

8

RESEÑA DEL LIBRO “FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA: CRITERIOS PARA UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADO”

Hagedorn, Thomas y otros. (2015). *Financiamiento de Infraestructura urbana: criterios para un modelo de gestión público-privado*. Buenos Aires: Secretaria de Asuntos Municipales. Disponible en: www.mininterior.gov.ar/municipios/GUIA_financiamiento_final_22_09.pdf.

1. PROBLEMÁTICA Y PRESENTACIÓN DEL TEXTO

Las ciudades actuales se configuran a partir de nuevos patrones socio-espaciales que surgen como consecuencia de la globalización, la evolución tecnológica y económica, en el contexto de un Estado que habilita los cambios (Casariego Ramírez, 1995). A su vez, estas se intrincan con la historia, la cultura y las instituciones de cada región, produciendo una gran diversidad de modelos urbanos (Borja y Castells, 1997). Particularmente, en Argentina, el crecimiento y la transformación urbana ha sido sumamente significativa. Las áreas urbanas se extienden alrededor de 200 km² por año, conjuntamente con el incremento demográfico que asciende un 10,6% entre los años 2001 y 2010 (36.260.130 y 40.117.096 habitantes, respectivamente), según datos del INDEC.

Sin embargo, dicho desarrollo urbano no fue acompañado en forma suficiente por una adecuada normativa que permita la planificación y las inversiones necesarias en infraestructura urbana. La legislación no ha avanzado en dos cuestiones. Por un lado, determinar la función social de la propiedad privada y su relación con la construcción del espacio del

que dispone e incide, permitiendo una mejor disposición de las plusvalías obtenidas (Scatolini: 2011, Molinatti: 2011). Por el otro, comprender la necesidad de anteceder con políticas (financiadas) la dinámica social y de mercado, respondiendo con décadas de retraso a los flujos urbanos.

A los municipios les resulta difícil garantizar con sus propias capacidades y recursos públicos grandes transformaciones urbanas y, en consecuencia, la búsqueda de fuentes de financiamiento y el desarrollo de procesos de concertación con el sector privado se convierten en una de las principales preocupaciones (Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL, 2012). Especialmente, la disponibilidad de infraestructura es un componente clave para determinar las características del territorio y las oportunidades de desarrollo individuales e inversiones productivas empresariales. Por ello, Hagedorn y otros (2015: 15) mencionan que: “... las ciudades deben estar dotadas de servicios adecuados de infraestructura y accesibilidad para garantizar igualdad de oportunidades.”

La Provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario han sentado precedentes en planificación y acción sobre el uso de los recursos devenidos de los cambios y usos del suelo urbano. La Constitución Provincial de 1962, artículos 106 y 107; posteriormente, la Ley Orgánica de Municipalidad les permitió avanzar en 2005 a Rosario en la planificación de instrumentos fiscales para la realización de obra pública con participación público-privada, enfocados la función social de la propiedad privada.

En este sentido, el objetivo central de la publicación es instalar en el debate público criterios para un modelo de financiamiento que sea transparente y eficaz en la construcción, ampliación y modernización de las infraestructuras urbanas. De la misma forma, se persigue el propósito de complementar otras políticas públicas que fomenten la “producción de ciudad” con todos sus elementos, desde una perspectiva multidisciplinaria. En Argentina predomina la ausencia de la planificación integral urbana e instrumentos útiles, que hagan uso de las infraestructuras existentes y utilicen eficientemente los recursos. Además, el Secretario de Asuntos Municipales Lamothé (2015:1) agrega que se trata de: “... proponer sinergias entre el sector público y privado para generar instrumentos novedosos de financiación de obras de infraestructura en las ciudades argentinas, mediante la utilización del mercado de capitales, la captación del ahorro local y la revalorización del entorno urbano.”

El libro intenta comprender los problemas y los desafíos que presentan las políticas urbanas locales. Esta iniciativa del Ministerio del Interior

conjuga la teoría y la práctica de la administración pública. Por un lado, brinda conceptos y categorizaciones de las infraestructuras poniéndolos en relación con realidades urbanas particulares de las distintas ciudades del país. Por el otro, propone un modelo de gestión público-privado para su financiamiento, siendo este último el aporte más enriquecedor del documento. Entendiendo que los estudios urbanos deben servir a la sociedad para transmitir y criticar conocimiento, orientar inversiones y principalmente, implementar y mejorar la gestión pública.

