Mejora del Mecanismo de Compensación para Acelerar la Renovación de Áreas Antiguas")	Comisión de Vivienda y Construcción, Oficina de Vivienda	Política de financiamiento	Detallar proceso
11	2020	《关于进一步加强旧改征收基地安全管理的通知》 ("Notificación sobre el Refuerzo de la Gestión de Seguridad en Bases de Expropiación para la Renovación de Áreas Antiguas")	Oficina de Vivienda	Otras políticas	Mejorar la gestión
12	2020	《关于进一步规范本市旧区改造地块中直管公房补偿款管理工作的通知》 ("Notificación sobre la Normalización de la Gestión de Compensaciones por Propiedades Públicas Directamente Administradas en Parcelas de Renovación de Áreas Antiguas")	Comisión de Vivienda y Construcción, Oficina de Vivienda	Política de financiamiento	Protección activa
13	2021	《关于加快推进本市旧住房更新改造工作的若干意见》 ("Opiniones sobre la Aceleración de la Renovación y Mejora de Viviendas Antiguas en la Ciudad")	Gobierno Municipal	General	Protección activa
14	2020	《上海市历史文化风貌区内历史建筑分类保留保护技术导则（施行）》 ("Guías Técnicas para la Conservación y Protección Clasificada de Edificios Históricos en Áreas de Renovación de Shanghai")	Oficina de Renovación de Áreas Antiguas	Edificios históricos	Protección activa
15	2020	《关于进一步加强旧改范围内历史建筑分类保护保留相关工作的通知》 ("Notificación sobre el Refuerzo de las Medidas de Protección y Conservación Clasificada de Edificios Históricos en Áreas de Renovación de Áreas Antiguas")	Oficina de Renovación de Áreas Antiguas	Edificios históricos	Mejorar la gestión
16	2020	《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》 ("Reglamento sobre la Protección de Distritos de Patrimonio Histórico y Edificios Históricos Sobresalientes de Shanghai")	Gobierno Municipal	General	Protección activa
17	2007	《关于本市风貌保护道路（街巷）规划管理的若干意见》（已废止） ("Opiniones sobre la Gestión de la Planificación de Calles y Callejones Protegidos por su Patrimonio en la Ciudad")	Gobierno Municipal	Protección histórica	Mejorar la gestión
18	2004	《关于加强本市历史文化风貌区内保留建筑和优秀历史建筑保护管理的通知》 ("Notificación sobre el Refuerzo de la Gestión para la Protección de Edificios Conservados y Sobresalientes en Distritos de Patrimonio Histórico y Cultural de la Ciudad")	Oficina de Vivienda y Terrenos	Edificios históricos	Mejorar la gestión
19	2004	《关于本市历史文化风貌区内街区和建筑保护整治的试行意见》 ("Opiniones Provisionales sobre la Conservación y Restauración de Distritos y Edificios en Áreas de Patrimonio Histórico y Cultural de la Ciudad")	Gobierno Municipal	Edificios históricos	Protección activa
20	2004	《上海市人民政府关于进一步加强本市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护的通知》 ("Notificación del Gobierno Municipal de Shanghai sobre el Refuerzo de la Protección de Áreas de Patrimonio Histórico y Edificios Sobresalientes")	Gobierno Municipal	General	Mejorar la gestión
21	2004	《关于加强优秀历史建筑和授权经营房产保护管理的通知》 ("Notificación sobre el Refuerzo de la Gestión para la Protección de Edificios Históricos Sobresalientes y Propiedades de Gestión Autorizada")	Oficina de Vivienda y Terrenos	Política de vivienda	Mejorar la gestión
22	2004	《关于对优秀历史建筑实施市区分级管理的通知》 ("Notificación sobre la Implementación de una Gestión Clasificada por Distritos para Edificios Históricos Sobresalientes")	Oficina de Vivienda y Terrenos	Edificios históricos	Mejorar la gestión
23	2017	《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》 ("Opiniones sobre la Profundización de la Renovación Orgánica Urbana y la Promoción de la Protección del Patrimonio")	Gobierno Municipal	General	Protección activa

