



SECRETARÍA DE  
ASUNTOS MUNICIPALES

# FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA

CRITERIOS PARA UN MODELO DE  
GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADO

**sam**

SECRETARÍA DE  
ASUNTOS MUNICIPALES



Ministerio del  
Interior y Transporte  
Presidencia de la Nación



## AUTORIDADES

### Presidenta de la Nación

Cristina Fernández de Kirchner

### Ministro del Interior y Transporte de la Nación

Aníbal Florencio Randazzo

### Secretario de Asuntos Municipales de la Nación

Ignacio Lamothe

### Contacto:

Secretaría de Asuntos Municipales

Av. Leandro N. Alem 168 – 6° Piso – Oficina 2

(C1003AAO) Ciudad de Buenos Aires

(54)11.4346.1765

[municipios@mininterior.gob.ar](mailto:municipios@mininterior.gob.ar)

[instrumentosurbanisticos@mininterior.gob.ar](mailto:instrumentosurbanisticos@mininterior.gob.ar)

[www.municipios.gob.ar](http://www.municipios.gob.ar)

# FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA

Coordinación General: **Thomas Hagedorn**

Coordinación y Asistencia Técnica: **Rodolfo Chiodini**

Autores: **Mariano Uccellatore, Gustavo Delbón, German Krivocapich,  
Thomas Hagedorn**

Colaboración: **Santiago Barbarán**



**Ignacio Lamothe.**  
Secretario de Asuntos Municipales del  
Ministerio del Interior y Transporte de la Nación

Las transformaciones económicas, políticas y sociales que se iniciaron en un nuestro país hace ya más de una década, han implicado un cambio significativo en la calidad de vida de los argentinos.

Es innegable que uno de nuestros desafíos más actuales es el referido a la cuestión urbana, ya que este mismo proceso de transformaciones ha traído consigo el crecimiento acelerado de las ciudades argentinas, pero en la mayoría de los casos no ha sido acompañado por la planificación adecuada por parte de los gobiernos locales, generando considerables déficits de infraestructura. A partir de ello, nos proponemos poner al alcance de los municipios argentinos

una serie de instrumentos financieros para poder encarar una parte de este problema, utilizando el potencial económico que hoy radica en las ciudades.

Nuestra propuesta es desarrollar estrategias que permitan a los habitantes de cada ciudad convertirse en inversores de lo público, capitalizando sus ahorros en proyectos de infraestructura. Es así que no sólo se habilita desde el gobierno local un instrumento de ahorro con garantía en las arcas municipales para la capitalización y revalorización de las propiedades que se verán beneficiadas de dichas inversiones, sino que se generan nuevas instancias en las que ciudadanía y gobierno local piensan, actúan e invierten juntos en pos de un bien común. De esta forma, las ciudades podrán dinamizar su capacidad de ejecución en obras de infraestructura mediante la confluencia de las inversiones privadas y públicas, a través de la captación del ahorro local y a la inversión en desarrollo, o la colocación de deuda local e inversiones en coordinación con entidades públicas nacionales.

El desarrollo de las ciudades no puede estar escindido del destino de la nación argentina. Nuestro país tiene por delante una senda de crecimiento sostenido porque hoy están dadas las condiciones estructurales para ello. El desafío actual de los gobiernos locales es reconocer las diferentes tensiones que constituyen lo urbano, que se podrían resumir entre la idea de un espacio heredado y un espacio a desarrollar.

Un espacio que debe ser actualizado en función de las necesidades sociales, y por tanto políticas, dentro de un uso optimizado y responsable de los recursos. Esto demanda a los gobiernos, a todos los niveles, poner en práctica una praxis sobre cómo garantizar esas ciudades que necesitamos. Sobre la idea común y compartida de que estas deben perseguir, por sobre todo, el bienestar de quienes las habitan.

Tenemos que volvernos cada vez más creativos, más audaces, más innovadores, más comprometidos, porque la Argentina que viene requiere cada vez más sofisticación en los instrumentos para intervenir sobre la realidad.

Desde la Secretaria de Asuntos Municipales se apuesta a trabajar con los municipios en una sinergia que contemple las nuevas complejidades que van surgiendo al calor de los enormes avances que el país ha dado en los últimos años.

Ponemos al alcance de las instituciones públicas y privadas, los sectores académicos y demás actores involucrados, esta publicación para que de modo participativo el debate se pueda ir enriqueciendo y profundizando.

