

## Operaciones Urbanas:

¿Qué podemos aprender con  
la experiencia de São Paulo?

Camila Maleronka (CSD/HUD)  
Jason Hobbs (CSD/HUD)

Gerencia de Cambio Climático y  
Desarrollo Sostenible

División de Vivienda y  
Desarrollo Urbano

NOTA  
TÉCNICA N°  
IDB-TN-1355

# Operaciones Urbanas:

¿Qué podemos aprender con la experiencia de São Paulo?

Camila Maleronka (CSD/HUD)

Jason Hobbs (CSD/HUD)

Diciembre, 2017

Catalogado en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Maleronka, Camila.

Operaciones urbanas: ¿Qué podemos aprender con la experiencia de São Paulo? /  
Camila Maleronka, Jason Hobbs.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 1355)

Incluye referencias bibliográficas.

1. City planning-Brazil. 2. Land use, Urban-Brazil-Planning. 3. Urban policy-Brazil.

I. Hobbs, Jason. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y

Desarrollo Urbano. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-1355

JEL Codes: O18, O22, R39, R30

Palabras claves: CEPAC, Finance-driven developer, contributions, Joint Urban Operation,  
city statue, land value capture, Ministry of Cities.

Copyright © [2017] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia  
Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier  
uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se  
someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID  
para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados  
por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de  
vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# Operaciones Urbanas: ¿Qué podemos aprender con la experiencia de São Paulo?

CAMILA MALERONKA (CSD/HUD)

JASON ANTHONY HOBBS (CSD/HUD)

Diciembre 2017



# Agradecimientos

Nuestro agradecimiento a Ana Lucía Camargo y a Pollyane Cristiana Moreira por el apoyo técnico, a Fernando Torres y Alessandra Bellotto por el apoyo editorial, y a Emilia Aragón Rocha y Suélem Barroso por su contribución.

A Leticia Teixeira, Philip Keefer, Huáscar Eguino, Ana Lucía Dezolt y Martim Smolka por sus valiosos comentarios en versiones anteriores del estudio, a Tatiana Lizon, Javier León, Robin Rajack, José Brakarz, Luis Ramos, Carolina Bayma Cavalcanti, Egláisa Pontes Cunha, Flavia Leite y Vladimir Ávila por su colaboración y apoyo durante la producción. Queremos agradecer a las instituciones aliadas del proyecto: *São Paulo Urbanismo* y a el Ministerio de Ciudades, por su cooperación y por compartir los datos necesarios para la elaboración de este documento.

También quisiéramos mencionar a las siguientes personas por sus contribuciones en reuniones técnicas o discusiones individuales que estaban en estos cargos en el año 2015: Antônio Carlos Cintra do Amaral Filho, Procurador General del Municipio de São Paulo; Rodrigo Vieira Fonai, especialista en CEPAC del Directorio de Mercado de Capitales e Infraestructura del Banco de Brasil; Marcoantonio Marques de Oliveira, Subsecretario de Finanzas y Desarrollo de la Municipalidad de São Paulo; Ana Paula Bruno, gerente de Regularización de Tierras del Ministerio de las Ciudades; Valter Caldana, catedrático doctor de la FAU Mackenzie; Maristella de Freitas Val Diniz, directora ejecutiva de GTIS Partners; Mauro Teixeira Pinto, director de TPA Empreendimentos y coordinador de GeoSecovi; João da Rocha Lima, catedrático titular de finca raíz en la Escuela Politécnica de la Universidad de São Paulo; Alessandro Vedrossi, director ejecutivo de Coordinación de Negocios en Brookfield Incorporação; Fábio Dória Scatolin, Secretario Municipal de Planificación y Administración de la Alcaldía de Curitiba; Gustavo Partezan Rodrigues, director de São Paulo Urbanismo y Alberto Gomes Silva, CEO de la Com-

pañía de Desarrollo Urbano de la Región del puerto de Río de Janeiro.

Por último, los autores agradecemos a los participantes de la sesión de validación de los estudios de *background papers* que discutieron, respectivamente, los tres documentos listados a continuación:

- ▶ Impacto de las Operaciones urbanas sobre las Finanzas Públicas Municipales: Evidencias a partir de la experiencia de São Paulo”, Domingos Pires;
- ▶ “Estrategias de asistencia a la vivienda implementadas en las operaciones urbanas paulistanas”, Ricardo Pereira Leite;
- ▶ “Adhesión del mercado inmobiliario a las Operaciones urbanas Paulistanas”, Fernando Souza.

## SOBRE LOS AUTORES

### Camila Maleronka

Arquitecta y urbanista, licenciada en Administración Pública, máster en Vivienda y Doctora en Urbanismo. Fue gerente de estudios económicos en SP Urbanismo. Es colaboradora del *Lincoln Institute of Land Policy*, consultora del BID y del Banco Mundial en las áreas de urbanismo y financiación urbana. Desde 2013, trabaja en P3urb, empresa de estructuración de proyectos inmobiliarios.

### Jason Anthony Hobbs

Especialista en Desarrollo Urbano y Vivienda en el BID, responsable del diseño, implementación y evaluación de proyectos de desarrollo urbano y de vivienda en Brasil, tanto en ámbito federal como subnacional. Su trabajo se enfoca en los aspectos de rehabilitación y revitalización de los centros urbanos, viviendas de bajos ingresos, desarrollo integrado de áreas degradadas y mejoramiento de barrios.



# Resumen Ejecutivo



Gran parte de los municipios en Brasil conviven, por un lado, con *cuellos de botella* de infraestructura por causa del crecimiento rápido y desordenado y, por el otro, con un panorama generalizado de escasez de fondos para la inversión. Esto presenta en la actualidad desafíos para las ciudades para financiar la infraestructura necesaria y así poder proporcionar servicios básicos a una población urbana en crecimiento.

Como respuesta, varios municipios brasileños empezaron a explorar posibles de inversión en infraestructura e instrumentos de valorización del suelo, como el “suelo creado”, operaciones vinculadas (*operações interligadas en portugués*) y operaciones urbanas. En términos financieros, algunas de las experiencias más significativas hasta la fecha ocurrieron en el municipio de São Paulo, donde sólo dos operaciones urbanas (*Faria Lima* y *Água Espraiada*) recaudaron más de US\$ 2,9 mil millones para inversiones en servicios e infraestructura urbana. Estas incluyeron el mejoramiento de las calles, ejecución de redes de drenaje, construcción y mejoramiento de espacios públicos, construcción de viviendas sociales, expansión del transporte público, entre otros. Incluso con resultados tan expresivos, sorprendentemente, poco se sabe sobre los diferentes modelos de gestión e instrumentos financieros que fueron concebidos y cómo evolucionaron en las dos últimas décadas.

Esta publicación es el resultado de una investigación contratada por el BID, en el 2015, que se dedicó al estudio y evaluación de las operaciones urbanas implementadas en la ciudad de São Paulo, cuya experiencia a menudo se confunde con el instrumento

en sí. El objetivo de la investigación fue identificar los atributos de factibilidad de las Operaciones Urbanas Consorciadas (*Operações urbanas Consorciadas en portugués*), evidenciadas a partir de la experiencia en esta ciudad, y registrar las lecciones y recomendaciones que se pueden extraer a partir del estudio de caso de las cuatro operaciones urbanas vigentes en el municipio: Centro, *Água Branca*, *Faria Lima* y *Água Espraiada*.

El análisis realizado en esta nota técnica indica la relevancia de la Operación Urbana Consorciada como instrumento de planificación y gestión urbana que, si se usa correctamente, tiene potencial para el crecimiento óptimo de una ciudad. La importancia de esta herramienta resulta no sólo de la posibilidad de recaudar recursos para financiar las intervenciones deseadas, sino también -y principalmente- porque reúne atributos viables para transformaciones urbanas estratégicas, alineadas a las directrices de política urbana del municipio.

Sin embargo, a partir de la experiencia en São Paulo, quedó claro que el éxito de una operación depende no sólo de su planificación, sino de su gestión. Una operación no es autónoma y la dinámica que se establece en su territorio, depende de las definiciones generales de planificación urbana. Es decir, la dirección de la actividad inmobiliaria para una operación depende de la regulación de alternativas en el resto de la ciudad. Se pueden presentar eventualmente problemas de planificación y ejecución que existieron y se identificaron en este trabajo que no pueden clasificarse como fallas en el instrumento en sí, sino en la forma en que se implementó.

# Indice

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>6</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>8</b>
<b>INDICE</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>2. OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA</b>	
<b>HISTORIAL DEL INSTRUMENTO</b>	<b>18</b>
2.1 Visión general	19
2.2 Breve historial de la experiencia paulistana	20
2.3 Operaciones vinculadas y el concepto del “suelo creado”	22
2.4 Las primeras operaciones urbanas paulistanas	27
2.4.1 Anhangabaú: la primera experiencia	27
2.4.2 Água Branca: aprendizaje	28
2.4.3 Faria Lima: éxito financiero	29
2.5 Ley Nacional: marco que consolida el instrumento	30
<b>3. ESTUDIO DE CASO DE CUATRO OPERACIONES</b>	
<b>URBANAS PAULISTANAS (1991-2015)</b>	<b>35</b>
3.1 Dimensión y sectores	37
3.2 Potencial de construcción adicional y estructura de financiación	38
3.3 El impacto en la vivienda y las reglas para la vivienda popular	40
3.4 Incentivos urbanos para el sector privado	44
3.5 Oportunidades y alternativas para el desarrollo inmobiliario	45
3.6 Estructura de contrapartida	47
3.7 Destino del dinero	48
3.8 Estructura de gestión	49
3.9 Adhesión e ingresos financieros	50
<b>4. OPERACIONES URBANAS: LECCIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
<b>A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE SÃO PAULO</b>	<b>54</b>
4.1 El papel del mercado inmobiliario	56
4.2 Potencial interés social	57
4.3 Gestión de las contrapartidas	58
4.4 Planificación y gestión	58

# 1

## Introducción



Desde mediados de la década de 1980, la crisis fiscal y la necesidad de asumir responsabilidades que antes correspondían al gobierno federal, varios municipios en Brasil empezaron a explorar alternativas para viabilizar inversiones en infraestructura urbana. En ese contexto se desarrollaron los primeros instrumentos usados por los municipios para vender potencial constructivo, es decir, a negociar derechos de construcción con los interesados, lo que permitió realizar inversiones en infraestructura urbana sin afectar el presupuesto tradicional del municipio.

Dichos instrumentos se basaron en el concepto del “suelo creado”, concebido en la década de 1970. Partiendo de esa idea común, se propusieron y experimentaron localmente varios modelos y formatos diferentes, que asumieron diferentes nomenclaturas. Entre ellos se destacan las operaciones vinculadas y urbanas.

En 2001, la aprobación del Estatuto de la Ciudad<sup>1</sup> consolidó una orientación única para los municipios

en el país con respecto a los lineamientos generales para la política urbana, incluyendo un capítulo sobre instrumentos urbanos. Allí se identificó la intención de reunir experiencias y homogeneizar conceptos, contribuyendo a la seguridad jurídica de la aplicación de los instrumentos. La regulación nacional de las operaciones urbanas en el Estatuto de la Ciudad tomó como referencia la experiencia paulistana de la década de 1990. Desde entonces, el instrumento que se denominó oficialmente “Operación Urbana Consorciada” (OUC), que actualmente está siendo adoptado en algunas de las ciudades más grandes de Brasil, como São Paulo, Río de Janeiro y Curitiba, para la viabilidad de proyectos urbanos en alianza con el sector privado.

Según la legislación, la motivación para el uso del instrumento debe ser la viabilidad de proyectos que tengan como objetivo la realización de transformaciones urbanas estructurales, mejoras

sociales y valorización ambiental. Para la implementación de una OUC es necesario que el Plan Director del municipio traiga la previsión del uso del instrumento. Así, cada operación deberá ser regulada por una ley específica, que detalla el proyecto urbano y establece las reglas y condiciones para su implementación.

Para tener una idea de la dimensión que pueden asumir esos proyectos, sólo dos operaciones paulistas -*Faria Lima* y *Água Espraiada*- recaudaron más de R\$ 4 mil millones entre 2004 y 2015. Esos recursos se aplicaron en obras como la urbanización de *favelas*, construcción de líneas de metro, puentes y viaductos, realización de mejoramientos viales, construcción de ciclovías, plazas y otras intervenciones en espacios públicos.

“EL USO DEL INSTRUMENTO SE DEFINE CON BASE EN LA VIABILIDAD DE PROYECTOS QUE TENGAN COMO OBJETIVO LA REALIZACIÓN DE TRANSFORMACIONES URBANAS ESTRUCTURALES, MEJORAMIENTOS SOCIALES Y VALORIZACIÓN AMBIENTAL.”

El análisis de la experiencia acumulada realizada en este trabajo, demuestra que la iniciativa privada puede no responder o tardar en dar respuesta a los incentivos diseñados en una operación urbana. En esos casos, las adhesiones<sup>2</sup> son reducidas y/o lentas. La evidencia indica que las operaciones urbanas no han creado la demanda por emprendimientos inmobiliarios. Esto resultó, en los casos en que los incentivos y las restricciones fueron adecuados, la organización de esa demanda.

Otro desafío que surge para el gestor público es acertar el tamaño de las áreas que se van a elegir, de modo que los trabajos y otras intervenciones que se puedan realizar en la región sean, en efecto, percibidos por la población involucrada y alcancen los objetivos previstos en el Plan Director y por la propia Operación.

Los CEPAC cuentan con un registro en la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), el organismo que regula el mercado de capitales en Brasil. Se venden en subastas o en transacciones privadas y se pueden adquirir y vincular a un terreno dentro de una determinada operación urbana. No se necesita tener una licencia previa de un proyecto de construcción para comprar el título. Esa característica de valor mobiliario permite que los CEPAC se negocien libremente después de que la subasta original es realizada por la alcaldía. También, es posible que un agente financiero, que no sea el emprendedor y que va a usar el título en el momento de la construcción, compre los títulos en el mercado. Incluso en la subasta inicial hay una oferta mínima establecida por la alcaldía en el momento de la emisión de los títulos. Sin embargo, el precio efectivo de cierre y negociación en el mercado secundario está determinado por la relación entre la oferta y la demanda.

La elección de la mejor herramienta para recaudar recursos también es algo que se debe analizar caso por caso. Una opción es el pago de una contraprestación al municipio por cada licencia de nuevo emprendimiento. Otra es la venta anticipada al público interesado de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC).

Los CEPAC son títulos de valor mobiliario que pueden ser emitidos por el municipio como parte de una Operación Urbana Consorciada. Funcionan como una moneda de cambio para el pago de contrapartidas por derechos adicionales de construcción. Es decir, observados los límites máximos

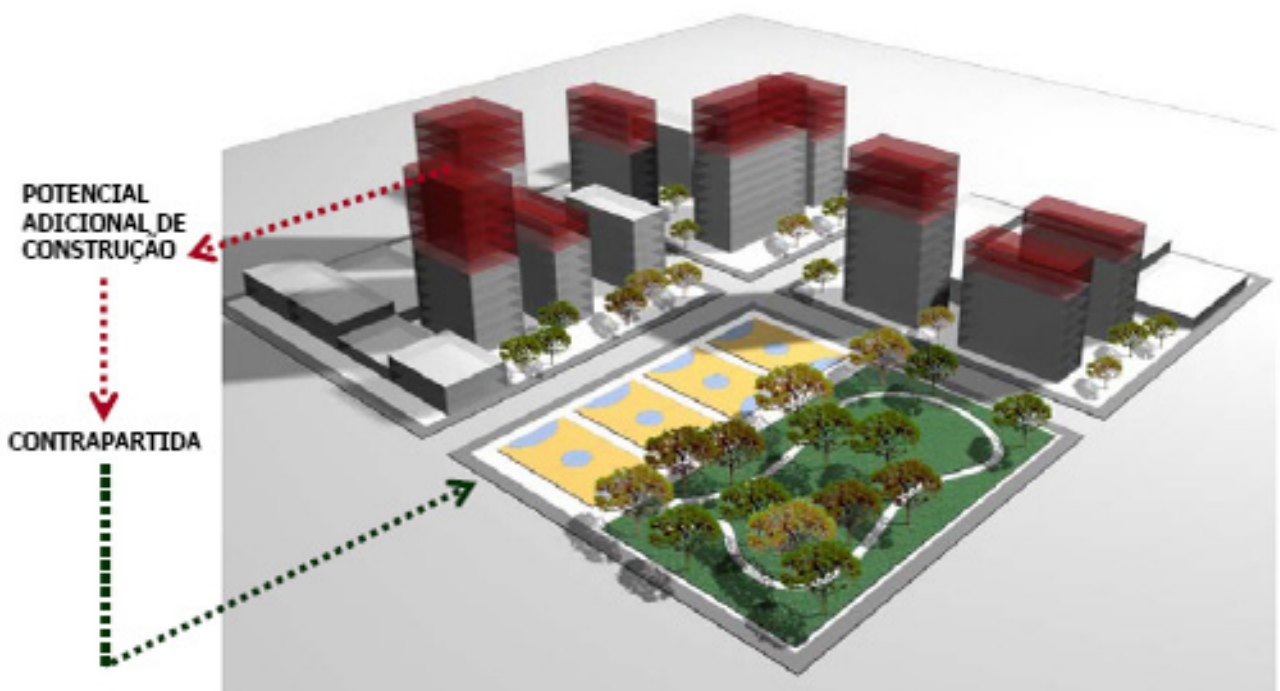
<sup>2</sup> La adhesión a una operación urbana se vuelve efectiva en el momento del licenciamiento de los emprendimientos inmobiliarios propuestos en el perímetro de cada Operación. Al unirse a una operación urbana, el emprendedor inmobiliario se compromete a pagar las contrapartidas correspondientes a los beneficios pleiteados.

establecidos por la Operación, para ampliar el potencial de construcción del terreno del interesado, los CEPAC deben ser modificados por metros cuadrados adicionales de construcción, vinculando los títulos.

El dinero recaudado por la venta de estas contrapartidas está destinado a financiar obras en la región, previstas en el plan de la Operación, como se muestra en la FIGURA 1 tomada del sitio web de la Alcaldía de São Paulo<sup>3</sup>.