		Histórico")			
24	2018	《太子洛头〈太子深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见〉的规划土地管理实施细则》 ("Normas para la Gestión de Planificación y Tierras en la Implementación de Opiniones sobre la Renovación Orgánica Urbana y Protección del Patrimonio Histórico")	Oficina de Planificación y Tierras	General	Protección activa
25	2004	《优秀历史建筑修缮技术规程》 ("Normas Técnicas para la Restauración de Edificios Históricos Sobresalientes")	Comisión de Construcción	Edificios históricos	Mejorar la gestión
26	2015	《上海市城市更新实施办法》 ("Métodos para la Implementación de la Renovación Urbana en Shanghai")	Gobierno Municipal	General	Protección activa
27	2015	《上海市城市更新土地实施细则》 ("Normas para la Implementación de la Gestión de Tierras en la Renovación Urbana de Shanghai")	Oficina de Planificación y Tierras	Mecanismo de tierras	Protección activa

3.2.3 "Cuellos de botella de política" en el proceso

La complejidad del proceso y los "cuellos de botella políticos" en los mecanismos operativos pueden reducir gradualmente el entusiasmo de las entidades implementadoras.

Cuellos de botella en los mecanismos de suministro de tierras: En la actualidad, el método de suministro de tierras de propiedad estatal es relativamente único y la incertidumbre que generan los métodos tradicionales de transferencia de tierras, como la licitación, la subasta o la cotización, no puede dar cabida a los enormes costos que invierten los propietarios originales de las propiedades u otras entidades de desarrollo en las primeras etapas de adquisición y desarrollo de tierras para la conservación del patrimonio. Estos costos incluyen mano de obra, materiales y recursos financieros, que afectan gravemente la confianza en la ejecución de proyectos de regeneración del patrimonio.

Cuellos de botella en los mecanismos de consolidación de la propiedad inmobiliaria: La propiedad inmobiliaria completa es crucial para garantizar la ejecución fluida, la eficiencia y la calidad de los proyectos de regeneración del patrimonio. Sin embargo, los diversos y complejos tipos de propiedad de los edificios históricos suponen un desafío. En la actualidad, no existen soluciones efectivas para las situaciones en las que los usuarios de los edificios históricos no tienen la capacidad o la motivación para participar en la restauración y revitalización. Mientras tanto, los participantes potenciales con la voluntad y la capacidad de participar no cuentan con vías o mecanismos suficientes para consolidar la propiedad.

Cuellos de botella en el proceso de aprobación: La participación de múltiples partes, la complejidad del sistema y la falta de correspondencia entre las normas técnicas dan lugar a numerosos conflictos durante la fase de planificación del proyecto, con debates y procesos repetidos entrelazados, que afectan en gran medida a la eficiencia de la ejecución. Además, el proceso de aprobación también debe respaldar aspectos como la confirmación de los derechos de propiedad, la gestión de los procedimientos operativos, la conservación de los edificios históricos y la subdivisión del espacio subterráneo para su transferencia y uso, especialmente cuando se convierten edificios históricos en usos comerciales. El largo proceso de aprobación se tiene en cuenta en el coste total de los proyectos de regeneración del patrimonio. Los costes iniciales, ya de por sí elevados, y los gastos que se acumulan continuamente a menudo disuaden a las partes interesadas de participar en dichos proyectos.

3.3 Cuentas de difícil equilibrio: factores de inercia en la dimensión operativa

3.3.1 Desajuste de las normas técnicas arquitectónicas

Al igual que en el caso de las normas de planificación, también existen desajustes en las normas y estándares técnicos para los planes de rehabilitación de edificios históricos. Por

ejemplo, el estricto cumplimiento de las normas sobre el espaciamiento de los edificios y el ancho de las fachadas a menudo da lugar a desviaciones del carácter patrimonial previsto. Además, la restauración, renovación o ampliación de edificios históricos, así como las nuevas construcciones adyacentes a ellos, a menudo tienen dificultades para cumplir con las normas de seguridad contra incendios, resistencia a los terremotos, eficiencia energética, construcción modular y ecológica. Esta discrepancia plantea riesgos para la aceptación de planes futuros y la concesión de permisos de funcionamiento después de la rehabilitación. La cuestión de las normas arquitectónicas a menudo hace que la escala planificada del proyecto sea inalcanzable, lo que conduce a problemas de financiación durante la fase de ejecución.