**Ignacio Lamothe.**

Secretario de Asuntos Municipales del Ministerio  
del Interior y Transporte de la Nación

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	P.14		
<b>(A) ASPECTOS URBANÍSTICOS</b>		<b>(C) FONDO PERMANENTE DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA-(FOPIN)</b>	
1. <b>Factores que originan la Demanda por Infraestructura</b>	P.21	1. <b>Marco Normativo del Endeudamiento Municipal</b>	P.62
1.1. Crecimiento de la Población	P.21	2. <b>Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana (FOPIN)</b>	P.63
1.2. Demanda de Vivienda -y otros Usos de Suelo-	P.21	2.1. Descripción de la Estructura	P.63
1.3. Expansión Urbana	P.23	2.2. Origen de los Fondos	P.65
1.4. Zonas Urbanas con Déficits de Infraestructura	P.24	2.3. Destino de los Fondos	P.65
2. <b>Factores que determinan el Costo de Infraestructura</b>	P.26	2.4. Presupuesto y Flujo de Fondos	P.66
2.1. Estructura Urbana	P.26	2.5. Organización y Transparencia	P.66
2.2. Costo por m <sup>2</sup> versus Costo por Habitante	P.29	3. <b>Bono para el Financiamiento de Infraestructura Local (BONFIN)</b>	P.66
2.3. Aspectos Sociales	P.33	3.1. Destino de los fondos	P.67
2.4. Cuestiones Regulatorias	P.34	3.2. Participantes	P.67
<b>(B) ASPECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA</b>		3.2.1. Inversores Principales - Capital Inicial	P.67
1. <b>Infraestructura Urbana</b>	P.39	3.2.2. Emisores / Estructuradores	P.67
1.1. Elementos de infraestructura urbana	P.39	3.1. Intereses y Amortización	P.68
1.2. Generación de Valor	P.40	3.2. Riesgos y Garantías	P.68
2. <b>Puntos de Intervención para Optimizar los Costos de Infraestructura</b>	P.42	3.3. Originación de los Créditos	P.69
3. <b>¿Quién debe Pagar la Infraestructura?</b>	P.43	3.4. Posibilidad de Incorporación como Inversión Productiva	P.69
3.1. Cuatro Posibilidades de Traslado de Costos	P.44	3.5. Posibilidad de Beneficios Impositivos	P.70
3.2. Integración al Bien Público	P.47	3.6. Colocadores, Organizadores y Calificación	P.70
3.3. Las Prácticas Aplicadas	P.47		
3.4. Mecanismos de Prorratio	P.52		
3.5. Deuda Catastral	P.56		

4.	<b>Contribución por Mejoras</b>	P.71
4.1.	Principales Características de las Contribuciones por Mejoras	P.73
4.2.	Aplicación del Instrumento en el Presente Contexto	P.75
4.3.	Pago en Cuotas	P.76
4.4.	Destino de los Pagos	P.76
4.5.	Formas de Pago	P.77
4.6.	Morosidad	P.77

5.	<b>Presupuestos Públicos</b>	P.78
----	------------------------------	------

6.	<b>Otros Instrumentos para el Financiamiento Municipal</b>	P.79
		P.79
6.1.	Mercados Financieros y sus Instituciones	P.81
6.2.	Instrumentos para el Financiamiento Municipal	P.81
6.2.1.	Financiamiento Bancario	P.82
6.2.2.	Leasing	P.82
6.2.3.	Cheque de Pago Diferido	P.82
6.2.4.	Títulos Públicos	P.83
6.2.5.	Fideicomiso	P.84

## ANEXOS

I.	<b>Políticas de Financiamiento Municipal. Marco Regulatorio</b>	P.92
I.1	Autonomía versus Autarquía Municipal	P.92
I.1.1	Doctrina	P.93
I.1.2	Jurisprudencia	P.94

I.2.	La Autonomía Relativa	P.95
I.3.	La Potestad Tributaria a la Luz de la Autonomía Relativa	P.97
I.4.	La Doble o Múltiple Imposición. Su Constitucionalidad.	P.99
I.5.	La Armonización y Coordinación Vertical con la Nación. El Principio de Analogía	P.100
I.6.	La Armonización Local Provincia-Municipio	P.101

<b>BIBLIOGRAFIA Y FUENTES</b>	P.104
-------------------------------	-------

<b>EQUIPO DE TRABAJO</b>	P.110
--------------------------	-------



La República Argentina enfrenta una sostenida y creciente necesidad de inversiones en infraestructura urbana producto del crecimiento de las ciudades en la última década. Este crecimiento urbano no fue acompañado en forma suficiente por una adecuada planificación y tampoco por las inversiones necesarias en infraestructura.