↓ FIGURA 1: EJEMPLO DE FUNCIONAMIENTO DE LA OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA.

Fuente: Alcaldía de São Paulo.



Otro aspecto importante es que la compra de los CEPAC o el pago de algún tipo de contrapartida sólo es obligatorio para quienes deseen utilizar el derecho de construcción extendido previsto en cada Operación. Eso significa que es posible emprender en un área de operación urbana sin comprar los CEPAC, siempre y cuando se respete el límite de construcción gratuito previsto para aquella región de la ciudad.

En esta nota técnica, cuatro experiencias de operaciones urbanas desarrolladas en São Paulo son analizadas de forma crítica y comparada. La primera operación urbana aprobada en la ciudad fue Anhangabaú, en 1991. En 1997, esa operación fue revisada y su perímetro se incorporó a la operación urbana Centro. En 1995, se aprobaron otras dos operaciones: Faria Lima y Água Branca. Ambas ya

fueron actualizadas de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, la primera en 2004, y la segunda en 2013. Finalmente, la primera OUC aprobada en el país después de la regulación nacional fue Água Espraiada, en diciembre de 2001.

Con importantes diferencias entre sí, estas cuatro operaciones presentan resultados significativos que pueden indicar caminos para el uso del instrumento en otros contextos y por otros municipios. Sin embargo, hay relativamente poca información sistematizada sobre la experiencia acumulada. Por ejemplo, poco se sabe sobre los diferentes modelos de gestión e instrumentos financieros que fueron creados y evolucionaron durante las dos últimas décadas.

Esta nota técnica organiza el conocimiento acumulado sobre las operaciones urbanas de São

3 Alcaldía de São Paulo. Entenda Como se Planjea a Cidade. (São Paulo, Brasil: Alcaldía de São Paulo, 2010).

Paulo, sistematizando evidencias y señalando lecciones y recomendaciones para desarrollos futuros. El texto está organizado en tres secciones, además de esta introducción.

En la próxima sección se encuentra una revisión bibliográfica sobre el proyecto urbano, la historia del instrumento en Brasil y las características iniciales de las primeras experiencias de operaciones en São Paulo. Los recuadros en el documento presentan referencias de ejemplos internacionales de adopción de instrumentos similares, en países como Francia, Japón, Colombia, Canadá y Estados Unidos. Estos ayudan a demostrar -aún sin entrar en detalles de

cada caso- que el modelo adoptado en Brasil tiene características propias y, al mismo tiempo, dan testimonio de que no hay una única forma de llevar a cabo ese tipo de intervención.

La siguiente sección se centra en el estudio de caso de las cuatro operaciones, con la descripción de la dimensión y la organización en sectores, recaudación financiera, destino de los recursos y estructura de gestión. Finalmente, en la última sección se encuentran las consideraciones que deben ser tomadas en cuenta, lecciones aprendidas y recomendaciones sistematizadas a partir del análisis de esas experiencias.



# 52

Operación urbana  
consorciada: historial  
del instrumento



## 2.1. VISIÓN GENERAL

La Operación Urbana Consorciada (OUC) es un instrumento urbano previsto en la legislación brasileña para la intervención en partes del territorio. Este instrumento está relacionado internacionalmente con el tema del proyecto urbano contemporáneo. Aunque podemos emarcar las Operaciones Urbanas Consorciadas dentro de esta gran temática, es necesario considerar los detalles de los proyectos viabilizados por medio de este instrumento. Las intervenciones, que son muy diversas entre sí, llevadas a cabo en diferentes partes del mundo, terminan clasificándose bajo el común denominador de “proyectos urbanos”.

La noción de proyecto urbano contemporáneo es abierda, desde una perspectiva teórica en la literatura<sup>4</sup>, comprende varios enfoques y está más vinculada a los procesos de definición y ejecución de la intervención que a sus formas o resultados. Incluso en relación con los procesos, donde no existe una fórmula

única. Se pueden realizar intervenciones similares por medios muy diferentes debido a las características locales, tales como el marco jurídico, experiencias previas, capacidad técnica y financiera disponible, entre otros factores.

Entre las intervenciones que se pueden incluir en esta gran temática de proyectos urbanos se encuentran: la búsqueda de nuevas funciones para áreas industriales de ciudades y para infraestructuras obsoletas, la rehabilitación de centros históricos o la construcción de nuevos centros urbanos.

La escala de los proyectos también varía, así como el tipo de agente involucrado en su desarrollo. Las formas institucionales de cooperación establecidas entre organizaciones públicas, semipúblicas y diferentes actores privados, cuyo propósito es planificar e implementar esos proyectos complejos, también difieren según el contexto de la intervención. Es posible identificar algunas similitudes y diferencias en proyectos urbanos a partir de las experiencias internacionales.

## 2.2. BREVE HISTORIAL DE LA EXPERIENCIA PAULISTANA

Las primeras experiencias que usan mecanismos alternativos a la recaudación de impuestos para la captura de recursos para la promoción de intervenciones urbanas en Brasil surgieron en la década de 1990, en São Paulo. Aunque el concepto ya había sido objeto de documentos técnicos y trabajos académicos en la década de 1970.

En 1976, en un texto firmado por el urbanista Luiz Carlos Costa, se encuentra la primera referencia a una operación urbana en la literatura brasileña<sup>5</sup>. El texto presenta la operación urbana como una herramienta innovadora y obligatoria en el marco de las políticas de desarrollo en las ciudades y tiene como objetivos:

- ▶ La obtención de áreas para uso público, con reducción de vacíos urbanos;
- ▶ La liberación de nuevas áreas para el sector privado;
- ▶ La producción de viviendas populares;
- ▶ La implantación de equipos urbanos para infra y superestructura;
- ▶ El aprovechamiento de las áreas más adecuadas al potencial de su posición y sitio;
- ▶ El mejoramiento de las condiciones ambientales.

Según la definición del autor, las operaciones urbanas serían “emprendimientos de naturaleza inmobiliaria por medio de los cuales el sector público asume la iniciativa del proceso de producción del espacio urbano y participa en la valorización inmobiliaria que promueve, con miras a objetivos sociales y al aumento de oportunidades para la participación de la iniciativa privada” (COSTA, 1976, p. 73). En otras palabras, el texto, incluso sin especificar los medios para que las operaciones urbanas sean viables, describe la valorización inmobiliaria como objeto de las intervenciones y la principal fuente de financiación.

En 1980<sup>6</sup>, la Alcaldía de São Paulo presenta la operación urbana como un instrumento para “hacer más dinámica la actividad inmobiliaria por medio de proyectos urbanos integrados con finalidad social”.

El documento de la Alcaldía, muestra cómo los proyectos pueden ser viables por medio de “negociaciones entre estado y el sector inmobiliario”. Según el modelo propuesto, además de establecer los parámetros de los productos inmobiliarios que se pueden producir (lotes urbanizados y vivienda popular), la Alcaldía puede participar con tierras propias o adquiridas -por medio de expropiación- o con la infraestructura. El sector privado, por su parte, puede ser remunerado con la construcción de viviendas populares y equipos públicos, o como emprendedor inmobiliario con libertad para la explotación comercial de áreas no reservadas para fines sociales. En ese caso, sin embargo, el agente inmobiliario debe pagar por el uso de la tierra para que las ganancias y subsidios internos del proyecto sean equilibrados y el sector público no se vea afectado. El modelo de gestión propuesto por la Alcaldía de São Paulo también exige un “seguimiento y participación activa por parte de la comunidad” (São Paulo, 1980, p. 44).

Sólo en 1985, en una propuesta para un Plan Director -no aprobado-, la Alcaldía de São Paulo presentó áreas específicas para la implementación de operaciones urbanas, como se muestra en la FIGURA 2. En total, sugirieron 35 operaciones urbanas, algunas de ellas en perímetros discontinuos.

“LA VALORIZACIÓN INMOBILIARIA SE PUEDE LOGRAR POR MEDIO DE LAS INTERVENCIONES COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN”

<sup>5</sup> Publicado como parte de la colección “Desafíos Metropolitanos”.

<sup>6</sup> Se trata de un texto titulado “Política global de desarrollo urbano y mejoramiento de la calidad de vida”, cuarto volumen de la serie “Políticas Globales”, desarrollado por la Coordinación General de Planificación (Cogep). Cogep precedió a la Secretaría Municipal de Planificación (Sempla). El organismo de planificación municipal obtuvo el estatus de Secretaría en 1982-83. En 2009 se creó la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano (SMDU), destacando las actividades relacionadas con la planificación territorial de las actividades de planificación general y presupuestaria de la Alcaldía, que todavía están bajo la responsabilidad de Sempla.

### ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ: FRANCIA

A menudo recordada como el instrumento que inspiró las operaciones urbanas brasileñas, la *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC) forma parte del código urbano francés desde 1967. Este instrumento no fue del todo aplicado y las operaciones implementadas en Brasil, difieren mucho del modelo francés aún en la actualidad.

Las primeras ZAC se concibieron como procedimientos de flexibilización de la legislación urbana. Aunque las ZAC se caracterizan como áreas de excepción, no son autónomas con relación al sistema de planificación general. La propuesta de una nueva ZAC siempre estuvo condicionada al cumplimiento de los objetivos del instrumento de planificación que define los lineamientos urbanos para la región circundante. En el año 2000, una alteración en su marco regulatorio definió que las ZAC deben necesariamente estar previstas en los planes locales de urbanismo (PLU).

El procedimiento de ZAC puede ser usado para diversos propósitos, incluyendo: renovación o rehabilitación urbana, implementación de nuevos barrios residenciales, establecimiento de actividades industriales, comerciales, turísticas o de servicios; o para la construcción de instalaciones de equipos colectivos públicos o privados. Generalmente, se eligen áreas de intervención que pueden ser transformadas por proyectos urbanos. Estos territorios están sujetos a procedimientos específicos de análisis, diagnóstico, coordinación y accionamiento de actores e instituciones públicas y privadas, hasta la ejecución del proyecto y la viabilidad de los emprendimientos (ASCHER, 1994).

La ZAC permite que el sector público actúe como un desarrollador inmobiliario. Una vez definida el área o el proyecto de intervención, todos los terrenos son adquiridos por el Estado

o por la organización se delega esa función. Esa organización -generalmente una sociedad de economía mixta- promueve las inversiones necesarias en infraestructura y revende los terrenos a la iniciativa privada, incorporando la valorización resultante de los mejoramientos realizados en el precio de los inmuebles.

Según Demeure, Martin y Ricard (2003 apud MACEDO, 2007), la iniciativa de proponer una ZAC siempre debe partir de organismos públicos u organismos que tengan estatus de entidad pública en Francia. Se puede proponer una ZAC tanto por la esfera de gobierno nacional, como por la regional, departamental o local. Órganos públicos de desarrollo urbano o dedicados a la producción de viviendas sociales también tienen el poder de iniciativa. Esa relación también incluye: sindicatos mixtos, cámaras de industria y comercio, puertos y aeropuertos autónomos con estatus de entidad pública.

Sin embargo, lo más común es que la propuesta favorable de una ZAC parta del gobierno local (*commune*), que posee la responsabilidad urbana sobre el territorio y la competencia sobre los planes locales de urbanismo (PLU). Siempre que otra instancia lo proponga, se debe presentar una ZAC a la aprobación de la *commune* para que sea viable.

Esta breve descripción aclara que el instrumento Paulista tomó una forma más pragmática y liberal, sin tanto control del Estado, ni de la agencia que lleva a cabo la implementación del proyecto. Vale la pena señalar que las escalas de intervención son bastante diversas. Para tener una idea, el área de alcance de la OUC *Água Espraiada* es, aproximadamente, diez veces más grande que la de ZAC *Rive Gauche*. Así, las OUC no promueven la transformación integral del territorio, como las ZAC.

↓ **FIGURA 2: OPERACIONES URBANAS EN EL PLAN DIRECTOR DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO 1985/2000.**

Fuente: São Paulo, 1985.



“LA PROPUESTA PARA UNA NUEVA ZAC SIEMPRE ESTUVO CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN QUE DEFINE LOS LINEAMIENTOS URBANOS PARA LA REGIÓN A SU ALREDEDOR”

Mientras que en las áreas centrales las acciones propuestas eran más puntuales, en las periferias estaban previstas grandes intervenciones con diferentes enfoques: desde la expansión de un parque hasta la implementación de un proyecto de urbanización alrededor de una terminal de transporte intermodal. Las acciones descritas en la propuesta hacen referencia a estudios de conjunto del área, de equipos integrados y/o sectoriales, de emprendimientos y de alteraciones en la zonificación (São Paulo, 1985).

La propuesta del Plan Director tuvo también un sesgo social al poner la provisión de vivienda como un objetivo clave de las operaciones urbanas, ya que fueron presentadas como una forma innovadora de acción directa del sector público para la urbanización de áreas. Según el documento, el uso de herramienta hace posible promover cambios importantes en el estándar de uso y ocupación del suelo, no sólo con el objetivo de llevar a cabo transformaciones urbanas en puntos estratégicos de la ciudad o sus alrededores, sino también para que el asentamiento programado de viviendas populares en áreas que no admitirían dicho uso en las condiciones corrientes del mercado inmobiliario sea viable (São Paulo, 1985, p. 196).

La Alcaldía de São Paulo sugirió trabajar las operaciones urbanas como un sistema, lo que incentiva diferentes niveles de intervención y hace posible la financiación cruzada entre las operaciones urbanas deficitarias y con superávit.

### 2.3. OPERACIONES VINCULADAS Y EL CONCEPTO DEL “SUELO CREADO”

Cuando fueron puestas en práctica, las operaciones urbanas en Brasil, específicamente en São Paulo, sufrieron cambios desde las primeras propuestas conceptuales en la década de 1970. La alteración más contundente se refiere a su forma de financiación. Inicialmente se las consideraba una estrategia amplia de gestión de la valorización inmobiliaria, en la práctica se ejecutaron por medio de la venta de potencial constructivo, por medio de la negociación de los derechos de construcción. Esa inflexión se produjo a partir de la experiencia de la Alcaldía de São Paulo con las “operaciones vinculadas”, instrumento precursor de las operaciones urbanas basado en el concepto de “suelo creado”.

↓ **FIGURA 3:** ILUSTRACIÓN DEL CONCEPTO DE SUELO CREADO.

Fuente: CJ Arquitetura n°16, 1977.



El concepto de suelo creado fue desarrollado por investigadores del CEPAM, en São Paulo. Según la definición del primer documento publicado por el grupo, “la creación de suelo es la creación de áreas adicionales de piso utilizable no apoyadas directamente sobre el suelo” (MOREIRA et al, 1975). De este concepto resultan tres dispositivos: el coeficiente de aprovechamiento único (CA), la transferencia del derecho de construir (TDC) y la proporcionalidad entre suelos públicos y privados. Todos ellos tienen la intención de equilibrar el valor de la tierra resultante de los diferentes criterios impuestos de zonificación. El argumento es claro: “la determinación de diferentes coeficientes de aprovechamiento en diferentes zonas lleva a una valorización diferenciada de los terrenos” (MOREIRA et al, 1975 apud MALERONKA y FURTADO, 2013, p.7).

Bajo el concepto de “suelo creado” existe la noción de aislar los efectos económicos de la zonificación y establecer parámetros diferenciados para dar valor a los terrenos urbanos. La adopción del coeficiente de aprovechamiento único para todos los terrenos urbanos tendría entonces esa función: la “edificabilidad” gratuita (inherente a la propiedad).

#### **TAX INCREMENT FINANCING (TIF): EE. UU.**

*Tax Increment Financing* (TIF) es un mecanismo de financiación municipal que considera la valorización futura de los inmuebles proporcionada por una determinada inversión y titulariza el impuesto a la propiedad referente a esa valorización, obteniendo así los recursos para hacer factible la inversión. En el proceso de titularización, una *Local Development Corporation* (Distrito TIF) emite títulos de la deuda respaldados en la recaudación de impuestos futura, de manera que se puedan recaudar fondos para promover inversiones dentro del perímetro de implementación del TIF.

Este instrumento se usó por primera vez en 1952, en el estado norteamericano de California, y surgió como una estrategia de liquidar deudas con la Unión. El uso del TIF se volvió más popular en los años 1980 y 1990 en los Estados Unidos, con la disminución de los subsidios de los gobiernos estatales y federales para el desarrollo económico de los municipios.

La idea es que las inversiones urbanas ejecutadas por el sector público, permiten la inversión en el sector privado. Generando valorización de las propiedades en una localidad específica. El aumento en el valor de las propiedades es la base de recaudación del TIF y

una reserva de valor de los propietarios. Esto genera una relación de beneficio mutuo. Un aspecto crucial de este mecanismo es que el valor adicional recaudado por el TIF se debe reinvertir sólo dentro del perímetro urbano delimitado, estimulando aún más el desarrollo del área.

En Brasil, la normatividad legal impide que los impuestos –incluyendo el impuesto a la propiedad– tengan vinculación específica. La implementación del TIF en el país, depende de una alteración en el marco normativo. La legislación también prohíbe la anticipa-

ción de ingresos presupuestarios futuros por medio de titularización.

Respecto a la OUC, es importante aclarar que la base de la financiación vía CEPAC y vía TIF es diferente. Si bien ambos consideran obtener fondos para la inversión en infraestructura dentro de un perímetro determinado como resultado de una valorización futura, la valorización captada por el CEPAC corresponde a la valorización resultante del aumento del potencial constructivo del lote, y no a la resultante del mejoramiento general de la región, debido a las inversiones realizadas.

El derecho a la construcción más allá del coeficiente único depende de criterios urbanos, según la capacidad de soporte de la infraestructura, paisaje, etc. Y la diferencia entre la construcción gratuita y la requerida por el propietario del terreno, respetando el límite máximo definido en el Plan Director, estaría sujeta al pago de una contrapartida al municipio. De esa manera, la valorización diferenciada de los terrenos urbanos se revertiría a la comunidad por medio de esa contrapartida<sup>7</sup>.