3.3.2 Falta de incentivos para las contribuciones del patrimonio histórico a la regeneración urbana

En la regeneración urbana de Shanghái, el "gen impulsor" más importante es el intercambio de incrementos espaciales adecuados por instalaciones públicas mejoradas o espacios abiertos de mayor calidad. Sin embargo, el patrimonio histórico, un recurso vital para la regeneración, carece de incentivos que lo respalden. Aunque la "Ordenanza de Regeneración Urbana" menciona que "las nuevas reliquias culturales inamovibles, los edificios históricos destacados y los edificios que deben conservarse durante la regeneración urbana pueden recibir bonificaciones por la relación de superficie construida", no equipara la regeneración y la utilización del patrimonio histórico con la adquisición de recompensas espaciales adicionales por aumentar las instalaciones de servicios públicos o los espacios abiertos.

Además, debido a los largos períodos de construcción, existen ciertas estructuras legales en los distritos históricos que se construyen legalmente con permisos pero que afectan negativamente al carácter patrimonial, conocidas como "construcciones ilegales". Actualmente no existe ninguna política para abordar la demolición de estas estructuras, lo que conduce a la pérdida de superficie certificada y limita la voluntad de las partes interesadas de participar en la regeneración del patrimonio.

3.3.3 Costos financieros elevados

Las limitaciones financieras son siempre la base de las limitaciones de las fuerzas motrices. Los proyectos de regeneración a menudo carecen de mecanismos de financiación eficaces y sostenibles, y los costes financieros son elevados. Por ejemplo, la inversión inicial en proyectos como Sinan Mansions es significativa, pero los estados financieros del proyecto son constantemente deficitarios y es difícil obtener apoyo de innovaciones financieras pertinentes. La imposibilidad de hipotecar los derechos de uso de los edificios históricos afecta gravemente al flujo de caja, lo que dificulta las operaciones sostenibles.

Los crecientes costes de expropiación de tierras y de intercambio de propiedades han aumentado el umbral de capital inicial, mientras que el modelo de negocio de arrendamiento predominante en los proyectos de regeneración, combinado con restricciones a la conversión del uso de edificios históricos y ciertas prohibiciones de venta, da lugar a fluctuaciones considerables en los alquileres. Esto conduce a largos períodos de recuperación del capital o a una situación en la que el "efecto celebridad" genera rápidamente ganancias, pero los futuros inquilinos no pueden mantener las operaciones.

3.3.4 Costos de construcción impredecibles

Los proyectos de regeneración suelen tener costes de construcción impredecibles. Esto incluye requisitos de conservación poco claros o insuficientemente detallados en las

primeras etapas, lo que genera demandas adicionales de protección de los interiores y detalles de los edificios históricos durante las etapas posteriores de la construcción. Estos problemas dificultan la evaluación precisa de la eficiencia de los proyectos de regeneración del patrimonio en términos de ingresos. Además, la falta de equipos de construcción profesionales capacitados aumenta la imprevisibilidad de los costos.

4. Mecanismo de motivación: estrategias innovadoras para promover la implementación de la regeneración

4.1 Liderando tres cambios cognitivos con una "perspectiva de unidad": la base del mecanismo de motivación

Recientes políticas nacionales y municipales, como las "Directrices para la planificación y las políticas territoriales en apoyo de la regeneración urbana" y la "Ordenanza de regeneración urbana" de Shanghái y las "Opiniones sobre la aceleración de la transición de los métodos de desarrollo para promover la regeneración urbana de alta calidad en la ciudad (implementación de prueba)", han propuesto el uso de la "unidad de regeneración urbana" como fuerza impulsora de los futuros esfuerzos de regeneración urbana. A diferencia de los límites de los proyectos de los sitios de regeneración anteriores, las unidades de regeneración urbana (Fig. 6) tienen atributos más complejos y diversos. Establecer una "perspectiva de unidad" es un paso fundamental para mejorar el mecanismo de motivación de la regeneración.



Figura 6: Experiencia de Heritage Action Zone (Reino Unido)

Fuente: Dibujo propio del autor y traducción del Ayuntamiento de Weaver Street. Guía de diseño de la zona de acción patrimonial de North Loft, 2020

Una unidad necesita una plataforma que pueda coordinar diversos recursos dentro de un alcance definido y requiere la participación de varios niveles de gobierno, planificación, diseño, construcción, equipos de operación y residentes locales. La unidad enfatiza la integración espacial, rompiendo las barreras entre la forma física y el atractivo emocional, entre los edificios y los espacios abiertos, y entre los derechos públicos y privados. Se aleja de la vieja mentalidad de "discutir por sitio" o "pensar en función del proyecto" y establece una estrategia operativa más holística y sostenible para la región.

