



MERCOCIUDADES

MEMORIA del SEMINARIO INTERNACIONAL de la UNIDAD TEMÁTICA DE DESARROLLO URBANO de la RED MERCOCIUDADES

Zarate, 19 y 20 de octubre 2015

Los miembros de la Unidad Temática Desarrollo Urbano, se reúnen en la ciudad de Zárate, Provincia de Buenos Aires, República Argentina, los días 19 y 20 de octubre, cumpliendo el Plan de Actividades Anual acordado, en esta ocasión para reflexionar sobre la *“Captura de plusvalías y su impacto en el desarrollo urbano. Nuevos instrumentos financieros para la construcción de ciudades justas y equitativas”*.

La reunión estuvo organizada por el coordinador de la UT, el Municipio de Zarate, se llevó a cabo en esta ciudad y contó con la participación de los siguientes representantes municipales: Daniel Numerovsky, por el **Municipio de Almirante Brown**; Roxana González por el **Municipio de Quilmes**; Fernando de la Rosa, por el **Municipio de Paraná**; Virginia García Pera, por el **Municipio de Canelones**, Gerardo Ramón Gimenez, por el **Municipio de Corrientes** y Norberto Iglesias por el **Municipio de Zarate**. Asimismo, participaron del Seminario los invitados especiales Martim Smolka y Paulo Ribeiro Sandroni y los expositores y expertos Luciano Pugliese, Fernando Murillo, Luciano Scatolini, Germán Krivocapich, Juan Duarte, Thomas Hagedorn, Cintia Ariana Barenboim, Alberto Nicosia, Julio Villamonte y José Freitas Fourment, con el objeto de desarrollar los objetivos del evento.

Esta reunión tenía como objetivos profundizar y circunscribir el debate sobre una de las cuestiones centrales en la problemática del desarrollo urbano: su financiamiento. En tal sentido el objetivo propuesto fue exponer experiencias exitosas que demuestren las capacidades de los gobiernos locales para movilizar recursos derivados de la captación de plusvalías para el financiamiento de infraestructura; que muestren cómo atraer inversiones privadas y preservar el interés de las poblaciones urbanas y que muestren maneras eficientes en la optimización de las relaciones entre operadores públicos y privados, ofreciendo conocimientos teóricos y metodológicos que permitan a las entidades gubernamentales diversificar sus fuentes de financiamiento.

El Seminario ha representado una excelente oportunidad para motivar la reflexión acerca de la urbanización contemporánea, sus retos y oportunidades, que de este proceso se desprenden y las cuales pueden significar una importante fuente de ingresos para acompañar e impulsar el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Al estudiar la estructura y el funcionamiento de la ciudad se comprueba que la mayor parte del espacio urbano y de las edificaciones tienen un carácter privado. También queda claro que su dinámica económica y su desarrollo comercial se articulan en torno a la operatoria del mercado y que la iniciativa privada, a través de la persecución de intereses materiales, va dando forma a su estructura física.

En perspectiva histórica, la producción de la ciudad no es más la obra de un señor feudal o un Rey, ni siquiera del estado moderno, los cuales se proponían fundarla o transformar su estructura exclusivamente a partir de sus propios recursos. Su construcción es el resultado de un proceso social, donde miles y miles de personas, cuya capacidad de intervención en la mayoría de los casos se reduce a la escala de una parcela, desarrollan sus estrategias, materializan transformaciones, promueven inversiones, y formalizan acuerdos de distinto tipo buscando obtener alguna ganancia o mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo la suma de intereses individuales no hace la ciudad ni determina la esencia de su naturaleza. Ésta se define como consecuencia de una compleja e intensa malla de interacción de la operatoria del mercado y el estado. No es posible entender la operatoria del

mercado en el contexto urbano sin estudiar la conducta del sector público, porque la ciudad es probablemente una de las instancias de mayor intervención pública que se haya dado en cualquier economía, independientemente del sello ideológico de sus gobiernos.