A pesar del amplio debate teórico, la aplicación del concepto en São Paulo sólo ocurrió diez años después, y parcialmente, por medio de las “operaciones vinculadas”. Aprobada en 1986, la ley que hizo factible el instrumento, conocida como la “ley de *desfavelamento*”, permitía cambiar excepciones a los parámetros de uso y ocupación del suelo establecidos por la zonificación para la construcción de casas populares. Y así fue en su primera versión.

En 1992, la ley de las operaciones vinculadas se modificó para permitir que la contrapartida se pagara también en efectivo. El instrumento inauguró el pago por área adicional de construcción en el contexto paulistano, abriendo el camino para la adopción de otros modelos de intervención.

En diez años de existencia, las operaciones vinculadas produjeron aproximadamente US\$ 122,5

millones para la Alcaldía de São Paulo (CPI-OI, 2002 apud SANTORO; CYMBALISTA, 2006).

Es importante tener en cuenta que la lógica de la operación vinculada traía una desviación significativa respecto a la conceptualización del suelo creado: el tratamiento caso por caso. Si la idea del suelo creado era igualar a todos los propietarios de terrenos, a partir del coeficiente de aprovechamiento único, la operación vinculada hizo exactamente lo contrario, exacerbando la diferenciación.

No por casualidad, las operaciones vinculadas fueron controversiales. La ley fue redactada bajo el argumento de satisfacer la solicitud de una operación de crédito contratada con el Banco Mundial, que preveía la reubicación de residentes de áreas de riesgo, que serían objeto de intervención (AZEVEDO NETTO, 1994). Sin embargo, se entiende que el objetivo no declarado detrás del dispositivo legal era el de “responder a las presiones del sector inmobiliario” (WILDERODE, 1997, p. 44). En 1998, las operaciones vinculadas se suspendieron definitivamente porque violaron la constitución del estado al permitir alteraciones puntuales en la zonificación (definida por ley), sin el consentimiento del poder legislativo.

Sin embargo, el enfoque pragmático, caracterizado por la flexibilización de la norma de uso y ocupación del suelo a partir del cobro de contrapartidas,

<sup>7</sup> Este concepto se consolidó en la “Carta do Embu”, documento síntesis de un seminario sobre suelo creado que tuvo lugar en 1976 y se convirtió en la principal referencia sobre el tema.

### ***BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS (BID): CANADÁ, EE. UU. Y OTROS***

*Business Improvement Districts* (BID) son áreas en las que todos los propietarios de inmuebles, mediante el pago de montos adicionales (tarifas, impuestos o aportes), contribuyen para la provisión de infraestructura y/o servicios para su región. En general, los miembros que pertenecen al BID son dueños de propiedades comerciales interesados en recaudar recursos para prestar servicios relacionados con limpieza, seguridad, conserjería, etc.

Los primeros BID surgieron en la década de 1970, en Toronto (Canadá), años después en los Estados Unidos, actualmente están presentes en varias ciudades del mundo. Su implementación puede requerir una ley específica. La adopción de un BID puede estar condicionada a la aprobación de la mayoría de los propietarios de inmuebles del área. A partir del momento en que se implementan estas áreas, todos los propietarios afectados son legalmente obligados a contribuir. Ese último aspecto es fundamental para el habitual problema relacionado con la provisión de bienes públicos.

Los BID también pueden ser administrados por agencias parcialmente públicas u organizaciones sin ánimo de lucro. En general, funcionan de manera relativamente autónoma al gobierno local. Independientemente de su forma de gestión, los BID existentes son lo suficientemente pequeños como para no impactar el presupuesto municipal. Aun así, surgen muchas dudas sobre la capacidad de transformación de la dinámica de ingresos y gastos del sector público.

La propuesta del BID tiene más potencial de éxito y que prospere en lugares donde ya existe algún tipo de *clúster* o concentración

de actividades, que en los casos dónde se pretende promover una transformación. En São Paulo, podemos encontrar algunas calles comerciales donde los comerciantes se organizaron para hacer realidad mejoras en la infraestructura. En esos casos en particular el sector público pagó una gran parte de las inversiones, y una parte importante de los recursos privados se obtuvo por medio de patrocinio. Una vez que las obras terminaron, los arreglos no se mantuvieron.

El BID es, por lo tanto, un instrumento que tiene poca convergencia con la OUC. Aunque divergen, vale la pena mencionar la relación de alianza que se establece por medio de uno u otro mecanismo. Si la articulación entre los sectores privados es fundamental en los BID, en las OUC no es tan relevante ya que la relación de alianza se establece entre la Alcaldía y el proponente privado (individual) por medio del pago de la contratación. El espacio para la participación colectiva en las OUC es el grupo de gestión que tiene cada operación. Compuesto por el mismo número de representantes de la alcaldía y de la sociedad civil, los grupos de gestión monitorean la marcha de los proyectos y aprueban las prioridades de intervención. A pesar de ser un espacio importante, la experiencia muestra que la actividad de los grupos de gestión tiene poca incidencia en la definición de los rumbos de cada operación.

Además, la escala marca una diferencia importante: en las OUC, debido a su dimensión, los beneficios proporcionados por la inversión en servicios e infraestructura difícilmente son observados por todos los propietarios del área, a diferencia de los BID.

generan recursos para el municipio. Lo que se reprodujo en las primeras experiencias de operaciones urbanas en la ciudad de São Paulo.

El concepto inicial de promover intervenciones estratégicas en el territorio, con objetivos claros de transformación, especialmente en la esfera social,

fue reemplazado por la intención de atraer la iniciativa privada y recaudar recursos.

Este enfoque también está presente en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo de 1990, base para la aprobación de la primera operación urbana en la ciudad. El texto dice que “el Municipio podrá,

### LAND READJUSTMENT: JAPÓN

El *Land Readjustment* es una forma de reorganización de áreas rurales o urbanas, asociada con la implementación de nueva infraestructura, de forma compartida entre el sector público y el privado. Su desarrollo tiene como elemento clave el *reploting* “reparcelación de tierras” en español.

A partir de un proyecto de diseño urbano predefinido, las antiguas parcelas de tierra se transforman en nuevos lotes, con nuevos accesos, áreas verdes, instalaciones públicas, etc. Esa transformación se produce mediante la reasignación temporal de propietarios e inquilinos de los inmuebles ubicados en el perímetro que será readecuado para la implementación de esas nuevas infraestructuras.

En general, después de la reparcelación, los propietarios reciben inmuebles con áreas más pequeñas que las anteriores. Esa disminución en el área se llama “tasa de contribución”, que en forma de tierras permite constituir una reserva pública de terrenos destinada a la comercialización futura. Los recursos obtenidos con la venta de esos terrenos por parte del sector público, a menudo se utilizan para hacer viables infraestructuras y equipos comunitarios.

Es importante observar que ese tipo de intervención se basa en el supuesto de que el precio de los terrenos e inmuebles, después del *reploting*, tendrá una valorización debido a las mejoras en la infraestructura y al aumento de la densificación constructiva, ambos resultados del propio proyecto. En este sentido, los propietarios involucrados, a pesar de re-

cibir áreas más pequeñas después de la reparcelación, acaban siendo compensados con un monto más alto por metro cuadrado.

A pesar de haber sido adoptado en varios países del mundo, el *Land Readjustment* es una herramienta clave de la planificación urbana en el Japón. La aprobación del instrumento se hace mediante una ley específica, y su ejecución y gestión están a cargo de una agencia técnica. Esa agencia puede estar formada por el sector público (directamente o mediante autarquías), por el sector privado o por una combinación entre los dos sectores. Una tarea crucial de esas agencias es la coordinación de la interlocución con los prestadores de servicios (constructoras, desarrolladoras, etc.) y, principalmente, con los propietarios e inquilinos involucrados.

El diálogo con ese último grupo puede ser un desafío enorme, ya que para que el *Land Readjustment* sea efectivo, un cierto número de propietarios integrantes del proyecto deben estar de acuerdo con las condiciones y lineamientos establecidos por el sector público -incluyendo perder un pedazo de terreno a cambio de una posible, pero no garantizada, valorización del inmueble.

Cuando no existe un acuerdo para la participación voluntaria de la población local, se buscan alternativas para la viabilización del proyecto, como por ejemplo, expropiaciones y concesiones de exclusión de la propiedad mediante el pago de impuestos adicionales. En algunos casos, ese desacuerdo con los propietarios puede incluso llevar a la paralización del proyecto.

de acuerdo con la ley, obtener recursos con la iniciativa privada para la construcción de obras y equipos de trabajo, por medio de operaciones urbanas”. Es decir, la finalidad de la operación urbana expresada, se limita a la financiación de inversiones públicas.

## 2.4. LAS PRIMERAS OPERACIONES URBANAS EN SÃO PAULO

La aprobación de la primera operación urbana en la ciudad de São Paulo, denominada *Anhangabaú*, ocurrió en 1991. En esa ocasión, la Empresa Municipal de Urbanización (EMURB), organismo responsable de llevar a cabo las operaciones en el municipio, publicó un inserto especial en la Revista *Projeto* en el que presenta el instrumento. Al introducir el mecanismo, la referencia a la operación vinculada es directa. En el documento, la operación urbana se presenta como “un mecanismo jurídico y financiero de intervención en la ciudad [...] [que] busca conciliar el potencial y las necesidades del sector público con el potencial y las necesidades de la iniciativa privada” (LEFÈVRE, 1991a, p. 55). Por lo tanto, se presenta una definición genérica que, en principio, implica varios tipos de alianzas o diversos “intercambios” entre el sector público y el privado.

“EL LAND READJUSTMENT ES UNA HERRAMIENTA CLAVE DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL JAPÓN. LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO SE HACE MEDIANTE UNA LEY ESPECÍFICA, Y SU EJECUCIÓN Y GESTIÓN ESTÁN A CARGO DE UNA AGENCIA TÉCNICA”

Sin embargo, al detallar su funcionamiento, “la operación urbana es un mecanismo que parte de un principio similar al de la operación vinculada” (LEFÈVRE, 1991a, p. 55). La diferencia destacada es la asignación de los recursos que, en lugar de utilizarse exclusivamente en la construcción de viviendas, financiaría obras de otra naturaleza.

Por lo tanto, la estrategia adoptada concluyó si la operación urbana sería por el camino abierto o por la operación vinculada.

Se renunció a recuperar las discusiones teóricas acumuladas en su momento y se optó por darle prioridad en las primeras operaciones urbanas implementadas en São Paulo, a la comercialización del potencial constructivo y los parámetros urbanos en lugar de promover transformaciones urbanas. El análisis de las operaciones urbanas implementadas en la ciudad de São Paulo, en la década de 1990 –*Anhangabaú*-Centro, *Faria Lima* y *Água Branca*– corrobora esa conclusión.

Además de la venta del potencial constructivo, el potencial del mismo, la alteración de uso y la regularización de edificaciones construidas en desacuerdo con la legislación vigente también se utilizaron como “moneda de cambio”, aunque en menor escala.

### 2.4.1. *Anhangabaú*: la primera experiencia

El objetivo de la operación urbana *Anhangabaú* (Ley N° 11.090, del 16 de septiembre de 1991) era recuperar los recursos invertidos en la reurbanización del *Vale do Anhangabaú* y del *Bulevar São João*. Se definió un perímetro relativamente pequeño (84 hectáreas), a partir del área de influencia inmediata de las obras que ya estaban en proceso de ejecución. El pronóstico era que la operación durara tres años y se negociaran 150.000 metros cuadrados de área adicional de construcción (LEFÈVRE, 1991b).

Sin embargo, no hubo muchas adhesiones. Durante el primer año de vigencia de la operación, sólo se presentaron cinco propuestas, tres de ellas para la regularización de construcciones en desacuerdo con la legislación vigente (CASTRO, 2006). Vale la pena señalar que el coeficiente de aprovechamiento de la región ya era relativamente alto, lo que, además del desinterés general del mercado por la región, se convirtió en un factor determinante para la escasez de propuestas.

En septiembre de 1994, la operación expiró y, en 1997, su perímetro fue incorporado por la operación urbana Centro (Ley 12.346, del 6 de junio de 1997). Según Heck (2004), la formulación de la operación Centro comenzó a partir del diagnóstico de fracaso del proceso de implementación de la operación urbana *Anhangabaú*. Además de la entrega de incentivos, el perímetro de la operación se amplió a 582 hectáreas y no se estableció un plazo para el final de la operación.

La operación urbana *Centro* tampoco “estableció un programa de obras e inversiones, y al Comité Ejecutivo de esta operación se le asignó la definición de las inversiones a realizar” (MONTANDON; SOUZA, 2007, p. 90). Por lo cual, se procuró ampliar las posibilidades de participación de los inversionistas privados.

Sandroni (2001) explica que en tres años de vigencia, la operación urbana *Centro* recibió ocho propuestas, tres de las cuales fueron aprobadas como regularización onerosa de edificios y una como un aumento de área. El monto recaudado con los cuatro proyectos aprobados no es irrelevante, alrededor de US\$ 5,5 millones (SANDRONI, 2001), sin embargo, el número y la naturaleza de las propuestas revelan que la orientación adoptada por la operación estaba equivocada.

#### 2.4.2. *Água Branca*: aprendizaje

La operación urbana *Água Branca* (Ley n° 11.774, del 18 de mayo de 1995) también corroboró la idea de que la inclusión del mercado inmobiliario es el factor determinante para el éxito de la intervención. Establecida en una antigua región industrial, segmentada por la línea ferroviaria y donde predominaban grandes parcelas, su perímetro fue definido en 505 hectáreas. El propósito de la operación era reemplazar el uso industrial del área, principalmente por actividades del sector terciario (CASTRO, 2006). Se definió una provisión adicional<sup>8</sup> de 300 mil metros cuadrados de área residencial y 900 mil metros cuadrados de área para usos no residenciales.

En este caso, se admitió la posibilidad de pagar la contrapartida mediante la ejecución de obras públicas previstas en el plan de la operación (MONTANDON; SOUZA, 2007). Esas obras, según Heck (2004), no constituían un plan urbano, sino la agrupación de una serie de intervenciones puntuales para resolver problemas recurrentes de drenaje y del sistema vial del área.

Así como la operación urbana *Anhangabaú-Centro*, la operación urbana *Água Branca* no logró arrancar en un inicio. El primer aliado privado en participar en la operación enfrentó dificultades financieras

durante la ejecución de su proyecto, el Centro Empresarial *Água Branca*. De las doce torres planificadas, sólo se construyeron cuatro (CASTRO, 2006).

Como era permitido que el emprendedor eligiera de una lista de obras realizadas como contrapartida, siempre y cuando se estableciera la correspondencia de valores, quedó a cargo del aliado la ampliación de la Avenida *Auro de Moura Andrade* y la restauración de la *Casa das Caldeiras*, vecinos a su emprendimiento (MAGALHÃES JR, 2005). Según Heck (2004), la empresa estuvo insolvente durante un largo período y las obras viales previstas sólo se completaron parcialmente.

Hasta 2001, además del proyecto del centro empresarial, sólo una propuesta, de un total de cinco presentadas, había sido aprobada en el marco de la operación urbana *Água Branca* (HECK, 2004). Eso significó que el área no haya sufrido transformaciones en el período considerado. Magalhães Jr. (2005) resalta el hecho de que después de que se inició la operación, se llevaron a cabo emprendimientos en el perímetro que no gozaban de los beneficios proporcionados por el instrumento, revelando que la zonificación del área era adecuada a las expectativas del mercado inmobiliario para ese lugar. Según él, la gran actividad inmobiliaria en la región no fue resultado de la operación urbana, sino de la implementación de la *Terminal Intermodal de Barra Funda*, ya que las grandes parcelas y cuadras dentro del perímetro de la operación permanecieron estancadas.

De acuerdo a este análisis se establece que el fracaso de la operación urbana *Água Branca* no debe atribuirse exclusivamente a la falta de interés del mercado, sino a los parámetros establecidos que fueron inadecuados. Además de los índices originales de uso y ocupación del suelo, temas fundamentales como la accesibilidad de las grandes parcelas y el cruce de la línea ferroviaria estaban ausentes o insuficientemente contempladas en el plan de la operación. La intervención pública muestra que delegar la ejecución de obras públicas al aliado privado no fue efectivo, ya que el riesgo tomado por el emprendedor impidió el desarrollo adecuado de la operatividad.

<sup>8</sup> Eso podría usarse por encima del potencial definido por el coeficiente de aprovechamiento básico de cada terreno (entonces, igual a 1.0 o 2.0, dependiendo de la ubicación) hasta el coeficiente de aprovechamiento máximo establecido por la operación (igual a 4.0).



### 2.4.3. *Faria Lima*: éxito financiero

La asociación directa entre el éxito de la operación urbana y el interés del mercado se debe, en gran parte, a la operación urbana *Faria Lima* (Ley nº 11.732, del 14 de marzo de 1995). Aunque sus resultados físico-urbanos sean controversiales, desde el punto de vista de la recaudación o de la adhesión del mercado, su éxito es incuestionable. Entre 1995 y 2003<sup>9</sup> se aprobaron 115 propuestas y se recaudaron alrededor de US\$ 280 millones (BIDERMÁN; SANDRONI; SMOLKA, 2006).

Pero hay que tener en cuenta que, cuando se aprobó la operación urbana, las obras de extensión de la avenida ya habían comenzado y la región alrededor de la Avenida *Faria Lima* ya estaba en

un franco proceso de valorización y de expansión inmobiliaria. El propósito de aplicar el instrumento consistió en apropiarse de esa valorización, más que promover una transformación efectiva del área (SANDRONI, 2001).

El principal mecanismo de recaudación de la operación urbana *Faria Lima* fue la venta de potencial adicional de construcción. De acuerdo con la ley que creó la operación, en 1995, los CEPAC serían emitidos como títulos para la cotización en la bolsa de valores, con el propósito de brindar transparencia en el proceso de definición de las contrapartidas y anticipación de los recursos. Esa propuesta, sin embargo, no llegó a ser reglamentada<sup>10</sup>, por lo cual el cálculo y la negociación de las contrapartidas pagadas se estableció caso por caso y generó grandes distorsiones<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> En 2004, la OU *Faria Lima* fue revisada y transformada en la OUC *Faria Lima*, de conformidad con el Plan Director Estratégico (2002) y con el Estatuto de la Ciudad (2001). A partir de esa revisión, la forma de pago de las contrapartidas se modificó con la adopción de subastas periódicas de certificados de potencial adicional de construcción (CEPAC) para este propósito.