Para ponerlo en perspectiva: las áreas urbanas se han extendido alrededor de 200km<sup>2</sup> por año (el equivalente a la superficie de la Ciudad de Buenos Aires) lo que implica la necesidad de inversiones anuales que representan entre el 1 y el 2 % del PBI total del país. A esto se suma el déficit acumulado de décadas anteriores que demanda aún más fondos.

La magnitud de esta *doble tarea* requiere de enormes esfuerzos de la sociedad en su conjunto. Por ello, es fundamental buscar, proponer, diseñar e implementar políticas públicas que dinamicen la capacidad de ejecutar obras de infraestructura a través de la confluencia de actores públicos y privados movilizando el ahorro local para transformar el crecimiento en desarrollo.

La calidad y alcance en la cobertura de los distintos servicios de infraestructura (redes de agua potable, cloacales, desagües pluviales, energía eléctrica, telecomunicaciones, alumbrado público, pavimento y redes de transporte) es vital y fundamental para mejorar la calidad de vida y el bienestar de toda la población.

La disponibilidad de infraestructura es un componente clave que determina las características del territorio y, consiguientemente, las oportunidades de desarrollo de la población que vive en él. Las ciudades deben estar dotadas de servicios adecuados de infraestructura y accesibilidad para garantizar igualdad de oportunidades.



El objetivo central de la publicación es instalar en el debate público municipal, provincial y nacional criterios para un modelo de financiamiento que sea transparente y eficaz para la construcción de nuevas infraestructuras urbanas y la ampliación y modernización de las ya existentes. Asimismo, se persigue el propósito de complementar otras políticas públicas que fomenten la producción de ciudad con todos sus elementos.

El debate propuesto no tiene sólo criterios de carácter económico y financiero sino que requieren también un profundo análisis y conocimiento de todos aquellos aspectos urbanísticos que inciden en la producción de ciudad, especialmente los aspectos sociales, institucionales y regionales.

En el *capítulo A* se analizarán los aspectos urbanísticos fundamentales a tener en cuenta y las políticas públicas a adoptar para orientar la correcta asignación de recursos. El *capítulo B* se centrará en los tipos de infraestructura urbana a considerar para aplicar el modelo de financiamiento que se propone y, fundamentalmente, responderá a la cuestión de quiénes deben afrontar los costos de construcción de dichas infraestructuras. El *capítulo C* tiene por objeto exponer un modelo de gestión público-privado para el financiamiento de infraestructura urbana, el marco normativo como encuadre general para el endeudamiento municipal en Argentina y la descripción de la estructura de la propuesta central de esta publicación: *el Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana*. En el capítulo se identifican, asimismo, las tres principales vías de ingresos que podrían alimentar el fondo: *el Bono para el Financiamiento de Infraestructura Local*; los fondos captados por la aplicación del concepto de *Contribución por Mejoras* y los aportes provenientes de los presupuestos públicos. Finalmente, la publicación cuenta con un anexo para enriquecer el debate de las agendas públicas del sector: el marco regulatorio para políticas de financiamiento municipal.

ASPECTOS URBANÍSTICOS



## FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA

Criterios para un Modelo de Gestión Público-Privado

En este capítulo se presentan los distintos aspectos urbanísticos que son el origen del creciente interés y debate de política pública sobre el financiamiento de infraestructura urbana y la necesidad de generar sostenibilidad de los presupuestos públicos. Se desarrollan a continuación tanto los factores que originan la demanda de infraestructura como también aquellos que determinan el costo de las mismas, sin dejar de lado los aspectos sociales de los sectores más vulnerables y los mecanismos e incentivos para el consumo responsable.

### A.1. Factores que originan la Demanda por Infraestructura

#### A.1.1. Crecimiento de la Población

La demanda local de vivienda nueva que genera el aumento de población se desarrolla acorde a las siguientes tendencias (Censos Nacionales 2001 y 2010 – INDEC): en las dos últimas décadas, Argentina tuvo un crecimiento demográfico anual del 1% (1991-2001: 10,1%; 2001-2010: 11,4%). Las razones principales de este crecimiento son: *la tasa de fecundidad* (1991: 2,9; 2001: 2,6; 2010: 2,2), *la mayor expectativa de vida* (1991: 72,9 años; 2001: 73,8 años; 2010: 75,3 años) y, con menor influencia, *la inmigración* (Población extranjera 1991: 5,0%; 2001: 4,2%; 2010: 4,5%).