La comprensión de la lógica subyacente en la articulación de esta maquinaria urbana, de esta verdadera fábrica de riqueza, es fundamental no sólo a la hora de planear las intervenciones urbanísticas, de gestionar el funcionamiento de sus partes y sistemas, sino que es imprescindible para plantear y replantear el origen de los recursos que harán que la ciudad funcione para satisfacer adecuadamente las necesidades de toda su población.

Si circunscribimos la mirada a la década de los '90, signada por la denominada globalización y la reducción del Estado, comprobamos que éste se fue retirando de la decisión sobre el espacio público, en tanto que la economía privada avanza sobre el mismo, ocupando lugares antes poco significativos en relación a la responsabilidad de sus funcionarios. La publicidad en el espacio público, la utilización del suelo y el subsuelo para el tendido de redes de comunicaciones e infraestructura, la explotación por la empresa privada de tierras fiscales tradicionalmente exentas de regulación municipal como los corredores viales y ferroviarios o los puertos y los aeropuertos, el dinamismo con que se incrementan los valores de los inmuebles privados por efecto de decisiones o inversiones de otros agentes distintos a su propietario, entre tantas otras, son situaciones que van modificando el funcionamiento de esta economía urbana y nos obligan a revisar los conceptos concebidos en otros tiempos.

Las mismas transformaciones macroeconómicas apuntadas también han desdibujado el esquema general del financiamiento de nuestras ciudades. Los estados han relegado el financiamiento de las competencias trasladadas contemporáneamente a las instancias locales, poniendo en crisis el sinnúmero de nuevos roles que asumen los municipios y deslegitimando los procesos de descentralización.

La década pasada, en cambio, nos ha encontrado transitando una etapa de transformaciones de características estructurales en los países de la región en sentido opuesto. Hemos dado pasos sumamente importantes en la concreción de objetivos largamente reclamados por nuestros pueblos, como reducir los niveles de desigualdad y pobreza, fragmentación territorial, exclusión social e injusticias ambientales que condicionaron las posibilidades de varias generaciones en nuestras sociedades.

Las transformaciones que viven nuestras sociedades pasan porque amplios sectores antes excluidos, comienzan a acceder a la salud, la educación, vivienda digna, condiciones laborales justas, tierras para trabajar. En el marco de los 20 años de la Red, se presentan avances muy significativos, pero claramente, todavía quedan muchos pasos para completar el camino.

Las ciudades como construcciones colectivas, como espacios de convivencia, deben desarrollar, con equidad y diversidad, políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de derechos de nuestros ciudadanos y ciudadanas y construir ciudades sobre la base del derecho a la ciudad, el derecho a tener un lugar donde vivir, espacios urbanos solidarios que permitan el goce y el disfrute de todos.

Para ello es necesario, más que nunca, los recursos suficientes para atender la demanda corriente de equipamientos y servicios urbanos, reduciendo las inequidades acumuladas sin contar las inversiones necesarias para afrontar el desarrollo y el crecimiento social y urbano-ambiental, todo ello a cargo de nuestros gobiernos.

Es básico, para diseñar un sistema de financiamiento adecuado a estas necesidades, una correcta articulación de todos los niveles del estado a fin de no perder la perspectiva nacional y el necesario desarrollo integrado y armónico del territorio. Resulta necesario, fundamental y prioritario redefinir, para incrementar, la coparticipación impositiva (transferencias) desde otros niveles de gobierno, así como también se deben aplicar políticas fiscales insertas dentro de una

política global de gestión pública de calidad, diseñadas sobre la base de los principios de Universalidad y de imposición conforme a la capacidad contributiva.

En cada una de nuestros países es diferente, pero en todos hay mucho por trabajar en busca de una razonable equidad en la distribución de las rentas públicas. Sin embargo, la institución de un nuevo y más justo modelo tributario, a través del cual se incremente la participación del gasto público municipal dentro del gasto público general del estado, aún siendo una tarea política impostergable y un paso fundamental, ya sabemos que no será suficiente. El establecimiento de un sistema local autónomo de obtención de recursos es un requisito imprescindible para garantizar la consecución, sustentabilidad y gobernabilidad del espacio ciudadano, acorde al desarrollo económico, social y cultural de cada pueblo.