<sup>10</sup> Una hipótesis sugerida por Sandroni (2001) para la no adopción de los CEPAC, en este momento, es que la gestión dependía en gran medida de los recursos de la OU a corto plazo y el grado de incertidumbre traído por un nuevo producto financiero, como los CEPAC, no se ajustaba a las pretensiones de aquella gestión. Además, la emisión de los CEPAC podría causar cierta interferencia con la emisión de títulos de deuda pública municipal (conocidos como rogatorias que, más tarde, demostraron ser fraudulentos) como una forma de capitalización de la Alcaldía (SANDRONI, 2001).

<sup>11</sup> Un estudio elaborado por Sandroni (2006) revela que los precios pagados por metro cuadrado adicional de construcción en la operación urbana *Faria Lima*, oscilaron entre R\$ 53,00 y R\$ 813,00. Cuando se los compara con los valores correspondientes de la Planta de Genérica de Valores (PGV) vigente, esa variación es del 9,1% al 141,6%.

### PLANES PARCIALES: COLOMBIA

Los *Planes Parciales* son la versión colombiana del *Land Readjustment*.

El instrumento fue reglamentado en Colombia en 1997 y permitió que la ciudad de Bogotá obtuviera terrenos gratuitamente de bajo costo, destinados a proveer infraestructura y viviendas de interés social.

Los *Planes Parciales* se implementaron en dos aspectos:

- En áreas no urbanizadas, pero cuya vocación es urbana;
- En perímetros donde se busca la renovación urbana (cambio de uso) o densificación constructiva.

La promoción de los *Planes Parciales* en Colombia puede ser pública, privada o mixta, pero en cualquier caso debe seguir los parámetros y condiciones establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

El contenido de los *Planes Parciales* incluye una definición de los inmuebles incluidos en su perímetro, así como un cálculo del valor de cada uno de ellos. También es un rol del Plan definir: el diseño urbano deseado (ubicación de las áreas públicas, de los lotes privados, de las vías, etc.); los parámetros de cambio en los tamaños de parcelas y tierras; el uso y ocupación del suelo urbano en el área de intervención; y los porcentajes de terreno destinados a

vivienda de interés social. Posteriormente, se delimita el monto de inversión requerido para el área para luego calcular los costos de urbanización y sus beneficios.

Más que una simple herramienta de planificación, los *Planes Parciales* también son instrumentos de gestión. Su implementación requiere que el sector público y el privado (especialmente los propietarios de inmuebles) lleguen a un acuerdo sobre la distribución de costos y beneficios del proyecto. El rol del municipio es el de establecer obligaciones a los propietarios involucrados. El reconocimiento de que la transformación urbana traerá la valorización de los terrenos y es lo que hace posible financiar las inversiones necesarias.

Aunque se entiendan como instrumentos de intervención para una escala intermedia, tanto el *Land Readjustment* como el *Plan Parcial* inciden en áreas más pequeñas que la OUC y prevén la participación de todos los propietarios en el proyecto, a diferencia de la OUC. El aumento de la densificación es una posibilidad, pero no un requisito para la implementación de esos instrumentos. Y los proyectos se financian con la valorización del suelo que se revierte directamente en obras o en tierras para el sector público.

## 2.5. LEY NACIONAL: MARCO QUE CONSOLIDA EL INSTRUMENTO

Apesar de la polémica, la operación urbana *Faria Lima* sirvió como inspiración para el Estatuto de la Ciudad. Mientras que la ley en São Paulo menciona un “conjunto integrado de intervenciones coordinadas por la Alcaldía [...] con la participación de los propietarios, residentes, usuarios e inversionistas en general, con miras al mejoramiento y a la valorización

ambiental” (São Paulo, 1995, art. 1), el artículo 32 del Estatuto de la Ciudad define la Operación Urbana Consorciada como un “conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el sector público municipal, con la participación de los propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversionistas privados, con el objetivo de lograr en un área transformaciones urbanas estructurales, mejoras en el plano social y la valorización ambiental” (BRASIL, 2001, art. 32). En otras palabras, la ley nacional asumió la redacción de

la ley, pero introdujo como objetivo “transformaciones urbanas estructurales” y calificó las mejoras deseadas por la operación como “sociales”. Además, los certificados de potencial adicional de construcción propuestos en la OU *Faria Lima* fueron incorporados por el Estatuto de la Ciudad.<sup>12</sup> Sin embargo, no hay mención en la legislación nacional que especifique el formato de los CEPAC, o cualquier recomendación para que sean tratados como títulos mobiliarios tal como se propuso inicialmente en São Paulo. Aun así, la reglamentación nacional proporcionó los fundamentos legales para que cada municipio pudiera expedir dichos certificados en el formato que considerara adecuado, incluso como títulos mobiliarios.

La regulación nacional de las operaciones urbanas se resume a tres artículos<sup>13</sup>. El primero (art. 32) trae la definición del instrumento, como se indica en la cita anterior, y sugiere, “entre otras medidas” (BRASIL, 2001b, art. 32), que en el perímetro de las operaciones urbanas, pueden modificarse los índices urbanos y regularizarse las edificaciones construidas en desacuerdo con la legislación. El segundo establece la necesidad de un plan previo, aportado novedad a la regulación nacional: la exigencia de una “forma de control de la operación, obligatoriamente compartida con la representación de la sociedad civil” (BRASIL, 2001b, art. 33). Finalmente, el último artículo, como ya se mencionó, trata de la posibilidad de emisión de CEPAC dentro del marco de la operación.

También es relevante la nomenclatura que asume el instrumento, pasando a llamarse “Operación Urbana Consorciada” (OUC). Además de una posible recuperación de la nomenclatura francesa ZAC<sup>14</sup> como

referencia -muy clara en las propuestas de 1976 y 1985, pero que se perdió a partir de la experiencia de los años de 1990- la expresión “consorciada” valoriza la idea de la asociación de los aliados, expresada en el artículo 32, y obligatoria como control social, según el artículo 33. La introducción de las expresiones “transformaciones urbanas estructurales” y “mejoras sociales” en la definición de los objetivos de las operaciones consorciadas tampoco es superflua. A partir de esta regulación, los objetivos de las intervenciones pasan a tener que estar bien fundamentados y sus impactos sociales equiparados<sup>15</sup>.

El instrumento ratificado por el Estatuto de la Ciudad parte, por lo tanto, de la concepción paulistana de operaciones urbanas, trayendo innovaciones significativas. Aunque destaque las contrapartidas, no se limita a ellas y deja abierta la posibilidad de introducir otros elementos como ítems de negociación. La obligatoriedad del control compartido entre el Estado y la sociedad civil es un paso en el sentido de la gestión democrática. Y el objetivo de promover transformaciones urbanas estructurales hace referencia a la noción de proyecto urbano. Al menos en el papel, por lo tanto, estas innovaciones mejoraron el instrumento.

Teniendo como base la regulación nacional, São Paulo aprobó poco después dos Operaciones Urbanas Consorciadas<sup>16</sup>: *Água Espraiada*, en 2001, y *Faria Lima*, en 2004, esa última a partir de la actualización de la ley de 1995. La evaluación comparativa de esas dos OUC, así como en relación con las operaciones urbanas *Centro* y *Água Branca*, se encuentra en la próxima sección.

<sup>12</sup> “La ley específica que aprueba la operación urbana consorciada podrá prever la emisión por parte del Municipio de una determinada cantidad de certificados de potencial adicional de construcción, que serán vendidos en una subasta o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias para la propia operación” (BRASIL, 2001, art. 34).

<sup>13</sup> En 2015, la Ley N° 13.089, conocida como el “Estatuto de Metrópolis” introdujo un nuevo artículo (34a) en la sección que se ocupa de las Operaciones Urbanas Consorciadas. Este artículo prevé la posibilidad de llevar a cabo Operaciones Urbanas Consorciadas interfederativas, aprobadas por leyes estatales específicas.

<sup>14</sup> La traducción directa de “concerté” en francés para “concertada” en portugués generaría un doble significado indeseable debido al homófono “consertada” (= reparada). [NT.- Lo mismo no ocurriría en la traducción del francés al español.]

<sup>15</sup> Las OU paulistas fueron muy criticadas por apoyarse únicamente en obras viales y promover procesos de gentrificación.

<sup>16</sup> En 2013, se aprobó la operación urbana urbana Consorciada *Água Branca*, que revoca la ley anterior. La primera subasta de CEPAC de esa operación ocurrió en marzo de 2015 y hasta enero de 2016 no hubo ninguna adhesión a la operación. Por tratarse de un proyecto todavía en fase inicial, no fue objeto de nuestro análisis.

↓ **CUADRO 1: RESUMEN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL.**

Fuente: Elaborado por los autores.

INSTRUMENTO	PAÍS	INICIATIVA	ALCANCE/ ESCALA	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	GESTOR
Operación urbana Consorciada (OUC)	Brasil	Pública	Subordinada al Plan Director, de 500 a 1500 hectáreas	CEPAC: potencial constructivo + expectativa de valuación	Administración pública – ámbito municipal; SP: empresa pública; RIO: empresa pública; CURITIBA: administración directa.
Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)	Francia	Pública, privada o mixta	Subordinada al PLU, alrededor de 100 hectáreas	Valorización de la tierra por medio de operaciones de adquisición, desarrollo y venta.	Empresa pública, de economía mixta
Business Improvement Districts (BID)	Canadá, Estados Unidos y otros	Privada o mixta	Variable	Cotización de los agentes, respaldados en la expectativa de valorización.	Agencias semipúblicas u organizaciones sin ánimo de lucro (generalmente tienen autonomía respecto al gobierno local)
Tax Increment Financing (TIF)	EE. UU.	Pública	Variable	Títulos respaldados en valorización futura	Administración pública – ámbito municipal
Land Readjustment/ Plan Parcial	Japón y otros países/ Colombia	Pública o privada	Subordinada al POT, de 10 a 300 hectáreas	Expectativa de la valorización de la tierra proporcionada tanto por cambio normativo como por infraestructura	Agencia pública o empresa privada



# 3

Estudio de caso de  
cuatro operaciones  
urbanas paulistanas  
(1991-2015)



El estudio de caso presentado en esta sección compara la experiencia de las cuatro operaciones urbanas vigentes en la ciudad de São Paulo<sup>17</sup>, con el objetivo de identificar los atributos que contribuyeron a su viabilidad. La idea es señalar los factores de éxito o fracaso y qué tipo de medida o característica resultó ser más o menos correcta y puede servir de referencia para otros municipios que puedan implementar operaciones similares en el futuro. El período de análisis comprende desde la fecha de aprobación de la primera operación urbana en la ciudad, en 1991, hasta los años recientes.

La primera conclusión es que la viabilidad de las operaciones urbanas -en el modelo en el que se implementaron- está directamente relacionada con la participación del mercado inmobiliario en estos proyectos, ya que la captura de valor en las operaciones urbanas se produce por medio de la actividad inmobiliaria.

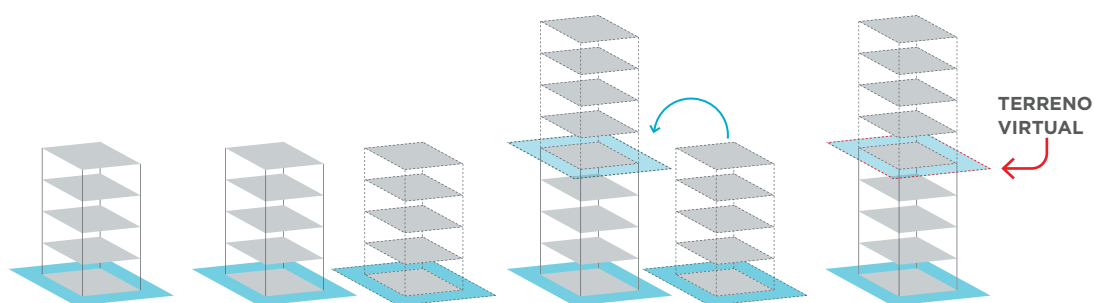
El valor del “terreno virtual” que es vendido por el municipio mediante el cobro de concesión onerosa o de subasta de CEPAC, sólo se materializa cuando el sector privado construye nuevos emprendimientos en áreas o lotes incentivados. Y ese es precisamente el principal recurso para financiar las obras e intervenciones previstas en cada Operación.

17

Aquí, se seleccionó la información presentada en los tres documentos de referencia desarrollados en el estudio, a saber: Impacto de las Operaciones Urbanas en las Finanzas Municipales, Estrategias de Vivienda en Operaciones Urbanas y Mercado Inmobiliario y Operaciones Urbanas. Además, para la preparación de este estudio de caso, se realizaron entrevistas con técnicos involucrados en la planificación y gestión de las operaciones urbanas en cuestión, investigaciones en documentos técnicos y consulta a bases de datos públicas.

↓ FIGURA 4: TERRENO VIRTUAL.

Fuente: Elaborado por los autores.



Como vimos en la sección anterior, tres de las cuatro operaciones analizadas aquí fueron llevadas a cabo en la década de 1990. Previsto en la Ley Orgánica del Municipio de 1990, el instrumento tuvo su primera aplicación efectiva en la operación urbana *Anhangabaú*, aprobada en 1991. En 1995 se aprobaron las operaciones *Água Branca* y *Faria Lima* -esta última se actualizó para la OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA, en 2004.

La operación *Água Espraçada* fue la primera en “nacer” bajo el nombre de “Consortiada”. Pero a pesar de haber sido aprobada en 2001, sólo hasta el 2004 tuvo lugar su primera subasta de CEPAC. Eso se debe a que la reglamentación del título por la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM) sólo ocurrió a fines del 2003. El CUADRO 2 contiene un cronograma que organiza esa información, trayendo, a la izquierda, la evolución de la reglamentación y, a la derecha, el historial de aprobación de las operaciones.

↓ CUADRO 2: CRONOLOGÍA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS OPERACIONES URBANAS EN SÃO PAULO.

Fuente: Elaborado por los autores.



### 3.1. DIMENSIÓN Y SECTORES

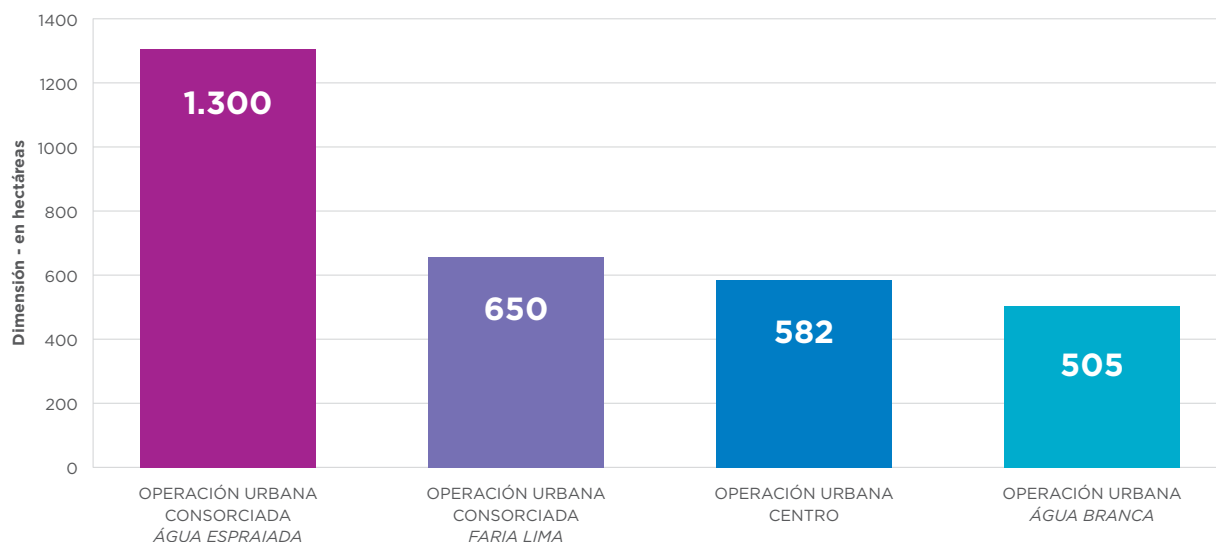
Los GRÁFICOS 1 Y 2 muestran respectivamente, la dimensión y la eventual existencia de división de cada operación urbana en sectores. La operación consorciada *Água Espraiada* se diferencia de las demás por su tamaño, que supera las mil hectáreas, mientras que las otras tres tienen menos de la mitad de esa área. Sin embargo, vale la pena señalar que incluso las operaciones más pequeñas pueden considerarse grandes<sup>18</sup> cuando se considera la experiencia internacional.

El tamaño del área afectada es particularmente relevante cuando se espera que la inversión en infraestructura dentro del alcance de la operación proporcione un incentivo para la participación privada. Eso se debe a que el beneficio percibido o la expectativa de valorización generada por una obra, que puede estar a kilómetros de distancia de un terreno apto para recibir un emprendimiento inmobiliario, ciertamente será relativizado.

Es importante tener en cuenta la pionera operación urbana *Anhangabaú* que tenía sólo 84 hectáreas

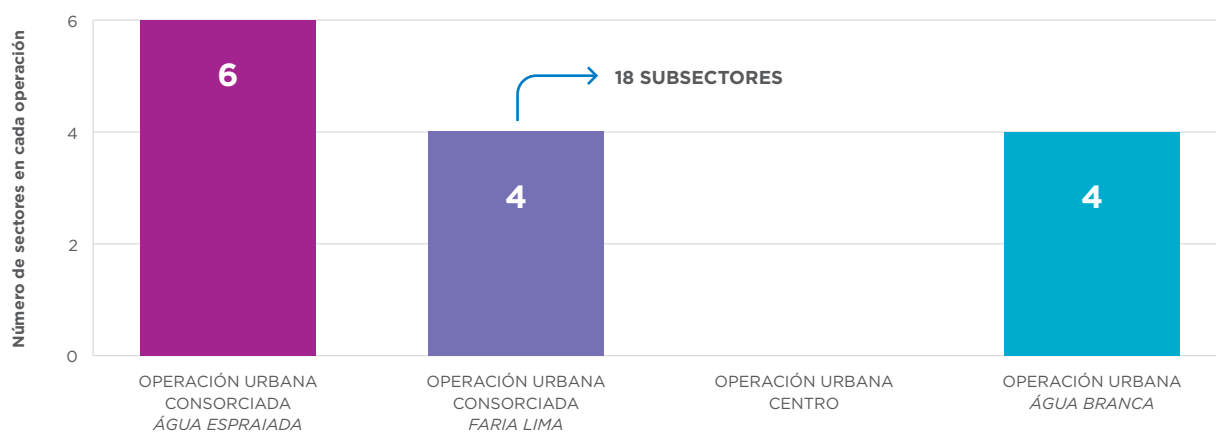
#### ↓ GRÁFICO 1: DIMENSIÓN DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS.