El comportamiento local de estos índices, acompañado por las migraciones interregionales, resulta en el crecimiento poblacional observado en las ciudades argentinas con una dinámica regional muy diferente: con tasas abajo del 1% en el norte y más acelerada en la Patagonia con más del 2% anual.

#### A.1.2. Demanda de Vivienda -y otros Usos de Suelo-

La demanda de vivienda nueva es considerablemente mayor al aumento de la población producto del descenso del número de integrantes por hogar

que se observa en todas las provincias argentinas, producto de los cambios sociales en la composición de las familias.

El decrecimiento en el promedio de integrantes por cada hogar fue de un 10% entre 2001 y 2010, lo que significó para el mercado formal de viviendas una demanda adicional cercana al 10% en el mismo período, o sea el 1% anual (respecto al stock de vivienda existente).

ARGENTINA	2001	2010	2020		
Habitantes 	36.260.130	40.117.096	+10,6%	44.128.806	+10,0%
Hogares 	10.073.625	12.171.675	+20,8%	14.709.602	+20,9%
Personas /hogares 	3,60	3,30	-8,4%	3,00	-9,0%

*Fuente: Censos 2001 & 2010. INDEC. Extrapolación de datos.*

Asimismo, el país tiene un déficit habitacional acumulado (1,3 millones de hogares sin vivienda y las viviendas que se encuentran en un estado irrecuperable Censo 2001 - INDEC) con índices muy diferentes según localidad, que se podría clasificar como una demanda insatisfecha.

La demanda de vivienda nueva, entonces, corresponde a la suma de las demandas generadas por el aumento de la población, el descenso de la cantidad de integrantes por hogar y el déficit habitacional acumulado.

### A.1.3. Expansión Urbana

Para poder construir las nuevas viviendas se necesitan terrenos (parcelas) para los nuevos edificios y casas, así como para todos los usos complementarios (espacios públicos y verdes, parcelas para diversos tipos de equipamiento urbano) y otros usos (comerciales, industriales, etc.) además de los accesos a todos estos espacios.

Extrapolando los datos del Atlas de Crecimiento Urbano de la Universidad Torcuato di Tella (2013) que cuantifica a través del análisis de imágenes satelitales la extensión real de las mayores ciudades argentinas en los períodos 1991-2001 y 2001-2010, se observa que las áreas urbanas de la Argentina se están extendiendo a razón de una superficie equivalente al territorio de la Capital Federal de 200km<sup>2</sup> (Centro de Investigación de Planificación Urbana y Vivienda -CIPUV - Universidad Torcuato di Tella. 2013). En consecuencia, cada año se debería equipar con infraestructura la misma superficie con todas las instalaciones necesarias para el crecimiento local. En tanto esto último debería ser la prioridad de las agendas urbanas de la mayoría de las ciudades, los municipios completamente urbanizados en las aglomeraciones podrán concentrarse en la mejora de la infraestructura existente y adecuarla respecto a su capacidad instalada y los nuevos estándares tecnológicos.

La forma de extensión urbana es muy heterogénea en las ciudades y depende de factores morfológicos, ambientales y humanos. Las ciudades crecen con densidades (habitantes por superficie urbanizada) desiguales. Si bien los factores físicos son difíciles de alterar, los factores humanos (cultura de planificación) son los que más influyen en el patrón de crecimiento.

En los procesos de expansión urbana es necesario exigir que los desarrolladores (loteadores, otros) produzcan ciudad completa, incluyendo todos los elementos

de infraestructura, proveyendo terrenos para espacios públicos, verdes y equipamiento urbano (la infraestructura social), todo en suficiente cantidad y calidad.

### A.1.4. Zonas Urbanas con Déficits de Infraestructura

Tanto en barrios como áreas específicas de gran parte de las ciudades existe un alto déficit de distintos elementos de infraestructura, aquellos que en el momento de su creación no se equiparon con todos los elementos complementarios, acumulando una deuda social histórica que constituye limitaciones para el desarrollo futuro.