La perspectiva de la unidad hace hincapié en la necesidad de innovación en la gobernanza, lo que requiere un enfoque orientado a los objetivos y a los problemas que abarque la planificación, el diseño, la construcción, la implementación y la operación. Esto creará una hoja de ruta de acción integral para respaldar la implementación integrada.

Bajo la guía de la perspectiva de unidad, deben ocurrir tres cambios en el pensamiento tradicional sobre la regeneración:

Reconocer la naturaleza de "recurso" de la cultura histórica: es esencial comprender en profundidad la historia y la cultura como recursos estratégicos invaluable y no renovables para la regeneración urbana. Los proyectos de regeneración del patrimonio son inversiones a largo plazo, no iniciativas a corto plazo impulsadas por activos. El valor de estos recursos debe materializarse en un período prolongado, involucrando a las comunidades locales y a los residentes en la gestión a largo plazo y el funcionamiento sostenible del proceso de regeneración.

Pensar desde una perspectiva espacial más amplia: las ciudades y las regiones deben fortalecer su apoyo a la regeneración del patrimonio, ya que las cuestiones clave dentro de un único sitio son difíciles de abordar en los distritos históricos. Las áreas urbanas deben ofrecer apoyo desde un ámbito más amplio y crear políticas o mecanismos adaptados a necesidades específicas, ampliando las políticas existentes que han dado buenos resultados a aplicaciones más amplias. Además, la regeneración debe integrarse con el desarrollo regional, mejorando las comunidades locales y creando un efecto dominó para revitalizar las áreas circundantes.

Establecer una lógica de regeneración basada en valores: la regeneración del patrimonio no debe centrarse únicamente en el beneficio económico y el equilibrio financiero, sino que debe orientarse hacia el reconocimiento de los impactos positivos de la regeneración en múltiples dimensiones. El gobierno debe considerar los aspectos sociales, culturales y de otro tipo de la regeneración, mientras que las entidades del mercado privado deben pensar en cómo los proyectos contribuyen a su propia marca y valor corporativo, incorporando principios de gestión de marca en la evaluación del éxito de la regeneración.

Sobre esta base, el estudio sugiere innovaciones en tres áreas clave (tecnología conceptual, recursos espaciales y mecanismos de eficiencia) para rejuvenecer las fuerzas impulsoras de la regeneración del patrimonio.

4.2 Factores de motivación en la tecnología conceptual

4.2.1 Innovación en el método de planificación y elaboración de planes de protección

La planificación de la protección debería dejar de lado el enfoque tradicional, de arriba hacia abajo y dirigido por las élites, de "lo que la ciudad necesita" y adoptar un enfoque más centrado en el usuario y centrado en "lo que la gente necesita". La planificación de la protección debería integrarse en el sistema nacional de planificación espacial y hacer hincapié en la aplicación y la comunicación de los planes. Se debería aprovechar el papel del diseño urbano general para desarrollar la organización funcional regional, la planificación de las actividades y los sistemas de transporte como parte de una estrategia protectora y regenerativa más amplia.

4.2.2 Mejorar la flexibilidad de la gestión de la planificación para la regeneración del patrimonio

Para satisfacer las necesidades de regeneración del patrimonio, la gestión de la planificación debe ofrecer más flexibilidad, lo que incluye permitir ajustes en los límites de los sitios dentro de ciertos límites o fusionarlos, facilitar cambios en el uso de edificios no residenciales cuando sea necesario y simplificar los procedimientos para aumentar la superficie del piso o la altura de los edificios para mejoras funcionales.

4.2.3 Optimización de los estándares técnicos para las interfaces regulatorias

Es fundamental utilizar las interfaces normativas entre la "Ordenanza de protección" y la "Ordenanza de regeneración" para abordar los conflictos en las normas técnicas para la regeneración de edificios históricos, como las relacionadas con la seguridad contra incendios, la resistencia a los terremotos, la prevención de inundaciones, las tarifas de los espacios verdes, la construcción modular y los requisitos residenciales. Los departamentos profesionales deberían trabajar juntos para optimizar las normas y regulaciones técnicas, creando un marco de acción unificado de alto nivel.