Fuente: Elaborado por los autores.



#### ↓ GRÁFICO 2: SECTORIZACIÓN DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS.

Fuente: Elaborado por los autores.



y una inversión en infraestructura ya realizada, que no fue suficiente para atraer la actividad inmobiliaria<sup>19</sup>. En ese caso, el contexto del centro de la ciudad a principios de la década de 1990, y las alternativas de ubicación para la actividad inmobiliaria prácticamente anularon cualquier atractivo que la operación pudiera ofrecer.

La “sectorización” establecida para cada una de las operaciones da una dimensión del grado de detalle con que se propuso cada una de ellas. El objetivo principal de dividir la operación en sectores es distribuir la provisión de metros cuadrados adicionales que podrán ser utilizados por aquellos que estén dispuestos a pagar la contrapartida. En otras palabras, a partir de la sectorización se define la densificación constructiva prevista en la Operación.

En el caso de las Operaciones Urbanas Consorciadas, los sectores también sirven para definir los “factores de equivalencia” utilizados para convertir el CEPAC en un área adicional. Explicación: la división de una operación en sectores tiene como objetivo no sólo definir cuánto se puede construir en cada subperímetro, sino también permitir que un CEPAC, que tiene un precio único para toda la operación, se convierta en más o menos metros cuadrados adicionales a ser construidos en diferentes sectores de la operación (que no son homogéneos entre sí), manteniendo la relación entre el precio de los terrenos de cada subregión.

Por ejemplo, los subsectores definidos en la operación *Faria Lima* separan los lotes cuyos frentes dan a la avenida que le da su nombre a la operación de otros lotes en la misma cuadra. Asumiendo que la Avenida Faria Lima es una dirección más valorizada, un CEPAC “vale” menos metros cuadrados adicionales allí, que para la construcción de un emprendimiento en el corazón del barrio.

### 3.2. POTENCIAL DE CONSTRUCCIÓN ADICIONAL Y ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN

Debido al tamaño y la eventual subdivisión del área abarcada, hay una variación en las provisiones de metros cuadrados adicionales de construcción au-

torizados para cada operación o dentro de los sectores (cuando existan), incluso para la determinación del “factor de equivalencia” de los CEPAC, como se explicó en el punto anterior (VEA CUADRO 3).

Las provisiones de área adicional funcionan de forma dinámica. Aunque la adquisición del CEPAC le dé a su titular el derecho de construir metros cuadrados adicionales al coeficiente de aprovechamiento básico de su lote, respetando el coeficiente de aprovechamiento máximo previsto en la Ley de Operación, en algunos casos hay que respetar al mismo tiempo un límite máximo de metros adicionales en cada sector, así como un límite global de construcción adicional en la operación como un todo.

Es importante recalcar que las provisiones de metros cuadrados adicionales definidas en las operaciones urbanas en São Paulo no son suficientes para transformar todos los lotes dentro de cada operación. De hecho, se estima que, en las operaciones *Faria Lima* y *Água Espraiada*, menos del 20% de los lotes privados se transformaron utilizando los incentivos directos de la Operación.

Con respecto a las provisiones de potencial constructivo, únicamente en la operación urbana *Centro* no se definieron los límites globales de construcción adicional. Es decir, en esa operación existe la posibilidad teórica de que todos los lotes se transformen utilizando el coeficiente de aprovechamiento máximo.

En las otras tres operaciones, hubo una gran variación en la forma en que se distribuyeron los metros cuadrados adicionales. La operación *Faria Lima* segmentó el potencial constructivo por uso (residencial o comercial) y sector, lo que condujo a la creación de ocho subgrupos de provisiones de metros cuadrados (cuatro sectores y dos usos para cada uno). Y sin mencionar las provisiones totales para el conjunto de la operación, que es menor que la suma de las provisiones definidas para esos ocho subgrupos.

Por esa razón, y también porque los factores varían por subsector, es imposible tener en esta operación una correspondencia exacta entre el número de CEPAC y el área de construcción adicional. Los 650.000 CEPAC establecidos por la ley que aprobó la operación *Faria Lima*, en 2004, estuvieron a punto de

19

Sólo el 13% de la provisión de metros cuadrados prevista en esta operación se utilizó en sus tres años de vigencia, de 1991 a 1994 (São Paulo, 2012)

↓ **CUADRO 3:** CEPAC, PROVISIONES DE POTENCIAL CONSTRUCTIVO Y FACTORES DE EQUIVALENCIA DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS.

Fuente: Elaborado por los autores.

OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA	OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	OPERACIÓN URBANA CENTRO	OPERACIÓN URBANA ÁGUA BRANCA
3.750.000 CEPACs	650.000 CEPACs	No hay	1.200.000 m <sup>2</sup>
1.310.000 m <sup>2</sup>	1.310.000 m <sup>2</sup>		900.000 m <sup>2</sup> no residencial
Provisiones definidas por sector	Provisiones definidas por uso y sector		300.000 m <sup>2</sup> residencial
Mínimo el 30% de provisiones para uso residencial	Fatores de conversión por uso y sector		Fatores de reducción por uso y sector
Fatores de reducción por uso y sector			

agotarse en 2010, siendo que aún hay provisiones de metros cuadrados disponibles en algunos sectores<sup>20</sup>.

En la OU *Água Branca*, las provisiones de potencial constructivo se segmentaron sólo por uso. Había un deseo de que el área se convirtiera en un centro comercial, por eso el 75% del potencial adicional se destinó a ese uso. En esta operación, se optó por establecer factores que reducen la contrapartida a ser pagada por uso y sector. La intención era que esos factores reductores pudieran incentivar la ocupación de áreas menos lujosas, lo que, en la práctica, no se verificó. La vocación comercial de la región no se concretó y los designados a usos existencias residenciales se agotaron más rápidamente que las existencias comerciales<sup>21</sup>.

En la operación consorciada *Água Espraiada*, se adoptó una lógica similar a la de *Faria Lima* respecto a los límites: se definieron provisiones de potencial adicional por sector, cuya suma es mayor que las provisiones totales de la operación, lo que significa decir que habrá sectores que no utilizaron todo el potencial de construcción adicional. En este caso, no hubo división de potencial constructivo por uso, ni

factores de equivalencia por subsector. La regla de uso se definió de otra manera: al menos el 30% de los metros cuadrados adicionales asignados para cada sector debe ser reservada para el uso residencial.

Esta regla fue efectiva para promover la combinación de usos en el “sector Berrini” (región que lleva el nombre de una importante avenida en el área), inicialmente con una vocación comercial, donde se llegó rápidamente al límite del 70% para usos no residenciales. Incluso hubo algunas discusiones para revisar la reserva obligatoria para uso residencial, pero antes de tomar cualquier medida, las provisiones para usos residenciales también se agotaron por completo.

A diferencia de la *Faria Lima*, en esta operación, los metros cuadrados adicionales prácticamente se

“EL POTENCIAL CONSTRUCTIVO ADICIONAL DEFINIDO EN LAS OPERACIONES URBANAS PAULISTANAS NO ES SUFICIENTE PARA TRANSFORMAR TODOS LOS LOTES DENTRO DE CADA OPERACIÓN”

<sup>20</sup> En 2012 se aprobó una nueva ley que autoriza más CEPAC para esa operación y, en 2015, hubo otro cambio, alterando ligeramente su perímetro. La última subasta de CEPAC en la OU *Faria Lima* tuvo lugar en el 2010.

<sup>21</sup> En 2013, una nueva ley revocó la OU *Água Branca* y aprobó una nueva operación, como OUC, que define nuevos potenciales constructivos para el perímetro. La primera subasta de CEPAC de esta OUC tuvo lugar en 2015, pero hasta la fecha todavía no hubo ninguna adhesión aprobada al OUC *Água Branca*.

agotaron y hay CEPAC aún en circulación. Sólo hay un sector, Jabaquara<sup>22</sup>, donde todavía hay potencial constructivo disponible para construcción adicional, pero que cuenta con una bajísima adhesión del mercado.

La incertidumbre provocada por la cuenta inexacta entre metros cuadrados adicionales y CEPAC emitidos hace posible, como se pudo verificar en la práctica, una falta de CEPAC y un excedente de metros cuadrados, o viceversa. Esa situación es percibida

como un riesgo importante por el mercado que se ve reflejado en el precio en la subasta o en la eventual negociación posterior del título en el mercado secundario. Ese riesgo puede ser eliminado si se proyecta la división de sectores y la definición de potencial constructivo y factores de conversión teniendo dicha situación en consideración. Lo que se nota es que, en nombre de una supuesta flexibilidad, se crearon distorsiones que posteriormente sólo pueden ser solucionadas con la aprobación de nuevas leyes<sup>23</sup>.



### 3.3. EL IMPACTO EN LA VIVIENDA Y LAS REGLAS PARA LA VIVIENDA POPULAR

Detrás de la definición de la cantidad de provisiones máximas de metros cuadrados adicionales, sean globales o por sectores, así como de las propias intervenciones de obras públicas que se planifican para cada una de las operaciones urbanas, está la premisa de que la autorización para la construcción de edificios comerciales o residenciales más grandes resultarían en un mayor número de personas

viviendo o circulando en la región. Tal situación implicaría una mayor demanda de infraestructura, a ser proporcionada por las inversiones previstas en cada operación.

En la práctica, la densificación constructiva propuesta por las operaciones paulistanas no necesariamente se tradujo en densificación poblacional. Tanto en la *Faria Lima* como en partes de *Água Espraiada*, la densificación comercial se tradujo efectivamente en una mayor demanda de infraestructura, especialmente vial, por el estándar de los edificios comerciales, con

<sup>22</sup> La regla establecida para el sector Jabaquara es diferente de las demás. Mientras los metros cuadrados de otros sectores están sujetos a unos límites máximos totales, los metros cuadrados en el sector Jabaquara están segregados, es decir, el consumo de potencial constructivo en otros sectores no altera la disponibilidad de metros cuadrados en este sector.

<sup>23</sup> Así, como ocurrió en el caso de la *Faria Lima*, en 2015 se hizo una propuesta para alterar la OUC *Água Espraiada* para ajustar las existencias del potencial constructivo por sector. Esa propuesta está contenida en el Proyecto de Ley n° 722, del 16 de diciembre de 2015, actualmente en curso en el Legislativo.

mucha área de garaje<sup>24</sup>. Sin embargo, en relación con el uso residencial, la construcción de edificios, con mayor superficie en ciertos terrenos, terminó resultando en una reducción de la población que vive en el perímetro de la operación Água Espraiada (VER TABLA 1).

Este resultado puede deberse, en el caso de los edificios residenciales, a las casas pequeñas, posiblemente ocupadas por familias más numerosas,

que fueron sustituidas por departamentos grandes y lujosos para alojar familias más pequeñas, o por la transformación de casas en establecimientos comerciales y de servicios. Por otra parte, el efecto indirecto de las operaciones consorciadas *Faria Lima* y *Água Espraiada*, no resulta directa o necesariamente de la adhesión a la operación, sino del cambio en el uso de edificaciones preexistentes.

↓ **TABLA 1:** EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN, DOMICILIOS Y DE INGRESOS EN LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS: 2000-2010.

Fuente: IBGE. Elaboración: SMDU-DEINFO.

OPERACIÓN URBANA	ÁREA	POBLACIÓN		DENSIDAD POBLACIONAL (HAB/HA)		DOMICILIOS		DENSIDAD DOMICILIARIA (HAB/HA)		INGRESOS PER CÁPITA NOMINALES (USD)	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Água Espraiada	1.377	157.906	122.587	114,7	89,0	46.366	40.372	33,7	29,3	535	1.840
Faria Lima	561	41.749	47.600	74,4	84,9	15.420	20.333	27,5	36,3	1.312	3.065
Centro	626	87.730	99.208	140,2	158,6	35.553	42.351	56,8	67,7	457	834
Água Branca	497	11.085	12.552	22,3	25,0	3.872	4.957	7,8	10,0	639	1.688

Todas las operaciones urbanas paulistanas incluyen entre sus objetivos una mención al uso residencial, especialmente en lo que se refiere a la atención a la población de bajos ingresos y a las viviendas subnormales, como *favelas*. Sin embargo, es posible identificar diferencias en la forma en que se ha tratado el tema en cada una de las operaciones, en el transcurso del tiempo (VER CUADRO 4). Una postura inicialmente retórica, que se concentraba en listar objetivos y lineamientos generales, sin especificar los medios para alcanzarlos, fue dando paso a una visión más pragmática que define perímetros y reserva recursos para la provisión de viviendas.

En la operación urbana *Centro*, de 1997, el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población que reside en viviendas subnormales estaba a cargo de quienes serían responsables de la gestión de la operación, o que dependía de la definición de un programa específico por parte de la Comisión Ejecutiva de la Operación, pero esto no llegó a ser ejecutado. Por otro lado, el incentivo genérico para el uso de la vivienda se materializó en la ley por medio de

la autorización para construir seis veces el área del terreno -en comparación con el índice dos veces usado como regla general en la ciudad y de cuatro veces para otros usos, en el ámbito de la propia operación urbana *Centro* (VER DETALLES EN EL CUADRO 4). Ese incentivo, sin embargo, no está vinculado a la atención de la vivienda para un determinado segmento de la población, sino a la producción inmobiliaria residencial en general.

La región de la operación urbana *Água Branca* de 1995, fue pensada inicialmente como algo destinado a las actividades de comercio y de servicios, con un 75% del potencial constructivo ofrecido en el área dedicada a usos no residenciales, y sólo el 25% para uso residencial. El problema de la vivienda, como provisión pública en esta operación, se limitó a atender a la población que vive en las *favelas* del perímetro, incluso con la definición de un número máximo de familias a ser atendidas, las cuales sumaban 630.

En la operación urbana *Faria Lima*, aprobada en el mismo año que *Água Branca*, pero actualizada en 2004 para el tipo “consorciada”, hay una determina-

<sup>24</sup> Hay muchos casos en que el área de garaje llega a ser cerca del 50% del área total del emprendimiento. Para más información, ver: [http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes\\_ur-banos/pdf/29.pdf](http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_ur-banos/pdf/29.pdf).

ción expresa que prevé el mantenimiento de los residentes que viven en el perímetro de la operación. Esa línea fue adoptada por el Estatuto de la Ciudad que, desde 2001, exige que el plan de toda operación urbana incluya un “programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación”. El cumplimiento de esta orientación queda claro cuando el texto de la ley menciona a la población afectada por la expropiación, además de los habitantes de las *favelas*.

Sin embargo, un aspecto diferente de los demás es que esta operación no se limita a contemplar a los habitantes de viviendas subnormales dentro de su perímetro -que son relativamente pocos- y también cita dos *favelas* circundantes: *Real Parque* y *Jardim Panorama*<sup>25</sup>. Los

residentes de viviendas subnormales como los afectados por expropiaciones, son mencionados como objeto de iniciativas públicas para su protección. Otro punto importante es que en la versión actualizada de esta operación, en 2004, aparece por primera vez el destino obligatorio de un mínimo de recursos, equivalente al 10% del total recaudado, para proveer vivienda.

Finalmente, la Operación Urbana Consorciada *Água Espraiada* presenta otro componente para abordar el tema de la vivienda. Concebida sobre un área con una concentración significativa de *favelas* y proponiendo intervenciones viales que implicarían la eliminación de varias de ellas, la ley de la operación propuso un “Sector ZEIS” destinado al reasentamiento de las familias que residen allí<sup>26</sup>. Esta fue la

#### CUADRO 4: DISPOSITIVOS REFERENTES A LA VIVIENDA EN LAS OPERACIONES URBANAS PAULISTANAS (CONTINUACIÓN). →

Fuente: Elaborado por los autores.

DISPOSITIVOS EN LAS RESPECTIVAS LEYES QUE TRATAN DE VIVIENDA	CENTRO	ÁGUA BRANCA
OBJETIVO	“Iniciar un proceso para mejorar las condiciones urbanas y la calidad de vida en el área central de la ciudad, especialmente de los habitantes de viviendas subnormales; reforzar la diversificación de usos en el área central de la ciudad, incentivando el uso de viviendas, actividades culturales y de recreación”.	“Construir, en lugares adecuados, situados dentro del perímetro de que trata el artículo 1º de esta Ley, viviendas para la población de bajos ingresos que reside en el área de operación urbana, en condiciones precarias”.
LINEAMIENTOS	“El incentivo para la construcción de viviendas”.	“Promover la densificación y reestructuración del área, mediante el establecimiento de nuevos estándares de uso y ocupación de suelo, con el objetivo de controlar el uso industrial, la oferta de empleos en el sector terciario y de unidades residenciales, y la producción de Viviendas de Interés Social para el asentamiento de la población que vive en favelas dentro del perímetro”.
PROGRAMA DE INTERVENCIONES	No hay. La definición de las intervenciones está a cargo del Comité Ejecutivo de la Operación, que tiene entre sus atribuciones: “Contribuir para la estructuración de un programa de acción para la solución de problemas de viviendas subnormales existentes en el área de la operación urbana Centro”.	“Desarrollo del proyecto, construcción y financiación de un máximo de 630 unidades de Vivienda de Interés Social para los habitantes de favelas en el perímetro de la operación urbana”.
DESTINO DE LOS RECURSOS	No hay	No hay

<sup>25</sup> Además de esas, el programa de inversiones anexo a la Ley de 1995 (Ley N° 11.732, del 14 de marzo de 1995) también mencionaba la “favela de la Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini y de la Avenida Nações Unidas, ubicadas en la franja destinada a la extensión de la futura Avenida Água Espraiada”, también conocida como Jardim Edite, que fue contemplada en el programa de intervenciones de la OUC Água Espraiada, aprobado en 2001.