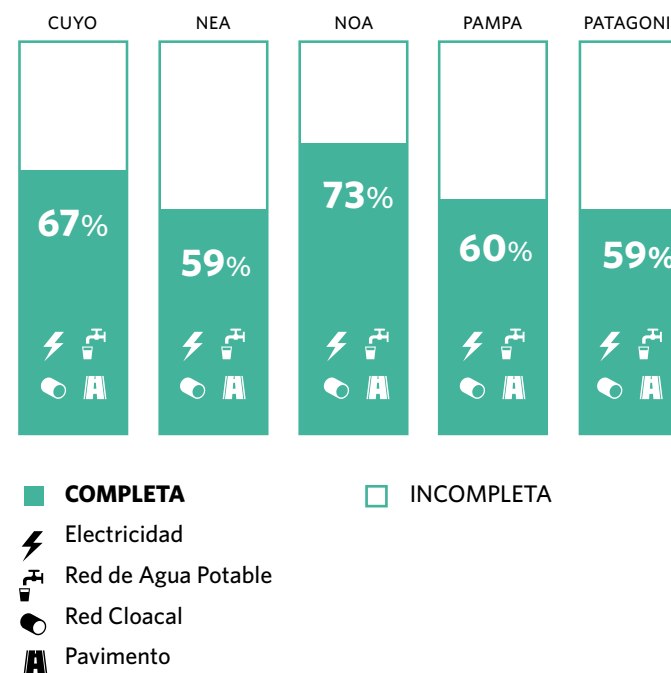
	Población con infraestructura		Población sin infraestructura	
	2001	2010	2001	2010
AGUA POR RED	29.044.364	33.658.244	7.215.766	6.458.852
RED CLOACAL	17.114.781	21.342.295	19.145.349	18.774.801

*Fuentes: Censos Nacionales 2001, 2010, INDEC*

En el gráfico a continuación se muestra el porcentaje de infraestructura incompleta por regiones. Los mecanismos a aplicar para completar la infraestructura deficitaria son diferentes porque los loteadores (lo responsables de la producción de lotes con infraestructura incompleta e insuficientes elementos urbanos complementarios) ya han abandonado los barrios donde se produjeron estas condiciones. Así es otro actor (en general el sector público

estatal) quien se encarga luego de completar lo que no fue producido por el loteador en el momento correspondiente.

### SUELO URBANO CON COBERTURA DE INFRAESTRUCTURA SEGÚN REGIÓN



*Fuente: Elaboración propia a base de datos provenientes del Relevamiento 2011 de La Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Universidad Torcuato di Tella y Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior.*

## A.2. Factores que determinan el Costo de Infraestructura

Realizar obras de infraestructura tiene un costo considerablemente alto. Sin embargo, construir infraestructura en una zona concreta no tiene un precio definido, sino un precio que está relacionado a varios factores físicos del territorio y las posibles soluciones técnicas que imponen ciertos parámetros limitantes.




### A.2.1. Estructura Urbana

El costo de la extensión urbana depende altamente de los parámetros de densidad y dispersión con la que cada ciudad crece porque el costo de construcción de la infraestructura es casi proporcional a la extensión a la que se la debe llevar. Bahía Blanca, por ejemplo, creció entre 1991 y 2010 un 11% en habitantes pero la superficie en la que la ciudad alberga estos habitantes creció en un 94%. Casi se duplicó la superficie de la zona urbana y, si cada habitante de la ciudad “consumió” en 1991 en promedio unos 117m<sup>2</sup> de territorio urbano, en 2010 ya eran 205m<sup>2</sup>. En consecuencia, se tendrían que haber duplicado las redes de infraestructura en ese período para absorber el crecimiento de sólo 11% de habitantes (y poco más de un 40% en cantidad de viviendas). Sin embargo, no se construyó toda la infraestructura necesaria.

La ciudad de Bahía Blanca es una de las tantas en Argentina que está creciendo con patrones de densidad (hab. / m<sup>2</sup>) bajos y/o una dispersión relativamente alta. Estos patrones implican un esfuerzo enorme para poder financiar la infraestructura necesaria o, sin estos esfuerzos, crecen sin infraestructura adecuada. Una razón importante son los permisos que se otorgan a loteos dispersos, con muchas parcelas que se venden y edifican en un tiempo prolongado, en detrimento de la concentración de actividades de ampliación urbana en pocas zonas, con cierta densidad y sin dispersión del crecimiento.

Además del costo de construcción, es necesario considerar los costos subsiguientes en operación y mantenimiento de las infraestructuras construidas. De esta forma, para el ejemplo citado de Bahía Blanca, se originan altos costos permanentes producto de la baja densidad poblacional.