El material bibliográfico se orienta a lectores especializados en la temática tanto del área privada (cámaras inmobiliarias, desarrolladoras, colegios profesionales, asesores técnicos) como pública (municipalidades, concejo deliberante, secretaria de planeamiento, secretaria de hacienda y economía, secretaria de obras públicas, oficinas técnicas, centros de investigación, universidades). Mientras que para lectores no especializados este cumple una función didáctica, de fácil lectura y comprensión, comenzando a propiciar e introducir el interés sobre la ciudad y específicamente, sobre la importancia de las infraestructuras urbanas en el ordenamiento del territorio.

2. ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro se divide en tres segmentos, entre las cuales se evidencia una clara co-herencia y articulación, abordando desde las cuestiones más generales a las más particulares de la problemática. Cabe señalar que los datos volcados en el documento son tomados de las distintas experiencias desarrolladas en la práctica de los municipios argentinos, expresados en algunas ocasiones a través de considerados cuadros y gráficos. Estos fueron fundamentales para la elaboración de herramientas efectivas, que intentan contribuir a mejorar las condiciones de vida en la ciudad y a enriquecer el ejercicio de la disciplina urbanística.

En el capítulo A se analizan los aspectos urbanísticos fundamentales y las políticas a adoptar para orientar la correcta asignación de recursos en los próximos presupuestos públicos. Para ello señala los factores principales que originan la demanda de infraestructura como ser: el actual crecimiento de la población; la continua demanda de vivienda, tanto sea por el descenso personas por hogar como por el déficit habitacional acumulado; el amplio proceso de expansión urbana que lamentablemente no coincide con la misma superficie de infraestructura, señalando que los desarrolladores deberían producir "ciudad completa", y el alto déficit de infraestructura que tienen las ciudades argentinas. Posteriormente, se determina el costo de las

infraestructuras siendo este proporcional a la extensión, siendo necesario utilizar las parcelas vacías interiores y aumentar la densidad de los lotes.

Lo novedoso es que lo antedicho lo relaciona con aspectos sociales, beneficiando el menor consumo y castigando el mayor costo de infraestructura, de acuerdo al tamaño y ocupación del lote. Por último, demarca los huecos que tienen los instrumentos normativos en cuanto a minimización de costos, mayores densidades, financiamiento, entre otros, siendo esto sumamente significativo para el mejoramiento de los mismos.

El capítulo B se centra en los tipos de infraestructura urbana a considerar para aplicar el modelo de financiamiento propuesto y quiénes deben afrontar los costos de su construcción. En un primer momento, se definen los elementos que componen la infraestructura básica y la generación de valor que genera la conexión a las redes. Luego, se identifican los distintos costos de planificación, construcción y operación a tener en cuenta para la optimización de las inversiones, siendo los de “construcción” los que se abordan en el libro. Por último, se remarca que el costo de las infraestructuras deben asumirlo los propietarios, dado que el “valor de la inversión” se agrega al “valor de la parcela” integrándose la red misma al bien público, con las excepciones de razones sociales. Además, analiza los cálculos de prorrateo con una ponderación a partir del uso, tamaño y capacidad constructiva de la parcela y, en caso de que no se pagara, explica cómo se transfiere la deuda catastral. Lo principal del apartado es el doble beneficio que poseen los propietarios al tener lotes “conectados”: valorización del suelo y mayor utilidad del inmueble que generan plusvalía urbana.

El capítulo C es el principal del libro debido a que se presenta el modelo de gestión público-privado para el financiamiento de infraestructura, con el fin de captar el mayor valor generado a los inmuebles beneficiados por las inversiones realizadas. La creación del instrumento evidencia que se efectuó un análisis minucioso y objetivo de la realidad, otorgando sustento y confiabilidad a los sectores públicos y privados.