<sup>26</sup> La regulación de este sector ZEIS se refería a un decreto que establecía coeficientes de aprovechamiento máximo de 2,5; 3 y 4 para emprendimientos de Vivienda de Interés Social multifamiliares verticales. Posteriormente, con la alteración del marco regulatorio de 2002 (Plan Director Estratégico) y 2004 (Ley de Parcelación, Uso y Ocupación del Suelo y Planes Regionales), estas reglas fueron alteradas y el sector ZEIS de la OUC Água Espraiada tuvo su potencial de edificabilidad reducido.

primera formalización de ZEIS (zonas especiales de interés social) en la ciudad de São Paulo<sup>27</sup>. Esas áreas están destinadas prioritariamente a proveer viviendas para la población de bajos ingresos. En 2011,

una ley que alteró el texto original de 2001 también introdujo la obligatoriedad de que el 10% de los ingresos de CEPAC fueran destinados a la producción de viviendas sociales<sup>28</sup>.

(CONTINUACIÓN)

↓ **CUADRO 4: DISPOSITIVOS REFERENTES A LA VIVIENDA EN LAS OPERACIONES URBANAS PAULISTANAS (PARTE 2).**

Fuente: Elaborado por los autores.

**DISPOSITIVOS EN LAS  
RESPECTIVAS LEYES QUE  
TRATAN DE VIVIENDA**

**FARIA LIMA**

**ÁGUA ESPRAIADA**

<b>OBJETIVO</b>	“Mejorar, en el área objeto de operación urbana, la calidad de la vida de sus actuales y futuros habitantes, incluso de vivienda subnormal, y de usuarios, promoviendo la valorización del paisaje urbano y el mejoramiento de la infraestructura y de la calidad ambiental”.	“Desarrollar un programa que garantice la atención a la población que vive en viviendas subnormales, afectadas por las intervenciones urbanas previstas en esta Ley, junto con los organismos municipales, estatales y federales competentes, con la implantación de unidades de Vivienda de Interés Social, mejoramientos y reurbanización”.
<b>LINEAMIENTOS</b>	“Creación de condiciones para ampliar la oferta de viviendas multifamiliares en áreas de mejor calidad ambiental, para permitir la atención del mayor número de interesados; proveer Viviendas de Interés Social, mejoramientos y reurbanización en lugares definidos por los organismos competentes de la municipalidad, destinadas a la población que vive en favelas del área de operación urbana y su región circundante; atención de la población que reside en áreas sujetas a expropiación, interesadas en seguir viviendo en la región, por medio de la financiación para la adquisición de viviendas multifamiliares ya construidas o que serán construidas con recursos de la Operación”.	“Para los lotes ubicados en el SECTOR ZEIS, los parámetros de uso y ocupación del suelo serán los que están en el Decreto nº 31.60 / 92, que establece criterios para la construcción de unidades de Vivienda de Interés Social en el Municipio, así como la legislación posterior pertinente, observándose: a) Rango suplementario de adecuación vial para la implementación de un área pública de circulación y accesibilidad dentro de los límites de los mejoramientos previstos en el artículo 28 de esta Ley, y de acuerdo con un proyecto a ser desarrollado por la Empresa Municipal de Urbanización Emurb; b) franja de 2 metros para ensanchar la acera según lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley”.
<b>PROGRAMA DE INTERVENCIONES</b>	“Provisión de Viviendas de Interés Social, mejoramiento y reurbanización, según lo dispuesto en el Párrafo único del Artículo 5º en lugares definidos por los organismos competentes de la Municipalidad, destinadas a la población de las favela que reside en el área de la presente operación urbana, y en su región circundante, de acuerdo con las siguientes prioridades de atención: Favela da Rua Coliseu, Favela do Real Parque Favela Panorama; Construcción de viviendas multifamiliares para la venta financiada a la población que reside en un área objeto de expropiación y que esté interesada en seguir viviendo en la región”.	“El programa de intervenciones, asegurando el pleno desarrollo urbano y preservando la calidad ambiental de la región, tiene como objetivo complementar el sistema vial y de transporte, priorizando el transporte público, el drenaje, la oferta de espacios libres, de uso público con tratamiento paisajístico y provisión de Viviendas de Interés Social para la población que vive en favelas afectadas por las intervenciones necesarias, y se llevará a cabo por medio de las siguientes obras e intervenciones: (...) Implantación de unidades de Vivienda de Interés Social, mejoramientos y reurbanización, asegurando el reasentamiento definitivo de las familias afectadas por las obras y otras intervenciones previstas en esta Ley, dentro del perímetro de esta Operación Urbana Consorciada”.
<b>DESTINO DE RECURSOS</b>	“La Empresa Municipal de Urbanización - Emurb establecerá el Plan de Prioridad para la implementación del Programa de Inversión, en función de los recursos disponibles para su realización y de los cuales el valor correspondiente al 10% (diez por ciento) del total de las aplicaciones siempre deberá ser destinado a la construcción de Viviendas de Interés Social y a la urbanización de favelas, en una cuenta vinculada a ese propósito”.	“Debe aplicarse obligatoriamente a la construcción de Viviendas de Interés Social - VIS, al menos el 10% (diez por ciento) de los ingresos obtenidos de la venta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción - CEPAC”.

<sup>27</sup> En 2002, el Plan Director Estratégico de São Paulo generalizó el instrumento, definió 4 tipos de ZEIS y las demarcó en varias regiones de la ciudad.

<sup>28</sup> Art. 2º. El art. 22 de la Ley N° 13.260, de 2001, entra en vigencia adicionando el Párrafo 5º, con la siguiente redacción: “Art. 22. 5º. Deben aplicarse obligatoriamente en la construcción de Viviendas de Interés Social - VIS, por lo menos el 10% (diez por ciento) de los ingresos obtenidos con la venta de Certificados de Potencial adicional de construcción - CEPAC”. (Ley N° 15.416 / 2011, del 22 de julio de 2011. Modifica los artículos arts. 3º, 22, 25 y 28 de la Ley nº 13.260, del 28 de diciembre de 2001, que aprobó el Consorcio operación urbanaurbana Água Espirada).



### 3.4. INCENTIVOS URBANOS PARA EL SECTOR PRIVADO

Respecto a los incentivos definidos para atraer la participación del sector privado para los proyectos, prácticamente todas las operaciones urbanas implementadas en la capital de São Paulo coinciden con el coeficiente de aprovechamiento máximo. Si, como regla general en la ciudad, es posible construir el equivalente a una o dos veces el área de un lote determinado, la compra de CEPAC o el pago de una contrapartida a la Alcaldía, le permite al emprendedor construir hasta cuatro veces en el área de intervención.

La operación Centro no menciona específicamente un límite máximo de aprovechamiento, pero hay un entendimiento de que el máximo allí permitido también sería de 4 veces, a excepción de los usos incentivados, especialmente el residencial que podría llegar a 6 veces. Cuando se asocian con el uso residencial, los estacionamientos también tendrían el beneficio de un coeficiente de 6 veces, en ese caso no oneroso, permitiendo, así, un coeficiente total de hasta 12 veces.

El aprovechamiento adicional, que permite la construcción por encima del coeficiente básico, es el principal incentivo previsto en las operaciones urbanas implementadas en São Paulo, y se estima que el 90% de las adhesiones a las operaciones se deben a un potencial adicional de construcción. El CUADRO 5 lista otros incentivos previstos en un intento de estimular comportamientos del sector privado. Las operaciones *Faria Lima*, *Água Espraiada* y *Água Branca*, por ejemplo, prevén alteración de parámetros urbanos mediante el pago de una contrapartida. Uno de ellos dice que, si la ley de uso y ocupación del suelo establece un límite de altura del edificio para las edificaciones en una determinada zona incluida en esas operaciones, es posible eliminar la restricción mediante el pago de la contrapartida calculada según el área del terreno.

Otro incentivo que vale la pena comentar es el incentivo a la unión de lotes: si el emprendedor junta lotes pequeños para hacer un emprendimiento grande, tiene un descuento en el pago de la contrapartida. En ese caso, se trata de un incentivo innecesario,

ya que ese tiende a ser un comportamiento espontáneo del desarrollador: gana escala en su proyecto.

Otro incentivo, también en forma de descuento en el pago de la contrapartida, pero que resultó ser más interesante que el incentivo para la unión de lotes, se refiere a los parques de bolsillo (*pocket parks*) previstos en la OUC *Faria Lima*. Se trata de

un instrumento para que el proyecto inmobiliario prevea parques vecinales o de bolsillo, por donde los peatones pueden circular. Este concepto fue adoptado por gran parte de los proyectos, especialmente por aquellos de uso comercial, en los que la gestión del espacio libre de uso público es más fácilmente equilibrada.

#### ↓ CUADRO 5: PRINCIPALES INCENTIVOS URBANOS DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS.

Fuente: Elaborado por los autores.

OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA	OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	OPERACIÓN URBANA CENTRO	OPERACIÓN URBANA ÁGUA BRANCA
Coefficiente de aprovechamiento: 4,0	Coefficiente de aprovechamiento: 4,0	Coefficiente de aprovechamiento: (CA): libre*	Coefficiente de aprovechamiento: 4,0
Alteración de uso de los parámetros urbanísticos	Unión de lotes	CA: 6,0 - gratuito para uso residencial	Alteración de uso de los parámetros urbanísticos
Unión de lotes	Áreas abiertas al público al nivel de la calle	CA: 6,0 - gratuito para garagem + residencial (CA 12)	Transferência de derecho de construir (TDC) para los declarados patrimonios
	Alteración de uso de los parámetros urbanísticos	CA: 4,0 - gratuito para hotel	Regularización de edificaciones
		No computa ciertos usos	
		Transferência de derecho de construir (TDC) para los declarados patrimonios	

### 3.5. OPORTUNIDADES Y ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO

A pesar de la lista de incentivos, es interesante notar que la percepción tomada en el ámbito del estudio que respaldó esta publicación por medio de entrevistas con personas vinculadas al sector inmo-

biliario<sup>29</sup> revela que la decisión del emprendedor no se basa en los incentivos previstos ni en la apuesta de una valorización futura del área.<sup>30</sup> El objetivo del emprendedor, especialmente de aquellos que trabajan en la construcción residencial y de oficinas, es construir y vender unidades, y no mantenerlas con el objetivo de generar ingresos por medio del alquiler.

<sup>29</sup> Se realizaron entrevistas con siete ejecutivos de empresas de desarrollo inmobiliario, todas con al menos un emprendimiento en una de las operaciones urbanas analizadas aquí. Las entrevistas tuvieron como objetivo (1) entender los criterios de decisión del emprendedor inmobiliario y (2) identificar los motivos de la adhesión del emprendedor (o no) a cada una de las operaciones urbanas.

<sup>30</sup> Según los entrevistados, la percepción de la demanda, los precios de venta estimados y los costos de producción y de terreno se hace en los meses anteriores al licenciamiento del emprendimiento y, por lo tanto, en las condiciones de mercado en esa época, y no en proyecciones futuras.

Por lo tanto, su interés es garantizar que las ventas ocurran al precio de mercado del momento, equilibrar financieramente el emprendimiento y pensar en nuevas oportunidades de negocios, en un ciclo que en São Paulo generalmente lleva de tres a cinco años.

En otras palabras, los emprendimientos no se desarrollan exclusivamente por estar en un área de operación urbana. El “factor de operación urbana” puede contribuir en la decisión, pero no se destaca como el motivo principal o determinante.

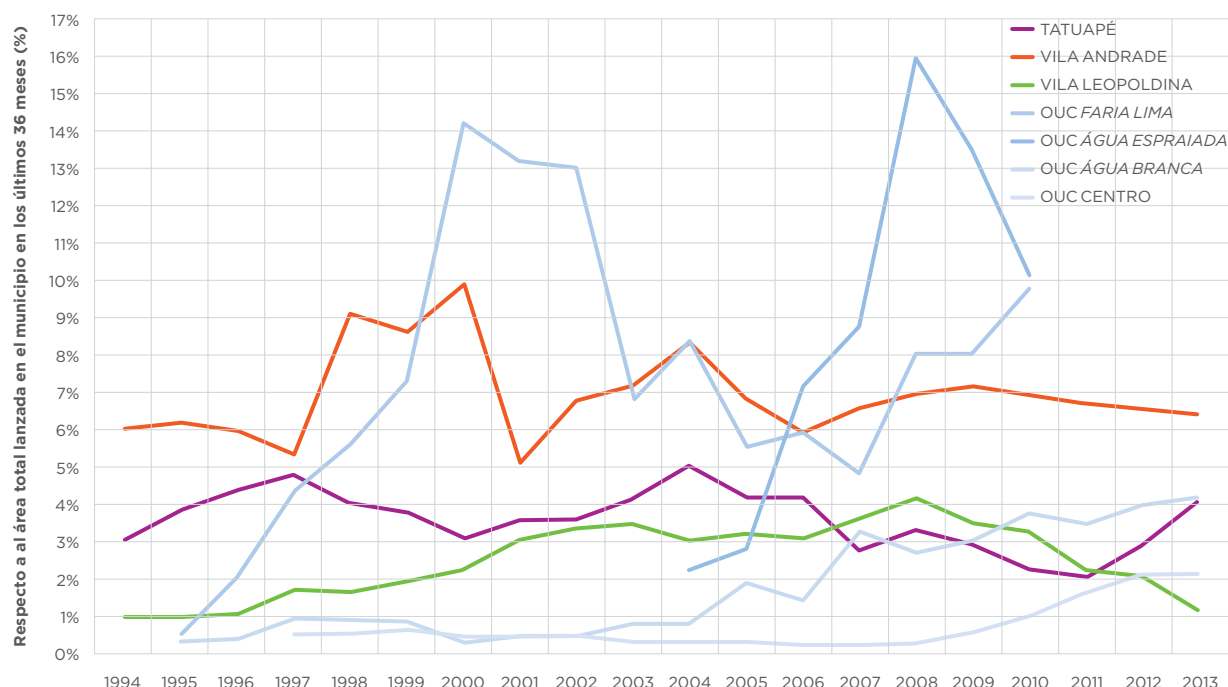
En este trabajo se identificó que la mayoría de las decisiones de los emprendedores se toman debido a la lectura de una demanda por inmuebles en la región, y de la viabilidad económica y financiera del emprendimiento. En la operación *Faria Lima* y en algunos sectores de la operación *Água Espraiada*, la demanda ya existía antes de la institución de la operación urbana correspondiente.

La implementación del instrumento puede haber contribuido a la viabilidad de los emprendimientos, ya sea por el factor de escala o por poner nuevos terrenos en oferta que antes tenían zonificaciones restrictivas.

La principal motivación para que una empresa emprenda en el área de operación urbana es tener una demanda por inmuebles en esa región, lo que depende de las necesidades, deseos, capacidad de pago del comprador y de sus alternativas (otras regiones de la ciudad que pueden tener el mismo perfil de comprador). La segunda motivación es que esta demanda está alineada con los objetivos estratégicos de la empresa y con sus condiciones de contorno. Una vez cumplidos los requisitos, la decisión de emprender será una consecuencia de la oferta de terrenos en la región y de la expectativa de retorno y riesgos de los emprendimientos, siempre de forma comparada a las demás alternativas de inversión de la compañía.

↓ **GRÁFICO 3:** PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS LANZAMIENTOS RESIDENCIALES EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO: OPERACIONES URBANAS Y ÁREAS DE CONTROL, TATUAPÉ, VILA ANDRADE Y VILA LEOPOLDINA. PROMEDIO MÓVIL DE LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS EN ÁREA TOTAL CONSTRUIDA<sup>31</sup>.

Fuente: BID – Banco Interamericano de Desarrollo.



<sup>31</sup> La extensión territorial de las áreas de control es del mismo orden de magnitud que las operaciones urbanas, a saber: Tatuapé, 820 ha, Vila Leopoldina, 720 ha y Vila Andrade, 1.030 ha.

El **GRÁFICO 3** compara la producción inmobiliaria en las cuatro operaciones con tres zonas de control donde no hubo el mismo tipo de intervención, esas últimas resaltadas en negro, rojo y amarillo. Cabe señalar que esas tres zonas, que no contaron con los incentivos previstos para las operaciones urbanas, presentaron un volumen de lanzamientos inmobiliarios tan relevantes o incluso más grandes que los registrados en las áreas que contaban con los incentivos. Esa verificación corrobora el análisis sobre la motivación de los emprendedores, reforzando que la existencia de una operación urbana no es un factor determinante en la decisión.

### 3.6. ESTRUCTURA DE CONTRAPARTIDA

Las contrapartidas requeridas en las operaciones son básicamente dos: una concesión onerosa, que se utilizó en las operaciones urbanas *Centro*, *Água Branca* y *Faria Lima*, esta última en su inicio, y CEPAC, que

fue adoptado en las operaciones urbanas Consorciadas *Faria Lima* y *Água Espraiada*. En *Água Espraiada*, también existe la obligatoriedad de donación de franja para ensanchamiento de la acera (**VER CUADRO 6**).

Tanto en el caso de la concesión como de CEPAC, la contrapartida se convierte en recursos financieros para que la Alcaldía realice inversiones en las respectivas operaciones. El CEPAC ofrece la ventaja de que los recursos entren en efectivo a la Alcaldía de forma concentrada, siempre condicionados al apetito del mercado en las subastas. En el caso del pago de contrapartida mediante una concesión onerosa, los recursos se obtienen a medida que se aprueban los proyectos. A pesar de las diferencias entre ellos, sólo como referencia, la operación *Água Espraiada* registró ingresos de R\$ 30 millones en la primera subasta de CEPAC, mientras que la operación *Água Branca* sólo acumuló una cantidad similar en ingresos después de diez años de vigencia.

↓ **CUADRO 6:** CONTRAPARTIDAS REQUERIDAS EN LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS<sup>32</sup>.

Fuente: Elaborado por los autores.