4.3 Los "factores impulsores" de los recursos espaciales

4.3.1 Perspectiva regional: revitalización de los recursos espaciales

La escasez y las limitaciones de los recursos espaciales son razones fundamentales de la falta de entusiasmo de los distintos sectores para participar en la renovación de los distritos históricos. Por lo tanto, es esencial centrarse en la búsqueda de espacios y en la innovación de mecanismos de incentivos para fomentar la participación de todas las partes. Esto requiere un estudio exhaustivo de los recursos de renovación en un ámbito espacial más amplio, categorizando y analizando la escala de terrenos y edificios renovables especificada en el plan de conservación. En las zonas en las que no se puede implementar la construcción adicional estipulada por los requisitos de conservación histórica, se puede aprovechar la planificación jerárquica dentro del marco de planificación espacial nacional, como la planificación unitaria, para lograr un equilibrio coordinado en otras regiones.

Además, es necesario analizar la escala de los edificios destinados a la demolición en el plan de conservación. Cuando sea necesario, el alcance del ajuste se puede ampliar adecuadamente para incluir otros edificios que deseen someterse a una renovación y renovación, logrando así una actualización integrada. Al combinar este esfuerzo con el plan de renovación urbana de toda la ciudad, el alcance de la planificación debe ampliarse para abarcar terrenos y áreas con intenciones de renovación en toda la ciudad o en todo el distrito, bloqueando parcelas que puedan absorber las transferencias de planificación de los distritos históricos. Se debe establecer un mecanismo para la coordinación a nivel de toda la ciudad, las transferencias entre distritos y la colaboración entre distritos, respaldado por métodos e instituciones de cálculo especializados unificados (Fig. 7). La ciudad también debe explorar un banco de derechos de desarrollo a nivel de toda la ciudad para adaptarse a los cambios a nivel macro en el mercado de terrenos operativos, asegurando un control razonable de los ritmos del mercado. Se debe implementar un mecanismo de gestión vinculante del ciclo de vida entre las parcelas de renovación y las parcelas que reciben derechos de desarrollo, lo que requiere una construcción, desarrollo y aceptación sincronizados.

4.3.2 Apoyo a políticas para la reutilización adaptativa de edificios

Para cumplir con los requisitos de conservación, se debe apoyar la reutilización adaptativa de los edificios históricos mediante políticas que den cabida a las actividades de

construcción que conduzcan a un aumento de las superficies construidas. Estas políticas deben incluir una compensación para las entidades que derriben voluntariamente “adiciones no autorizadas” certificadas para cumplir con los objetivos de renovación, superficies adicionales resultantes de renovaciones de edificios industriales, exención de tasas suplementarias por el uso del suelo para la utilización de espacios subterráneos y permiso para restaurar escaleras exteriores históricas. Otras medidas incluyen el fomento de la vegetación en los tejados que sea independiente y esté abierta al público. En las zonas suburbanas, también se deben establecer mecanismos de subvención para revitalizar los edificios históricos privados.

4.3.3 Políticas financieras innovadoras para apoyar proyectos

Se deben mejorar los incentivos para la renovación aumentando los tipos y la escala de las recompensas para los proyectos que impliquen conservación histórica y reutilización adaptativa. Esto incluye recompensas adicionales por crear nuevas medidas de conservación y proporcionar instalaciones públicas y comunitarias adicionales mediante iniciativas de renovación. La incorporación de la conservación histórica en los tipos de contribución a la renovación urbana debería permitir bonificaciones por superficie o altura operativas.

Se deben establecer incentivos financieros innovadores para la renovación de la conservación histórica mediante la movilización de fondos especiales para atraer diversas inversiones de capital social. Medidas como las reducciones de impuestos, las exenciones y el desarrollo de productos financieros innovadores relacionados con la conservación histórica deberían aliviar la presión de la inmovilización de capital a largo plazo. Los altos costos de la tierra se pueden abordar mediante la adopción de mecanismos para el pago escalonado de las tasas de transferencia de tierras o autorizando a las entidades responsables de proyectos de conservación a deducir los costos de adquisición como parte de los pagos de transferencia de tierras. Para las empresas dedicadas a la conservación histórica (diseño, construcción, supervisión), también se deben proporcionar reducciones de impuestos y tasas.