En primer lugar, se resume el marco normativo del endeudamiento municipal dentro del cual debería gestionarse y articularse la constitución de modelos y formas de financiamiento de infraestructura en las jurisdicciones Argentinas. En segundo lugar, se describe la estructura del Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana (FOPIN), principalmente el origen y destino de los fondos. Aquí hubiera sido interesante que se explique los antecedentes y las experiencias sobre los cuales se basa la creación del instrumento. En tercer lugar, se identifican las tres principales

vías de ingreso para el FOPIN: el Bono para el Financiamiento de Infraestructura local (BONFIN) por parte de inversiones institucionales y personas físicas, los fondos captados por la contribución por mejoras abonados por los propietarios y los subsidios provenientes de diversos presupuestos públicos. Es decir que el BONFIN intenta ser un mecanismo original donde se articula la tradicional contribución de mejoras con herramientas financieras de anticipación de fondos. Por último, se exponen como marco general otros instrumentos del mercado financiero disponibles para el financiamiento municipal.

Cabe señalar que también cuenta con un anexo sobre el marco regulatorio para políticas de financiamiento municipal, ampliando el debate de las agendas públicas y las modalidades de gestión. En municipios argentinos diversos elementos están siendo implementados, pero no sistemáticamente como intenta la publicación, contando con una regulación imprecisa que habilita a la especulación urbana ante la ejecución de las infraestructuras.

3. PRINCIPAL APORTE Y NECESIDAD DE CONTINUIDAD DEL ESTUDIO

En un contexto nacional en donde predomina la ausencia de la planificación integral, el presente trabajo expone un conjunto de propuestas que conforman una visión alternativa de la gestión urbana, con el fin de lograr ciudades más eficientes y sustentables. El continuo crecimiento y la transformación estructural a escala municipal se configuran a partir de la articulación de los distintos cuerpos normativos y herramientas. Los nuevos instrumentos de financiamiento y recaudación cobran gran relevancia sobre los tradicionales elementos de cobranza (Barenboim, 2014).

En este sentido el principal aporte del libro radica en la creación del instrumento denominado "FOPIN" que concentre y administre los aportes para la construcción, ampliación y modernización de las infraestructuras urbanas. Asimismo, dentro de las vías de financiamiento propone otro instrumento específico llamado "BONFIN".

El logro de una relación satisfactoria y equilibrada entre el Estado y los actores institucionales y económicos depende en gran medida del proceso de planificación que defina cada administración local y de las estrategias que lleve adelante. La calidad y transparencia de una gestión se evidencia en las herramientas y procedimientos que es capaz de construir y sostener el gobierno local para orientar el desarrollo de la ciudad.

Por ello, y debido a que hay muy escasos estudios recientes en Argentina sobre el financiamiento de infraestructura urbana, el material que presenta el libro es de suma importancia siendo necesario que continúe en estudios posteriores y evalúe su perspectiva con trabajos del plano provincial de Argentina y con otras ciudades de América Latina, en especial Colombia y Brasil, países que han avanzado en el continente sobre esta materia.

Dra. Cintia Ariana Barenboim
Centro de Alto Estudios en Arquitectura y Urbanismo
Universidad Abierta Interamericana

4. BIBLIOGRAFÍA

Barenboim, C. A. (2014). *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial*. Rosario: editorial UNR.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de información*. Madrid: Taurus.

Casariego Ramírez, J. (1995). "Sobre el espacio y la modernidad. Una reflexión desde la experiencia Norteamericana". *Ciudad y Territorio* 3 (106), 877-896.

INDEC (2001, 2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: www.indec.gov.ar

Lamothe, I. (2015). Se presentó el libro sobre financiamiento de infraestructura urbana. Prensa Presidencia de la Nación (1), 1. Disponible en: www.formacionpolitica.gob.ar/prensa/prensa.php?i=4685

Molinatti, C. (2011) "El financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías: algunos aprendizajes de la experiencia mundial". *44° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba: FCE.

Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL(2012). *VI Diálogo regional sobre financiación local y alianzas territoriales para un desarrollo inclusivo y sostenible*. Viña del Mar: Programa URB-AL.

Scatolini, L. (2011). La prescripción administrativa. *Hacia una función social de la propiedad*. Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Policy.