### 3.7. DESTINO DEL DINERO

El programa de intervenciones de las cuatro operaciones en São Paulo estudiadas se concentró en obras viales. Si esas intervenciones realmente representaran una transformación urbana para la región, ese podría considerarse un incentivo para la adhesión privada. Pero, como ya se discutió, el perímetro muy grande abarcado por las cuatro operaciones paulistanas resultó ser un obstáculo en ese sentido.

En los casos de *Água Espraiada*, *Faria Lima* y *Água Branca*, siempre hay una (o más) gran obra de infraestructura (puente, túnel, viaducto) que tiende a consumir la mayoría de los recursos de las operaciones. (VER MÁS DETALLES EN LA TABLA 7). En ese sentido, la operación Centro es una excepción, ya que no previó ninguna intervención específicamente, con la

atribución de decisión sobre el destino de los recursos quedando a cargo de un organismo colegiado, la Comisión Ejecutiva de la operación urbana Centro.

Otro punto de coincidencia es la presencia del tema de la vivienda en los casos estudiados aquí: en todas las operaciones urbanas paulistanas hay una previsión de atención para la vivienda como lineamiento y también como una propuesta de inversión, como se menciona con más detalles en la subsección 3.3.

Específicamente con respecto al tema de la vivienda, es importante destacar que, desde 1995, la operación Faria Lima prevé en su programa de intervenciones la atención a favelas fuera de su perímetro. Una de ellas, Real Parque, se encuentra actualmente en la etapa final de urbanización, en una intervención ejecutada principalmente por inversiones financiadas con recursos de la operación.

#### ↓ CUADRO 7: PROGRAMA DE INTERVENCIÓN DE LAS CUATRO<sup>33</sup> OPERACIONES URBANAS<sup>34</sup>.

Fuente: Elaborado por los autores.

OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA	OPERACIÓN URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	OPERACIÓN URBANA CENTRO	OPERACIÓN URBANA ÁGUA BRANCA
Complejo vial <i>Real Parque</i> ( <i>Ponte Estaiada</i> )	Pasajes (túneles) debajo de la <i>Faria Lima</i>	No hay	Conexión <i>Francisco</i> <i>Matarazzo</i> - <i>Tagipuru</i>
Vivienda de Interés Social	Prolongación da Av. Helio Pelegrino		Prolongación de Av. <i>Gustav Willi</i> <i>Borghoff</i>
<i>Via Parque</i>	<i>Largo da Batata</i>		Pavimentación e infraestructura de calles y avenidas
Túnel conexión Imigrantes	<i>Real Parque</i>		Construcción de puente sobre el Río Tietê
			Máximo 630 viviendas de interés social

<sup>33</sup> Ítems seleccionados con fines ilustrativos. Para el programa completo de intervenciones de las cuatro operaciones, consulte sus respectivas leyes en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/Desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/index.php?P=19525](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/Desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?P=19525).

<sup>34</sup> La concentración de inversiones en un determinado territorio es una de las mayores críticas que están sufriendo las operaciones urbanas. Dichas críticas, sin embargo, omiten esa información. Con respecto a la discusión de la obligatoriedad de inversión en el perímetro, la interpretación que prevalece es la siguiente: la obligatoriedad es que los recursos sean invertidos en la operación que, a su vez, comprende un programa de intervenciones. Una vez previsto en el programa de intervenciones, como es el caso aquí, la inversión se hará en la operación, respetando la obligatoriedad.

### 3.8. ESTRUCTURA DE GESTIÓN

El último cuadro comparativo muestra los órganos de gestión de las cuatro operaciones urbanas. La gestión compartida de las operaciones urbanas fue definida como obligatoria por el Estatuto de la Ciudad. La operación Centro, incluso antes de la regulación nacional, ya estableció algo a ese respecto: el Comité Ejecutivo de la operación urbana Centro delibera sobre las inversiones de la operación y supervisa los procesos. Ya la instancia específica de gestión de *Água Branca*<sup>35</sup>, también anterior al Estatuto, es un grupo intersecretarial,

compuesto exclusivamente por representantes del sector público.

Las dos operaciones consorciadas más recientes cuentan con grupos de gestión de paridad, es decir, la mitad de sus miembros provienen de la administración pública y la otra mitad de la sociedad civil. La tarea principal de esos grupos es deliberar sobre las prioridades de inversión cada vez que se estructura la venta de los CEPAC. También son instancias importantes para comunicar sobre el avance de las intervenciones en cada operación. En general, los grupos de gestión de las operaciones *Faria Lima* y *Água Espraiada* se reúnen cada tres meses.

#### ↓ CUADRO 8: ÓRGANO DE GESTIÓN DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS<sup>36</sup>.

Fuente: Elaborado por los autores.



<sup>35</sup> En 2013, con la aprobación de la OUC Água Branca, también se creó un Grupo de Gestión en esta Operación, siguiendo el ejemplo de las OUC Água Espraiada y Faria Lima.

<sup>36</sup> Las siglas corresponden a: Defenda SP - asociación de la sociedad civil que tiene la bandera de preservar la calidad de vida en la ciudad; IAB - Instituto de los Arquitectos de Brasil; IE - Instituto de Ingeniería; APEOP - Asociación Paulista de Empresarios de Obras Públicas; SECOVI - Sindicato de empresas de compraventa y alquiler de inmuebles; OAB - Colegio de Abogados de Brasil; FAUUSP - Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo; UMM - Unión de los Movimientos de Vivienda; Favelas - líderes comunitarios de las favelas contempladas por la operación; SMDU - Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano; SASP - Secretaría de Subprefecturas; SMT - Secretaría Municipal de Transporte; SEHAB - Secretaría Municipal de Vivienda; SIURB - Secretaría Municipal de Transportes; SVMA - Secretaría Municipal del Verde y Medio Ambiente; SP Urbanismo - São Paulo Urbanismo; SMC - Secretaría Municipal de Cultura; AVC - Asociación Viva el Centro; Banqueros - Sindicato de los Banqueros; ACSP - Asociación Comercial de São Paulo; Gaspar Garcia - Centro Gaspar Garcia de los Derechos Humanos; ASSOESP - Asociación de los Bancos del Estado de São Paulo; SF - Secretaría Municipal de Finanzas; SP/SA - Subprefectura de Santo Amaro; SP/JA - Subprefectura de Jabaquara.

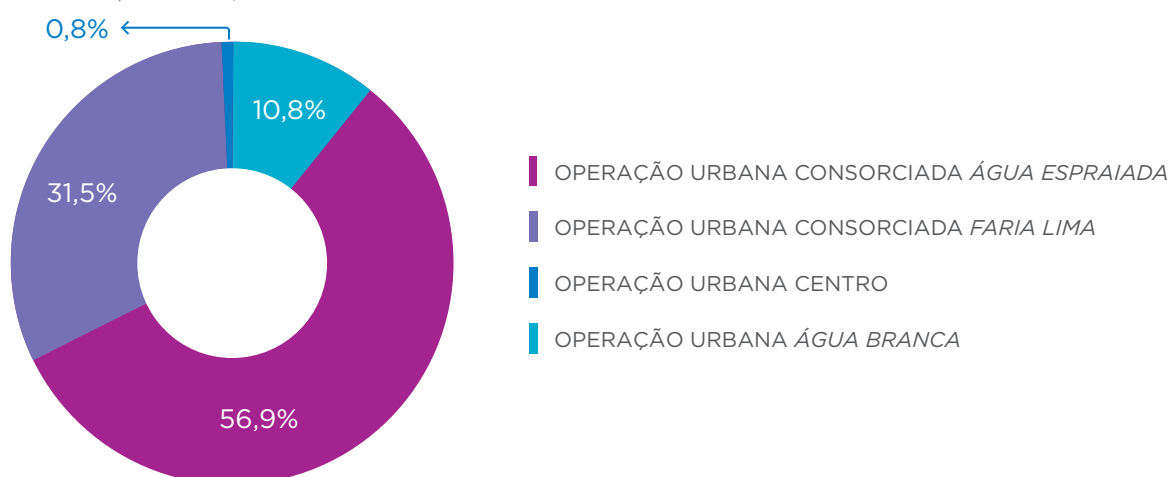
### 3.9. ADHESIÓN E INGRESOS FINANCIEROS

Una vez que se han examinado las principales características de formato de cada operación y sus implicaciones, en esta subsección se presentan los resultados en términos de recaudación. En En conjunto, las cuatro ope-

raciones urbanas de São Paulo suman ingresos de R\$ 6,4 mil millones<sup>37</sup>. Sin embargo, más del 80% de ese monto se concentra en las Operaciones Urbanas Consorciadas Faria Lima y Água Espraiada, como se muestra en el GRÁFICO 4.

↓ **GRÁFICO 4:** DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DE INGRESOS OBTENIDOS DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS.

Fuente: Elaborado por los autores, basado en São Paulo Urbanismo.



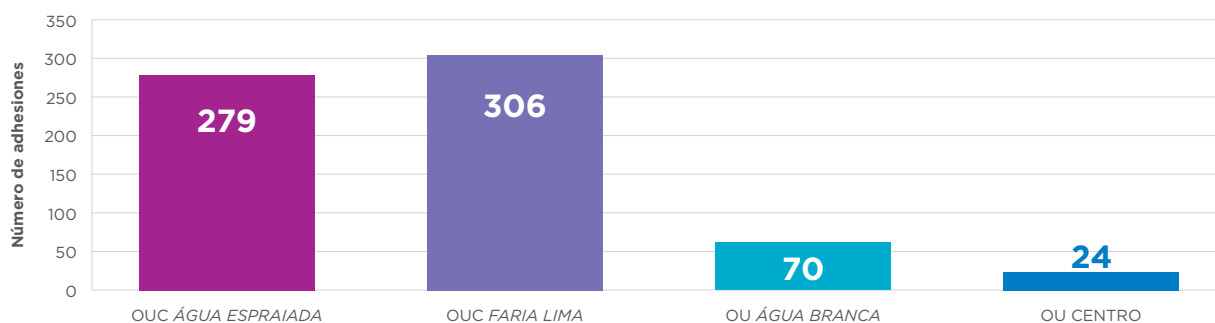
Esos ingresos obviamente están relacionados con el número de adhesiones<sup>38</sup> de cada operación. Sin embargo, a pesar de que la operación *Faria Lima* cuenta con un mayor número, obtuvo un ingreso menor que *Água Espraiada* debido al momento en que se pagaron las respectivas contrapartidas. Si bien las adhesiones a *Água Espraiada* se produjeron en la última década, en *Faria Lima*, la participación tuvo lugar de forma relativamente más diluida en el tiempo: allí, más de la

mitad de las participaciones ocurrieron por medio de concesiones onerosas, de acuerdo con la ley aprobada en 1995. Desde 2004, por medio de CEPAC, esta operación registró 142 participaciones.

Para discutir esos resultados, también es importante tener en cuenta el movimiento del mercado inmobiliario, que se dinamizó desde 2006, y ha experimentado un fuerte aumento en los precios, que se refleja en los ingresos de las operaciones.

↓ **GRÁFICO 5:** NÚMERO DE ADHESIONES, SEGÚN LA OPERACIÓN URBANA HASTA JUNIO DE 2015<sup>39</sup>

Fuente: Producido por el autor, basado en São Paulo Urbanismo



<sup>37</sup> Información actualizada en marzo de 2015. Fuente: São Paulo Urbanismo.

<sup>38</sup> Contamos como adhesión todos los procesos de participación en operaciones urbanas aprobadas por São Paulo Urbanismo o por el organismo que le precedió.

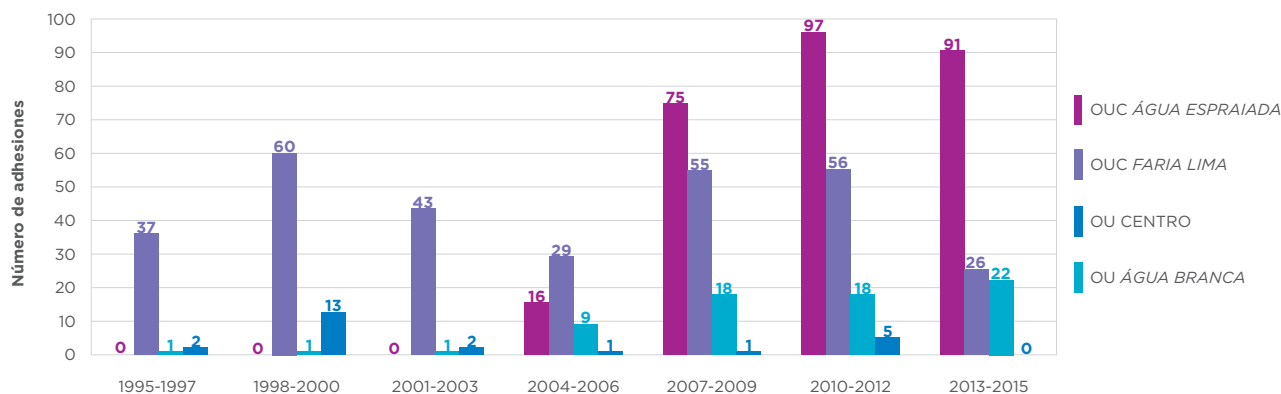
<sup>39</sup> Para la OU Centro, reproducimos el número oficial publicado por São Paulo Urbanismo. Vale la pena señalar que, de las 24 adhesiones, cinco corresponden a solicitudes de transferencias y otras cinco a la adquisición de metros cuadrados generados por medio de esas transferencias, es decir, son adhesiones vinculadas, que podrían computarse de una sola vez.

El **GRÁFICO 6** muestra la distribución temporal de las adhesiones registradas en cada operación. Además del destaque de las operaciones *Faria Lima* y *Água Espaiada*, también es interesante observar la dinámica de las adhesiones en la OU *Água Branca*. Durante diez

años, prácticamente, no hubo propuestas de adhesión en esta operación. Sin embargo, a partir de 2004 el escenario cambió y pasó a haber más demanda, sin que hubiera ningún cambio en el régimen de la operación ni realización de inversiones en la región.

↓ **GRÁFICO 6:** NÚMERO DE ADHESIONES, SEGÚN LA OPERACIÓN URBANA, CADA TRIENIO HASTA JUNIO.

Fuente: Preparado por los autores, basado en São Paulo Urbanismo.



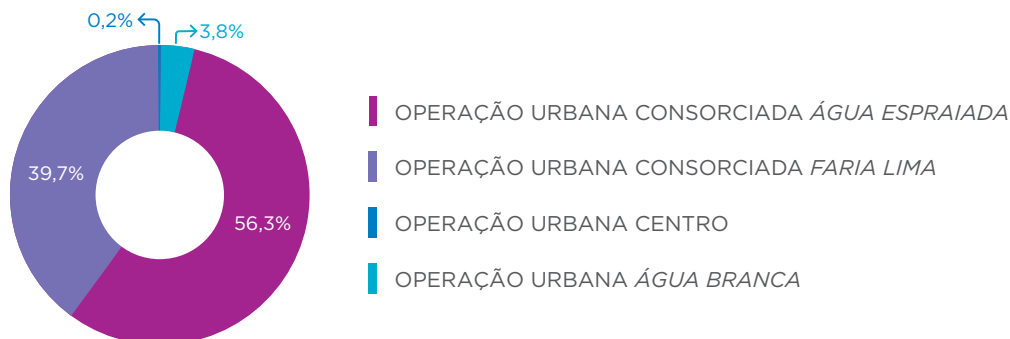
Al contrario de lo que se había proyectado, la utilización de potencial adicional de construcción en *Água Branca* se dirigió principalmente al uso residencial, que se agotó a mediados de 2012<sup>40</sup>. El distrito de Lapa, vecino a la operación *Água Branca* y con características de ubicación similares, tuvo su potencial constructivo adicional<sup>41</sup> para uso residencial agotado a inicios de 2010, lo que posiblemente dirigió la búsqueda de oportunidades para el territorio

de la operación. Esta experiencia refuerza la idea de que las condiciones del contexto en el que se enmarca son más determinantes para su desarrollo que los incentivos que una operación urbana puede ofrecer.

Al analizar los gastos realizados en las cuatro operaciones urbanas hasta marzo de 2015, que se muestran en el **GRÁFICO 7**, se observa en un primer momento una distribución que acompaña, en orden de magnitud, la distribución proporcional de los ingresos.

↓ **GRÁFICO 7:** DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DE LOS GASTOS REALIZADOS EN LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS EN MARZO DE 2015.

Fuente: Elaborado por los autores, basado en São Paulo Urbanismo.



<sup>40</sup> En noviembre de 2013, esta operación fue revocada y sustituida por la OUC *Água Branca*. De las existencias previstas en la ley de 1995, quedaron casi 400 mil metros cuadrados para uso no residencial.

<sup>41</sup> El Plan Director aprobado en 2002 instituyó la concesión onerosa del derecho de construir en el municipio y, en 2004, la ley de parcelación, uso y ocupación del suelo definió las existencias de potencial constructivo por uso para cada distrito de la ciudad. En septiembre de 2015, 25 distritos habían consumido más del 90% de sus existencias residenciales. De los 15 distritos en los que no se consumieron existencias de concesión onerosa, 3 son los que forman parte de la OU Centro (donde el potencial 6,0 es gratuito para uso residencial) y los otros 12 están en la periferia de la ciudad.

Sin embargo, en comparación con el total recaudado en cada operación, el saldo proporcional que aún no se ha gastado de las que recaudaron menos, es significativamente mayor, como muestra el [GRÁFICO 6](#). En la operación Centro, el 83% de los recursos estaban en efectivo en marzo de 2015 y, en *Água Branca*, el 78%. En las operaciones *Água Espraiada* y *Faria Lima* hubo, respectivamente, un 38% y 21% de saldo “parado” en la misma fecha.