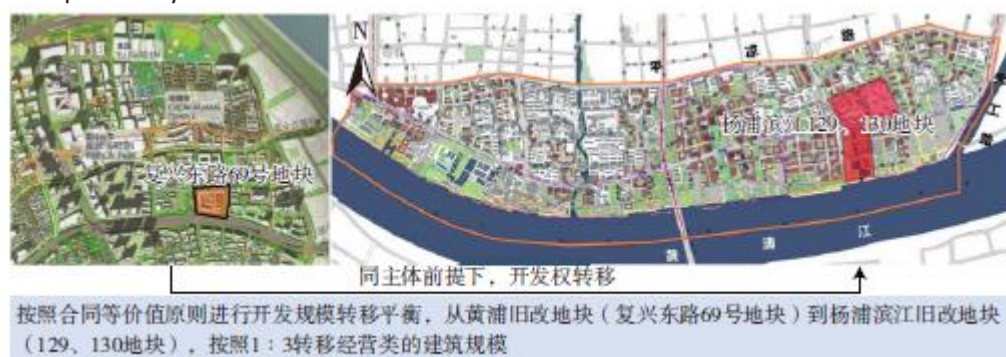


Figura 7. Una exploración de la transferencia de derechos de desarrollo en Shanghai

4.4 Los “factores impulsores” de los mecanismos de eficiencia

4.4.1 Mejorar la eficiencia de la implementación con el mecanismo de “colaboración de tres expertos”

El mecanismo de “Colaboración de tres expertos” introduce una plataforma que involucra al “Planificador responsable, el arquitecto responsable y el evaluador responsable”, creando un sistema con mayor conductividad y penetración. Este enfoque aborda los problemas de tener múltiples entidades, sistemas complejos, diversos requisitos y cuellos de botella en los procesos. A través de la integración técnica y la gestión holística, el

mecanismo apunta a asegurar más ventajas de tiempo para el avance del proyecto (Fig. 8). El sistema de responsabilidad establece una supervisión de ciclo completo, desde la planificación temprana y la formulación de propuestas hasta la construcción y las operaciones posteriores a la finalización. Hace hincapié en la participación “temprana, integral y suficiente” de las partes interesadas relevantes, eliminando cuellos de botella y agilizando los procesos. Esta eficiencia en el tiempo reduce los costos de los proyectos de renovación, lo que en última instancia facilita su implementación.

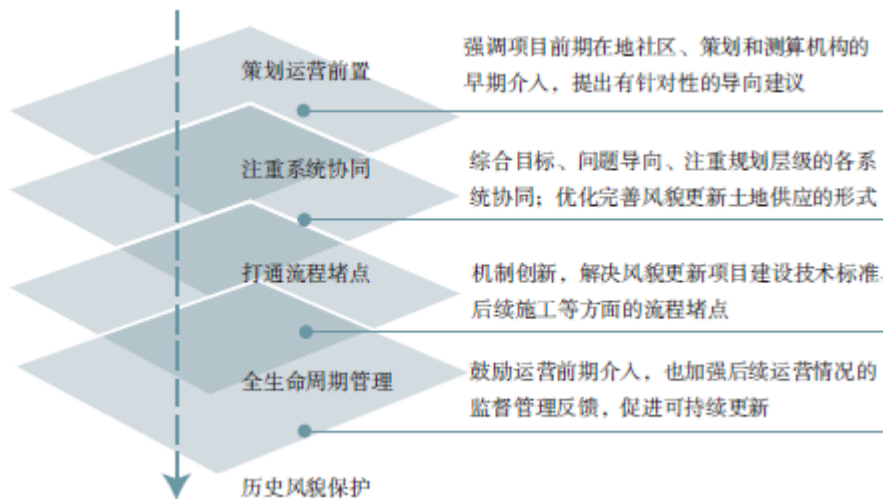


Fig. 8. Un mecanismo de plataforma colaborativa con conductividad y penetración.