## CRECIMIENTOS DE LAS CIUDADES ARGENTINAS 1991 - 2010

	 Ciudades	 Población	 Superficie Urbanizada
<b>NEA</b>	POSADAS	<b>36%</b>	<b>65%</b>
	FORMOSA	<b>42%</b>	<b>63%</b>
<b>NOA</b>	SANTIAGO DEL ESTERO	<b>33%</b>	<b>132%</b>
	SS DE JUJUY	<b>43%</b>	<b>123%</b>
	SALTA	<b>41%</b>	<b>43%</b>
	SAN MIGUEL DE TUCUMAN	<b>16%</b>	<b>33%</b>
	YERBA BUENA	<b>60%</b>	<b>240%</b>
	BANDA DEL RÍO SALÍ	<b>22%</b>	<b>65%</b>
<b>CUYO</b>	LA RIOJA CAPITAL	<b>71%</b>	<b>134%</b>
	RAWSON SJ	<b>27%</b>	<b>107%</b>
	POCITO	<b>74%</b>	<b>292%</b>
	RIVADAVIA	<b>45%</b>	<b>159%</b>
	CHIMBAS	<b>67%</b>	<b>399%</b>
	SANTA LUCIA	<b>26%</b>	<b>251%</b>
<b>PAMPA</b>	MENDOZA CAPITAL	<b>-5%</b>	<b>34%</b>
	CORDOBA CAPITAL	<b>8%</b>	<b>51%</b>
	RIO CUARTO	<b>8%</b>	<b>90%</b>
	RIO CEBALLOS	<b>42%</b>	<b>193%</b>
	SALSIPUEDES	<b>71%</b>	<b>260%</b>
	LA CALERA	<b>60%</b>	<b>64%</b>
	MALVINAS ARGENTINAS CO	<b>74%</b>	<b>325%</b>
	COLONIA CAROYA CO	<b>61%</b>	<b>165%</b>
	ROSARIO	<b>4%</b>	<b>33%</b>
	SANTA FE CAPITAL	<b>12%</b>	<b>48%</b>
	PARANÁ	<b>20%</b>	<b>71%</b>
	LA PLATA	<b>21%</b>	<b>127%</b>
	LA MATANZA	<b>58%</b>	<b>52%</b>
	MAR DEL PLATA	<b>16%</b>	<b>115%</b>
<b>PATAGONIA</b>	BAHIA BLANCA	<b>11%</b>	<b>94%</b>
	CARMEN DE PATAGONES	<b>10%</b>	<b>50%</b>
	VIEDMA	<b>33%</b>	<b>62%</b>
	SANTA ROSA	<b>36%</b>	<b>55%</b>
	NEUQUEN	<b>37%</b>	<b>76%</b>
	PLOTTIER	<b>80%</b>	<b>84%</b>
	CENTENARIO	<b>37%</b>	<b>95%</b>
	COMODORO	<b>41%</b>	<b>133%</b>
RADA TILLY	<b>210%</b>	<b>300%</b>	
TRELEW	<b>25%</b>	<b>75%</b>	
RAWSON CH	<b>54%</b>	<b>112%</b>	

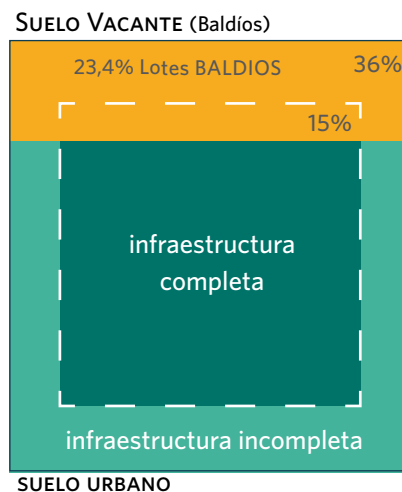
Fuente: Cálculos propios basados en los datos del Atlas de Crecimiento Urbano, CIPUV, Universidad Torcuato di Tella. 2013



Un crecimiento más ordenado y concentrado es posible, como lo muestra el caso de la ciudad de Salta que, entre 1991 y 2010, creció en un 41% en habitantes y su territorio un 43%. Cada salteño “consumió” en 1991 en promedio unos 100m<sup>2</sup> de territorio urbano y en 2010 eran 102m<sup>2</sup>. En este caso, las limitaciones morfológicas parecen haber incentivado el crecimiento ordenado. El consumo de suelo urbano por habitante también puede decaer como muestra el partido de La Matanza/ Buenos Aires dónde cada habitante “consumió” en 1991 un promedio de 92m<sup>2</sup> de territorio urbano mientras en 2010 el promedio cayó a 88m<sup>2</sup>. La población creció un 41% mientras el territorio ocupado un 30%, óptimo para mantener bajos los costos de construcción de infraestructura, operación y mantenimiento.