Cabe señalar que en las operaciones paulistas siempre hay un desajuste entre el flujo de ingresos y el flujo de inversiones, es decir, es aceptable que haya un volumen significativo de recursos en efectivo al final de las operaciones, ya que los ingresos tienden a concentrarse en el momento de la aprobación del proyecto o de la venta del CEPAC, y las inversiones sólo

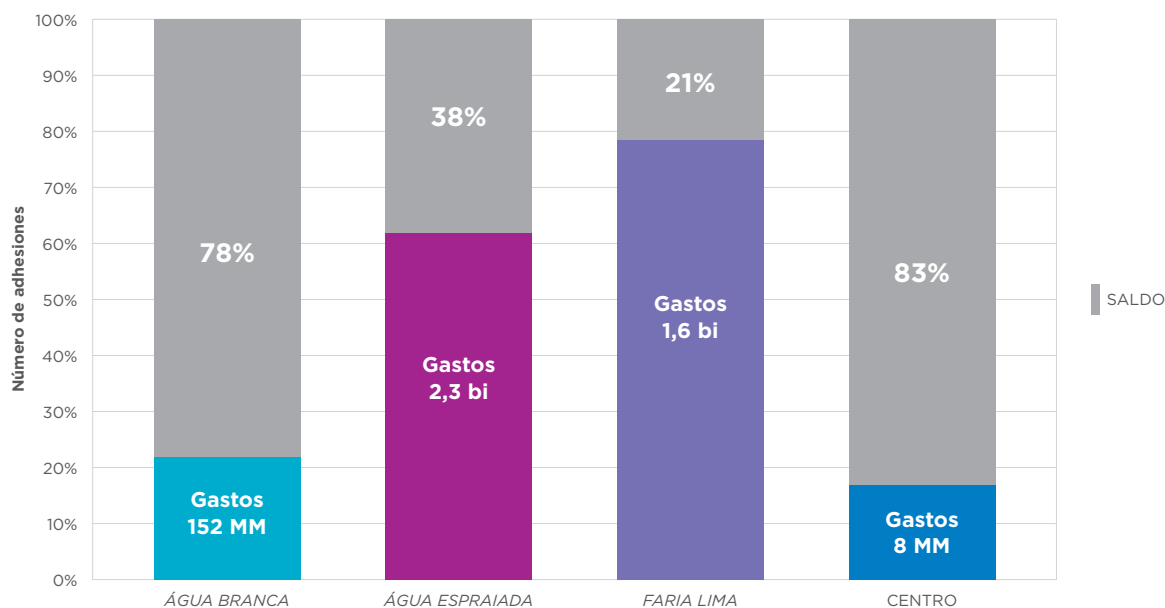
se inician después de que haya recursos en efectivo suficientes para realizar la obra completa.

La comparación entre las cuatro operaciones indica que las inversiones se están dirigiendo hacia intervenciones más significativas. En la operación *Centro*, que tuvo ingresos de alrededor de R\$ 50 millones hasta marzo de 2015, sólo R\$ 8 millones se invirtieron en alguna mejora para la región en la misma época.

Después de dos décadas de implementación, aún quedan muchas inversiones por hacer en todas las operaciones analizadas. Es decir, si bien la actividad inmobiliaria que permitió la captura de recursos para el municipio ya se estableció en el territorio, las intervenciones públicas, o una buena parte de ellas, aún están por llegar.

↓ **GRÁFICO 8: DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DEL SALDO DE LAS CUATRO OPERACIONES URBANAS EN MARZO DE 2015.**

Fuente: Elaborado por los autores, basado en São Paulo Urbanismo.





# 4

Operaciones  
urbanas: Lecciones  
y recomendaciones  
a partir del análisis  
de la experiencia  
de São Paulo



El análisis llevado a cabo en esta nota técnica indica la relevancia de la Operación Urbana Consorciada como instrumento de planificación y gestión urbana que, si se usa correctamente, tiene el potencial de dirigir el crecimiento de una ciudad. La importancia de la herramienta resulta no sólo de la posibilidad de recaudar recursos para financiar las intervenciones deseadas, sino también y principalmente porque reúne atributos capaces de viabilizar transformaciones urbanas estratégicas, de acuerdo con los lineamientos de política urbana del municipio.

Sin embargo, a partir de la experiencia paulistana, quedó claro que el éxito de una operación depen-

de principalmente de cómo se planifica, así como de su gestión. Una operación no es autónoma y la dinámica no se establece en su territorio, depende de las definiciones generales de planificación urbana. Es decir, la dirección de la actividad inmobiliaria para una operación depende de la regulación de las alternativas en el resto de la ciudad. Eventuales problemas de planificación y ejecución que existieron y se identificaron en este trabajo no se pueden clasificar como fallas en el instrumento en sí, sino en la forma en que se implementó.

En esta conclusión, procuramos utilizar el conocimiento acumulado a partir de este estudio para señalar lecciones y recomendaciones para el futuro.



#### 4.1. EL PAPEL DEL MERCADO INMOBILIARIO

En São Paulo, que utilizó el instrumento para la implementación de proyectos de densificación constructiva- una de las posibles opciones de intervención- la conjugación de factores como un mercado inmobiliario pujante y el gran potencial para explorar las áreas seleccionadas para recibir las intervenciones, fue determinante para atraer la iniciativa privada y viabilizar las operaciones. En este contexto, más que ofrecer incentivos para la construcción o comprometerse con inversiones públicas para mejorar la infraestructura de una determinada región, una ciudad que pretende recurrir a una operación urbana necesita tener una estrategia clara de densificación, con el volumen de producción del mercado inmobiliario local identificado y las áreas competidoras (alternativas) mapeadas.

Sin esta información básica conocida y dirigida, y no sólo dentro del alcance de las intervenciones, sino principalmente en la planificación definida para la ciudad en su conjunto, es poco probable que una

operación urbana se sostenga a sí misma. Para que la intervención planificada sea exitosa, es importante definir bien no sólo las áreas hacia donde el municipio quiere dirigir los proyectos inmobiliarios, ya sea por localización o acceso al transporte público masivo, sino también limitar la expansión inmobiliaria en regiones potencialmente competidoras.

Al proyectar su infraestructura y reorganizar trechos del territorio urbano, el sector público trata de atraer habitantes y empresas para determinada área, por medio de una operación urbana. Por lo tanto, la operación debe ser vista como un instrumento de proyecto y de gestión, en la medida en que permite la implementación de la infraestructura proyectada, por medio de los ingresos movilizadores por la propia intervención. Pero, para que la densificación en efecto se produzca donde se planificó, es necesario que la actividad inmobiliaria se concentre en esos territorios.

La importancia de pensar la operación dentro de un plan más amplio para la ciudad quedó evidente en São Paulo, ya que el objetivo de ocupar áreas con-

sideradas menos lujosas no se logró a la velocidad deseada, incluso con la división de las operaciones en sectores.

El potencial constructivo adicional se agotó en lugares con mayor dinámica inmobiliaria, y todavía está disponible en áreas donde el mercado no suele operar.

Vale la pena señalar que las operaciones más exitosas en São Paulo, en términos de adhesiones y recaudación financiera, atrajeron la demanda por reunir las condiciones de equilibrio entre la oferta y la demanda, entre todos los agentes (dueño del terreno, desarrollador y comprador) en el momento de la inversión, y no por haber sido percibidos como territorios en necesidad de mejoras en obras públicas y, por lo tanto, con una perspectiva de valorización inmobiliaria a largo plazo. Después de todo, el horizonte de tiempo para que las inversiones realizadas por medio de una operación urbana se traduzcan en mejoras efectivas para la región puede llevar fácilmente más de diez años, mientras que el ciclo de un emprendimiento inmobiliario generalmente dura entre tres a cinco años. Además, la gran extensión de las operaciones existentes en São Paulo dificulta que todos los que viven o circulan en la región perciban en la práctica las mejoras generadas por la Operación.

Los atributos de viabilidad de una operación consorciada están, por lo tanto, fuertemente relacionados con la planificación del conjunto de la ciudad. Las regiones que ya tienen importantes ventajas comparativas, como fue el caso de Faria Lima, son apuestas más seguras y tienden a tener una adhesión inmediata del sector inmobiliario en el caso de la implementación de una operación así. Sin embargo, usar el instrumento sólo para “sacarle partido” a una dinámica ya instituida en la ciudad es desconsiderar el potencial del instrumento.

#### 4.2. POTENCIAL INTERÉS SOCIAL

El atractivo económico de las operaciones urbanas, basado en la valorización del territorio, tiene un contraste efectivo en el tema de la vivienda. A pesar de haber ofrecido pocas unidades de vivienda populares (menos de 2.000 unidades entregadas hasta marzo de 2015), la experiencia de São Paulo repre-

“ES IMPORTANTE NO SOLAMENTE DEFINIR BIEN LAS ÁREAS HACIA DONDE DIRIGIR LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS, SINO TAMBIÉN LIMITAR LA EXPANSIÓN INMOBILIARIA EN REGIONES POTENCIALMENTE COMPETIDORAS”

senta un cambio de paradigma. Al reservar parte de la inversión para la vivienda social, es evidente que el instrumento de la operación urbana tiene el potencial de dirigir los programas públicos de vivienda hacia áreas valorizadas, donde dichas viviendas generalmente no tienen lugar.

Es importante considerar la operación urbana como una oportunidad para probar otras formas de abordar la problemática de la vivienda. Además de actuar en la reubicación de familias desplazadas para posibilitar las intervenciones previstas, como en el caso de la operación *Água Espraiada*, o para garantizar la permanencia de los habitantes en las regiones objeto de los proyectos urbanos -en el ejemplo de *Faria Lima*, el instrumento puede promover iniciativas de inclusión residencial.

Sin embargo, la presión de la valorización inmobiliaria sobre las familias menos asistidas debe considerarse en futuros programas de oferta de viviendas sociales por parte del estado, en operaciones urbanas, a fin de combinar diferentes niveles de ingresos y uso como medios para garantizar su sostenibilidad en el transcurso del tiempo. Las experiencias analizadas no presentan evidencias concluyentes. Sin embargo, se sabe que en áreas valorizadas los proyectos que incluyen la alternativa de alquiler social son más efectivos para mantener a la población de bajos ingresos, que aquellos que trabajan sólo con la opción de vender el inmueble al residente, aunque sea de forma subsidiada.

La operación urbana brinda aún más autonomía e independencia al municipio, ya sea en relación con otros niveles de gobierno u otras fuentes de financiación, para adoptar estrategias localizadas para el problema de la vivienda, que tienden a ser más exitosas que los modelos o programas genéricos de producción en masa.

### 4.3. GESTIÓN DE LAS CONTRAPARTIDAS

Desde el punto de vista del potencial de recaudación, São Paulo llama la atención debido al volumen de recursos movilizados. En dos décadas de experiencia, las cuatro operaciones urbanas recaudaron la suma de R\$ 6,4 mil millones hasta el 2015, siendo que *Água Espraiada* respondió por el 57% de ese monto. Respecto a la inversión anual promedio del municipio en la última década, los ingresos de *Água Espraiada* correspondieron, aproximadamente, al 13% de los recursos aplicados por el municipio, que alcanzaron, en promedio, entre 2004 y 2013, R\$ 3,1 mil millones por año (actualizados por el índice oficial de inflación, IPCA). A pesar de ser simplista, el análisis de los datos revela la importancia relativa de las operaciones urbanas en la movilización de recursos públicos, especialmente cuando se tiene en cuenta la reducida capacidad de inversión del municipio en el período observado.

La última década fue la más relevante en términos de recaudación, a raíz del comportamiento de la actividad inmobiliaria que, hasta 2014, presentó un gran dinamismo no sólo en São Paulo, sino en todo el País, debido al contexto macroeconómico de ese momento. Ese contexto favorable coincidió con la introducción del CEPAC en las operaciones consorciadas Faria Lima y *Água Espraiada*, lo que permitió que la Alcaldía aprovechara la valorización de los inmuebles en São Paulo a partir de 2007, y aumentara su recaudación.

Pero el hecho de que la gestión del CEPAC no hubiera obedecido ningún estándar afectó la transparencia de la negociación de los títulos y la previsibilidad del mercado. Hubo pocas subastas de CEPAC que registraron especulación en relación con el precio mínimo definido por la Alcaldía, por ejemplo. La subasta sólo funcionó como un mecanismo de

formación de precios en las últimas transacciones, en 2010 y 2012, cuando el factor de escasez suscitó competencia entre los compradores. Tampoco se observó la existencia de un mercado secundario activo para la negociación de los títulos.

Sin embargo, la subasta pudo ser usada como un mecanismo de formación de precios y, al mismo tiempo, proporcionar seguridad a los compradores al definir un cronograma. La dinámica de precios del CEPAC tiende a seguir consistentemente la evolución de los precios del mercado inmobiliario, lo que permite que la Alcaldía coloque títulos en el mercado periódicamente para captar una parte importante de esa valorización que, en muchos momentos, supera la inflación y la tasa de intereses del mercado.

Es posible perfeccionar la gestión del CEPAC teniendo en cuenta que cuanto mejor sea la base de datos sobre el mercado inmobiliario, mejor será la “marcación al mercado” que la Alcaldía podrá hacer de los títulos para definir los precios mínimos de cada subasta.

### 4.4. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Para que una operación urbana logre los objetivos deseados, la fase de planificación es tan importante como su gestión. Una operación nunca estará aislada de un contexto urbano mayor, pero, por tratarse de un perímetro definido, puede ser más simple proyectar la demanda por productos de vivienda y proponer parámetros y condiciones para la oferta inmobiliaria, tanto pública como privada. Eso puede llevarse a cabo ya en la elaboración de la ley de operación.

La experiencia de São Paulo mostró, por ejemplo, que la ampliación del potencial constructivo de una determinada región no implica, necesariamente, un aumento de la población. Dependiendo del patrón de las construcciones, la densificación constructiva puede tener como consecuencia la reducción de la población en el área, como en el caso de las operaciones de la *Faria Lima* y en trechos de la *Água Espraiada*, ambas con una fuerte vocación comercial.

Eso es importante porque la supuesta necesidad de ampliación de infraestructura, que resultaría de la propia Operación Urbana Consorciada, debe

“LOS INGRESOS DE ÁGUA ESPRAIADA CORRESPONDIERON, APROXIMADAMENTE, AL 13% DE LOS RECURSOS INVERTIDOS POR EL MUNICIPIO, QUE ALCANZARON, EN PROMEDIO, R\$ 3,1 MIL MILLONES AL AÑO ENTRE EL 2004 Y EL 2013”

ser relativizada. Para que una operación alcance el objetivo de densificación poblacional, por lo tanto, es necesario trabajar con otros parámetros urbanos además del coeficiente de aprovechamiento máximo del terreno.

Para hacer frente a eso, en la operación Consorciada *Água Branca*, aprobada en 2013, se estableció una densidad de viviendas mínima para proyectos residenciales. La medida, a pesar de no ser suficiente, puede considerarse un estímulo para la densificación poblacional, ya que induce al emprendedor inmobiliario a construir, por ejemplo, diez departamentos de 60 m<sup>2</sup>, aptos para acoger familias de dos a cuatro personas, en lugar de un único departamento de 600 m<sup>2</sup>. En otras palabras, con la misma área construida, es posible (y probable) que haya más personas viviendo en diez apartamentos más pequeños, que en un único apartamento más grande.

“EL POTENCIAL CONSTRUCTIVO DE DETERMINADA REGIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, UN AUMENTO DE LA POBLACIÓN”

Es importante tener en cuenta como hacer viables los terrenos para la construcción de viviendas sociales sin que el sector público tenga que asumir los costos de la valorización generada por la propia operación urbana. Los inmuebles públicos integrantes del proyecto son una opción, al igual que la combinación de la operación con otros instrumentos de intervención en escalas intermediarias -como los reajustes de terrenos- que proporcionan áreas para viviendas sociales integradas a procesos de desarrollo inmobiliario.

La decisión de asignar recursos durante la fase de implementación de las operaciones urbanas también es fundamental. Siempre que sea necesario adquirir terrenos para la implementación de programas públicos (y no sólo viviendas), esa asignación de recursos debe llevarse a cabo lo antes posible, antes de que el terreno se vuelva más caro. Si los recursos no son suficientes para llevar a cabo la obra inmediatamente, es necesario considerar alternativas para el uso temporal de esas áreas. Estas son medidas relativamente simples, pero

que, si no se prevén en la fase de planificación de la operación, como lo establece la ley, pueden convertirse en obstáculos insuperables para la gestión de la operación.

Con relación aún sobre el tema de la vivienda, es importante subrayar que, en ningún momento, la inversión en viviendas populares se consideró un desincentivo para la adhesión del mercado inmobiliario a las operaciones paulistanas. Sin embargo, gran parte de los fondos recaudados se destinaron a la realización de grandes obras viales, como un puente, un túnel o un viaducto.

El eventual uso indebido del instrumento, con malas elecciones de obras a ser realizadas, no es un problema del instrumento en sí, sino de la gestión y del proyecto. El análisis de los casos de São Paulo muestra que hay posibles mejoras a ser realizadas, tanto en el diseño de los proyectos de intervención como en el modelo de gestión.

En las primeras operaciones urbanas implementadas se optó por privilegiar la comercialización del potencial constructivo y los cambios en los parámetros urbanos en lugar de las transformaciones urbanas en la región. La operación urbana *Centro*, por ejemplo, no estableció un programa de obras, quedando a cargo de un comité ejecutivo la responsabilidad de definir las inversiones. En el caso de *Água Branca*, que tenía como objetivo sustituir el uso industrial en la región, principalmente por actividades del sector terciario, la decisión de dejar a cargo del aliado privado la elección de las obras públicas que ejecutaría como contrapartida contribuyó para el fracaso de la operación en su inicio, ya que temas fundamentales como el cruce de la línea ferroviaria estaban ausentes o insuficientemente contemplados en el plan de intervención.

Incluso en la operación *Faria Lima*, cuyo éxito desde el punto de vista de la adhesión del mercado y la consecuente recaudación es incuestionable, se hizo evidente que el propósito de la aplicación del instrumento fue mucho más para apropiarse de la valorización que para promover una transformación efectiva del área. Tanto en *Faria Lima* como en *Água Espraiada*, las propuestas para transformar el territorio se limitan, por parte del sector público, a una lista de obras y, en el sector privado, a la división

de la provisión de metros cuadrados adicionales en subperímetros de las operaciones de los sectores. Aunque la construcción de Viviendas de Interés Social está prevista en las operaciones, se optó por

dar prioridad a las obras viales. Lo anterior, a pesar de la introducción de la gestión compartida entre el sector público y la sociedad civil para definir las intervenciones prioritarias.









[www.iadb.org](http://www.iadb.org)