4.4.2 Mecanismos innovadores de agregación de derechos de propiedad y oferta de tierras
 Se recomiendan enfoques innovadores para la oferta de terrenos en los proyectos de renovación de distritos históricos, como “transferencias de terrenos con diseño incluido”, “transferencias de terrenos con edificios preservados”, transferencias combinadas de terrenos para conservación, renovación y explotación, y requisitos más estrictos para los licitadores. Estas medidas establecen condiciones previas para las transferencias de terrenos e introducen modalidades de oferta innovadoras, como el “arrendamiento y luego transferencia” o la combinación del arrendamiento con la venta.

También se deberían explorar mecanismos de agregación de derechos de propiedad, incluida la emisión de certificados de propiedad para edificios residenciales con derecho de uso después de renovaciones integrales y unidades residenciales administradas independientemente después de la recompra. Se deberían innovar los mecanismos para negociar e hipotecar los derechos de uso de diversos edificios históricos. Se podría establecer un mecanismo de transacción de derechos de propiedad dedicado a los edificios históricos de propiedad pública, posiblemente respaldado por una base de datos de transacciones de derechos de propiedad de edificios históricos administrada por la Comisión de Supervisión y Administración de Bienes de Propiedad Estatal. Además, se pueden explorar nuevos métodos, como la adquisición o inversión de derechos de uso vinculados a recursos de atención a personas mayores.

5 Conclusión

Las ciudades de todo el mundo reconocen cada vez más que el patrimonio histórico y cultural es un recurso estratégico vital para mejorar la competitividad urbana y el poder cultural. La intención original de la renovación urbana es servir a la gente, fomentando una participación más amplia y activa para abordar los desafíos cambiantes y garantizar una renovación urbana

sostenible y orgánica. Por lo tanto, Shanghai debe fortalecer sus “factores impulsores”, innovar sus mecanismos de incentivos y fomentar una amplia participación en los proyectos de renovación de los distritos históricos. Esto permitirá que los recursos culturales desempeñen un papel integral y catalizador en el avance del desarrollo urbano de alta calidad.

Referencias

- [1] 张松. 城市生活遗产保护传承机制建设的理念及路径: 上海历史风貌保护实践的经验与挑战 [J]. 城市规划学刊, 2021(6): 100-108.
- [2] 陈飞, 阮仪三. 上海历史文化风貌区的分类比较与保护规划的应对[J]. 城市规划学刊, 2008(2): 104-110.
- [3] 周俭, 梁洁, 陈飞. 历史保护区保护规划的实践研究: 上海历史文化风貌区保护规划编制的探索[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 79-84.
- [4] 潘丽珍, 金超. 价值导向下青岛历史文化街区保护更新实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2022(S1): 295-301.
- [5] 王承华, 张进帅, 姜劲松. 微更新视角下的历史文化街区保护与更新: 苏州平江历史文化街区城市设计[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 96-104.
- [6] 张松, 张广汉, 张杰, 等. “新时代中国特色历史城市的价值认识及保护要义”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 1-9.
- [7] 潘勋, 陈鹏, 奚文沁. 聚焦“整体保护”, 促进“积极保护”: 新时期上海历史风貌保护规划体系的创新实践和探索[J]. 城乡规划, 2021(1): 18-26.
- [8] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035) [R]. 2017.
- [9] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见 [R]. 2021.
- [10] 上海市人民政府. 上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例[R]. 2020.
- [11] 周俭, 葛岩, 张恺, 等. 上历史文化风貌区例[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 26-34.
- [12] 陈悦. 历史文化名村保护规划实施过程评估方法探究: 以宁波为例[J]. 城市规划学刊, 2019(S1): 124-12.
- [13] 陈鹏. 新时期上海历史风貌保护地方立法初探: 《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》修订导向研究[J]. 上海市规划, 2018(2): 53-58.
- [14] 赵宝静, 张灏. 上海旧区改造中的里弄风貌保护附加图则创新探讨[J]. 上海城市规划, 2023(3): 94-100.
- [15] 上海市城市规划设计研究院. 中心城风貌保护街坊保护规划研究及城市设计试点工作[R]. 2016.
- [16] 上海市城市规划设计研究院. 上海市历史文化风貌区扩区和深化工作[R]. 2014.
- [17] 自然资源部. 关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见(试行) [R]. 2023.
- [18] 戴明. 上海市历史风貌保护规划管理实践和探索[J]. 上海城市规划, 2010(5): 52-56.
- [19] 张松. 上海的历史风貌保护与城市形象塑造[J]. 上海城市规划, 2011(4): 44-52.