Un factor con influencia indirecta en los costos de infraestructura es la alta cantidad de lotes baldíos (23% de todos los lotes urbanos del país) que se encuentran frecuentemente en zonas ya urbanizadas y con algún tipo de servicios de infraestructura. En las zonas centrales con infraestructura completa representan el 15%, en las zonas periféricas con infraestructura incompleta el 36%.

Producir nuevas parcelas periféricas y financiar la extensión de infraestructuras, en tanto se encuentren altas cantidades de parcelas en desuso, es desde el punto de vista urbanístico y económico poco razonable. Asimismo, la existencia de mayores cantidades de baldíos provoca la degradación de los barrios.



*Fuente: Elaboración propia a base de datos provenientes del Relevamiento 2011 de La Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Universidad Torcuato di Tella y Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior.*

A estos aspectos se deberá poner mayor atención en el futuro con el objetivo de planificar mejor, hacer uso de las infraestructuras existentes y aplicar los conceptos de Economías de Escala que sólo pueden ser realizados cuando se implementan también elementos de Economías de Aglomeración. Las Economías de Escala hacen referencia a la utilización eficiente de los recursos. En los ítems de infraestructura urbana donde se requieren altas inversiones iniciales, la eficiencia se obtiene a través de la concentración de las mismas (Economías de Aglomeración). Es prácticamente el mismo costo construir una red de caños de agua potable para servir a una manzana con 20 familias viviendo en casas particulares que hacerlo para 100 familias viviendo en edificios de 3 pisos en la misma superficie de parcelas.

En beneficio de todos es deseable mejorar las prácticas de planificación y coordinación del crecimiento, así como la cooperación entre los actores públicos y privados para reducir los costos de infraestructura que se deben financiar.

### A.2.2. Costo por m<sup>2</sup> versus Costo por Habitante

El costo de construcción de infraestructura se calcula en relación al territorio servido. Cuanto más extensa sea la ampliación de la zona urbana más infraestructura se debe construir. Aunque la relación entre superficie, longitud de infraestructura y su costo de instalación no es exactamente proporcional, es una regla aproximada. Es marginal el costo mayor por el uso de caños con diámetros ligeramente más grandes o cables más gruesos para servir más población en el mismo territorio. Por ejemplo, pavimentar una cuadra tiene el mismo costo sea que vivan en ella 10 o 50 familias. Por lo tanto, con igual costo de infraestructura se pueden beneficiar a poca o mucha población. Tener en cuenta esta premisa no implica utilizar el mismo patrón para todos los casos.



Los elementos que pueden influenciar en este aspecto son principalmente el tamaño de los lotes y el índice de capacidad constructiva de los mismos (FOT -Factor de Ocupación Total- relación entre el tamaño del lote y los metros cuadrados construibles en el mismo).

Una vivienda de 100m<sup>2</sup> podría ser ubicada en una parcela de 200m<sup>2</sup> o en una con 500m<sup>2</sup>, con un jardín de entre 150m<sup>2</sup> (la vivienda tendría 2 pisos) y 400m<sup>2</sup>. El FOT realizado de estas viviendas hipotéticas corresponde a valores de 0,2 y 0,5 respectivamente. En consecuencia, en los casos de lotes más grandes, la extensión y el costo de la infraestructura aumenta por el uso extensivo del suelo.