Este sistema, genuino motor de la autonomía municipal, tendrá al componente tributario como su principal fuente de recursos. Sin embargo, para consolidar a la tributación municipal en este rol es preciso cambiar el enfoque de los responsables tradicionales de las finanzas municipales (profesionales de las ciencias económicas) hacia uno más cercano al que poseen los gestores del desarrollo urbano (profesionales del planeamiento urbano, la gestión de los servicios o el derecho urbanístico), con el objeto de trascender la visión tradicional y economicista, en la búsqueda de nuevas alternativas que potencien la obtención de recursos y la relacionen con economía urbana y el plan de desarrollo local.

Superar la concepción economicista importaría ponernos de acuerdo en ampliar la perspectiva con el aporte de los que trabajan en el campo del urbanismo, para determinar de qué manera y con qué lógica funciona la economía de una ciudad, con el fin de identificar los déficit, las rentabilidades no explotadas y otras fuentes de recursos no tradicionales. Las contribuciones emergentes de los usos de los “nuevos” espacios públicos, la captación de rentas derivadas del uso de la infraestructura urbana, las penalidades pecuniarias de aplicación cierta las actividades que impactan el ambiente o el recupero de las plusvalías urbanas, título de nuestro Seminario, son apenas algunos aspectos más visibles a la óptica de los gestores urbanos que a los de otras disciplinas y además, están fuertemente territorializados.

En tal sentido, se deben impulsar el diseño y la aplicación de políticas y herramientas de gestión y ordenación urbanística que, además de cumplir con los objetivos para las que fueron diseñadas, se conciban y orienten con la finalidad de ensanchar la base de recursos de los gobiernos locales como basamento real de su autonomía política. Con más frecuencia que la deseada se desaprovecha la posibilidad de utilizar la gestión, como instrumento para abrir un nuevo horizonte de recursos. Dentro de la planificación corriente hay un claro déficit relacionado con la perspectiva económica global de la ciudad, con la obtención de los recursos, tributarios o no, con el financiamiento de los planes y de las necesidades de expansión de los servicios urbanos. Coincidentemente, se aplican políticas fiscales, tributarias y presupuestarias, con un criterio reduccionista, desaprovechándose su utilización como instrumentos de gestión urbanística. En cualquier caso destacamos la necesidad de abrir el nuevo horizonte de recursos que derivan de una tributación aplicada con criterios de equidad en su distribución y en el usufructo que hace el contribuyente de la infraestructura urbana. De esta manera se propiciara la creación de nuevos acuerdos público-privados, relacionados con la generación de recursos para la ciudad, con la planificación del territorio desde un concepto de desarrollo local y con nuevas formas de gestión y participación.

Las conferencias magistrales de Martim Smolka y Paulo Ribeiro Sandroni han servido de marco teórico para el repaso de una serie de casos relevantes en materia de Captación de Plusvalías, en muchos casos por parte de sus propios gestores (municipios de Zarate, Quilmes, Alte. Brown, Malvinas Argentinas, Canelones, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial de Uruguay, el programa ProCreAr y la Secretaría de Asuntos Municipales de Argentina) o por expertos que los han estudiado en profundidad (Rosario por Cintia Ariana Barenboim, Tributación local por Germán Krivocapich y Trenque Lauquen por Juan Duarte).

De las exposiciones y debates quedó claro que, además de la cuestión del financiamiento municipal, dos de los problemas más importantes y urgentes que enfrentan actualmente los gestores urbanos de las ciudades del Mercosur son: 1) la especulación con el suelo, con todas sus implicaciones referentes a su uso ineficiente y a la imposibilidad de las familias de bajos recursos para acceder a éste; y 2) la falta de recursos para dotar las tierras de una infraestructura apropiada que satisfaga las necesidades sociales.