- [1] Zhang Song. Construcción de mecanismos para la protección y transmisión del patrimonio de la vida urbana: Experiencias y desafíos de la práctica de conservación del estilo histórico en Shanghai [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021(6): 100-108.
- [2] Chen Fei, Ruan Yisan. Comparación y clasificación de las zonas de estilo histórico-cultural de Shanghai y respuestas de planificación de conservación [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2008(2): 104-110.
- [3] Zhou Jian, Liang Jie, Chen Fei. Investigación práctica sobre la planificación de conservación en distritos históricos: Exploraciones en la elaboración del plan de conservación de zonas de estilo histórico-cultural de Shanghai [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2007(4): 79-84.
- [4] Pan Lizhen, Jin Chao. Práctica y reflexiones sobre la conservación y renovación de distritos históricos culturales de Qingdao con enfoque en valores [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2022(S1): 295-301.
- [5] Wang Chenghua, Zhang Jinshuai, Jiang Jinsong. Protección y renovación de distritos históricos culturales desde la perspectiva de microactualización: Diseño urbano del distrito histórico-cultural de Pingjiang en Suzhou [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2017(6): 96-104.
- [6] Zhang Song, Zhang Guanghan, Zhang Jie, et al. Mesa redonda académica: Reconocimiento de valores y elementos esenciales de protección en ciudades históricas chinas con características propias de la nueva era [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2018(1): 1-9.
- [7] Pan Xun, Chen Peng, Xi Wenqin. Focalización en "protección integral" para promover una "protección activa": Innovación y exploración en el sistema de planificación para la conservación del estilo histórico de Shanghai en el nuevo periodo [J]. *Planificación Urbana y Rural*, 2021(1): 18-26.
- [8] Gobierno Popular Municipal de Shanghai. *Planificación general de la ciudad de Shanghai (2017-2035)* [R]. 2017.
- [9] Oficina General del Comité Central del PCCh y Oficina General del Consejo de Estado. *Opiniones sobre el fortalecimiento de la protección y transmisión del patrimonio histórico-cultural en la construcción urbana y rural* [R]. 2021.
- [10] Gobierno Popular Municipal de Shanghai. *Reglamento para la protección de zonas de estilo histórico y edificios históricos sobresalientes de Shanghai* [R]. 2020.

- [11] Zhou Jian, Ge Yan, Zhang Kai, et al. Ejemplo de zonas de estilo histórico-cultural en Shanghái [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021(4): 26-34.
- [12] Chen Yue. Exploración de métodos de evaluación para la implementación de planes de conservación de aldeas históricas: Caso de Ningbo [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2019(S1): 124-12.
- [13] Chen Peng. Exploración inicial de la legislación local para la protección del estilo histórico de Shanghái en el nuevo periodo: Investigación sobre la orientación para la revisión del *Reglamento para la protección de zonas de estilo histórico-cultural y edificios históricos sobresalientes de Shanghái* [J]. *Planificación Urbana de Shanghái*, 2018(2): 53-58.
- [14] Zhao Baojing, Zhang Hao. Discusión sobre la innovación en regulaciones adicionales para la conservación del estilo de los callejones en la renovación de áreas antiguas de Shanghái [J]. *Planificación Urbana de Shanghái*, 2023(3): 94-100.
- [15] Instituto de Investigación y Diseño de Planificación Urbana de Shanghái. *Investigación y trabajo piloto de diseño urbano y planificación de conservación para distritos protegidos en el centro urbano* [R]. 2016.
- [16] Instituto de Investigación y Diseño de Planificación Urbana de Shanghái. *Ampliación y profundización del trabajo en zonas de estilo histórico-cultural de Shanghái* [R]. 2014.
- [17] Ministerio de Recursos Naturales. *Opiniones provisionales sobre la implementación de recursos de planificación para acelerar el cambio en el modo de desarrollo y promover una actualización urbana de alta calidad en esta ciudad* [R]. 2023.
- [18] Dai Ming. Práctica y exploración de la gestión de la planificación de conservación del estilo histórico en Shanghái [J]. *Planificación Urbana de Shanghái*, 2010(5): 52-56.
- [19] Zhang Song. Protección del estilo histórico y configuración de la imagen urbana en Shanghái [J]. *Planificación Urbana de Shanghái*, 2011(4): 44-52.