Los participantes se dedicaron a explorar el porqué de la falta de implementación generalizada de un principio que podría ser la solución de dichos problemas y analizaron los siguientes aspectos:

- ✓ La naturaleza jurídica, económica y política de los incrementos del valor del suelo, así como las demandas públicas y privadas sobre el mismo.
- ✓ El amplio menú ejecutado en distintas ciudades de Latinoamérica de Instrumentos de recuperación de las plusvalías (Impuesto al valor del suelo, Contribución por Mejoras, CEPAC's, Reajuste de Tierra, Operaciones Urbanas, Transferencias de derechos de construir, Adquisición pública de suelo, etc.)
- ✓ Los argumentos para su aplicación: **Debe hacerse** porque es potencialmente muy relevante al financiamiento del desarrollo urbano, **Puede hacerse** pues la legislación de fondo existente es complaciente, **Ya se ha hecho** en prácticamente todos los países y **Se puede hacer mejor** emulando los casos notables.
- ✓ Los resultados positivos de iniciativas llevadas a cabo en São Paulo para la recuperación de plusvalías mediante la negociación de derechos de construcción y desarrollo en operaciones interligadas de redistribución social o asociaciones público-privadas (CEAPS's).
- ✓ La desmitificación de algunos falsos reparos: 1) No inflaciona los precios del suelo, 2) No afecta Derechos adquiridos y 3) No es doble tributación
- ✓ Las recomendaciones de los expertos respecto de: 1) Negociar con propietarios de suelo y promotores en separado; 2) establecer reglas de transición entre regímenes y 3) aprovechar coyunturas económicas expansivas para su aplicación por ser más fácil.

Por último, los municipios participantes resolvieron apoyar la candidatura de la Ciudad de Zarate para coordinar la Unidad Temática de Desarrollo urbano en el Ciclo que se inicia con posterioridad de la XXIX Cumbre de la red bajo Eje Temático anual, que guiará nuestra producción en el ciclo 2015/2016: **”El derecho a la ciudad. Lineamientos y herramientas para la producción de un Hábitat inclusivo”**.

Esta elección se corresponde con las prioridades temáticas enunciadas por la Red de Mercociudades: Integración Fronteriza y Productiva, Ciudadanía Regional e Inclusión Social; como así también el lema convocante de la próxima Secretaría Ejecutiva: La contribución de las ciudades al proceso de ampliación de los derechos ciudadanos en el marco de la integración regional, con el siguiente programa de actividades:

- a) Realización de **Reuniones de Trabajo periódicas** a fin de garantizar el intercambio y la producción en común. Se programan 3, de forma presencial, la primera en coincidencia con las actividades abiertas de la UTDU y otras en coincidencia con eventos convocantes programados por la Red, el último de los cuales será la XXI Cumbre. Se prevé concretar otras dos e forma virtual, utilizando TIC's.
- b) Realización de un **Seminario Internacional** que propenda a la profundización y el debate de ideas sobre el Eje Temático anual en Zarate, en julio/agosto del 2016.
- c) Realización de un **Seminario** preparatorio para el bordaje del eje temático, previo al anterior, en un municipio integrante de la UT de distinto país, en marzo/abril de 2016.

- d) Elaboración de un **Documento anual** que fije la postura de la UT en relación al eje temático discutido en el ciclo, con recomendaciones a los gobiernos locales y elevación a la Cumbre anual con el objeto de sea validada y difundida
- e) **Publicación** de un libro con las exposiciones y las discusiones de las actividades del ciclo a ser presentado en la XX Cumbre de la red.
- f) Realización de un **Concurso Internacional de Fotografía** con el objeto de convertirlo en una reflexión artística y un hecho cultural de relevancia que aporte, con su particular óptica, al pensamiento tecno-académico que discurre sobre el eje temático anual. Se articulará su concreción con la Unidad Temática de Cultura y su resultado se exhibirá en la XX Cumbre.
- g) Implementar el **Programa de Pasantías** para el intercambio de experiencias de toda la Red, elaborado por el Instituto Brasileiro de Administración Municipal (IBAM) a instancias de la UTDU en el año 2003.