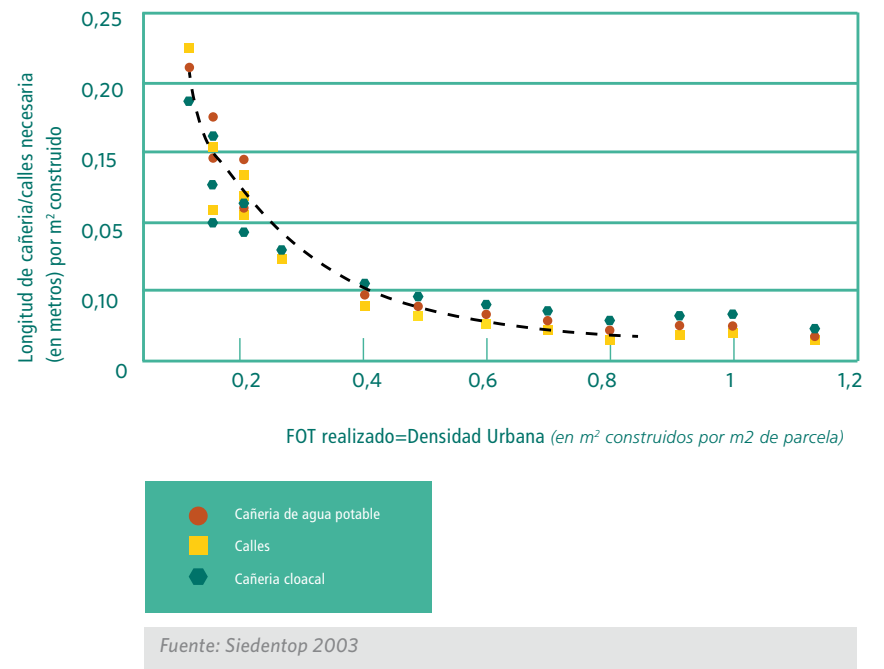
La extensión urbana no necesariamente debe ser realizada con la tipología de casas. También edificios con tres pisos pueden integrarse armónicamente en el paisaje urbano periférico. En lotes con 500m<sup>2</sup> se podrían construir edificios de 500m<sup>2</sup> de superficie útil (FOT 1) en tres pisos de lo que resultaría un jardín de 330m<sup>2</sup>.

La extensión urbana se puede planificar y, por tanto, optar entre tipologías de casas o edificios poco altos que se integran armónicamente en el paisaje urbano periférico. Se pueden construir seis casas en seis lotes con 500m<sup>2</sup> o, alternativamente, un edificio con tres pisos y seis viviendas en un lote de 500m<sup>2</sup>. Si bien la cantidad de habitantes es igual, en el primer caso el costo de infraestructuras es aproximadamente seis veces mayor (Aplicación de *Economías de Escala y Economías de Aglomeración*).

Los ejemplos ilustran que un mismo lote puede ser utilizado para las viviendas de una o de seis familias, lo que hace una enorme diferencia en el costo de construcción de infraestructura. Así, los costos de construcción, operación y mantenimiento pueden ser asignados a un número mayor de contribuyentes, resultando más económico para las familias.

El gráfico siguiente muestra como la densidad urbana determina la cantidad de infraestructura que se debe construir y, en consecuencia, su costo.

### RELACIÓN ENTRE DENSIDAD URBANA Y CANTIDAD DE INFRAESTRUCTURA A CONSTRUIR.



Fuente: Siedentop 2003

## CONSUMO DE SUELO URBANO EN ARGENTINA

■ <= Promedio en Argentina

Las ciudades argentinas se pueden clasificar en más económicas y más caras en relación al factor de densidad de las mismas. Las autoridades locales deberían saber objetivamente cuál es el nivel de consumo de suelo sostenible dentro de los contextos locales. No es necesario producir exclusivamente un modelo de ciudad económicamente más eficiente, ya que los deseos de los pobladores son muy heterogéneos, pero es conveniente orientar y guiar el desarrollo urbano hacia estructuras sostenibles y, tal vez, buscar una mixtura entre los distintos modelos para mejorar la performance general. Sobre todo hay que evitar desarrollos dispersos o lejanos de las zonas servidas con infraestructura y, al mismo tiempo, que muchos lotes/ parcelas queden baldíos.

m <sup>2</sup> urbanos /habitante				
Región / Municipio		1990	2001	2010
NEA	POSADAS	118	139	144
	FORMOSA	188	188	216
	SANTIAGO DEL ESTERO	127	168	221
NOA	SS DE JUJUY	79	85	124
	SALTA	100	102	102
	SAN MIGUEL DE TUCUMAN	114	124	130
	YERBA BUENA	70	103	148
	BANDA DEL RÍO SALÍ	108	116	146
CUYO	LA RIOJA CAPITAL	243	284	333
	RAWSON SJ	137	154	223
	POCITO	178	184	402
	RIVADAVIA	143	153	255
	CHIMBAS	31	41	94
	SANTA LUCIA	53	75	146
	MENDOZA CAPITAL	147	192	208
PAMPA	CORDOBA CAPITAL	123	149	172
	RIO CUARTO	126	166	221
	RIO CEBALLOS	95	171	197
	SALSIPUEDES	86	174	181
	LA CALERA	73	77	75
	MALVINAS ARGENTINAS CO	105	241	256
	COLONIA CAROYA CO	100	174	166
	ROSARIO	98	114	125
	SANTA FE CAPITAL	98	118	130
	PARANÁ	135	168	192
	LA PLATA	138	187	259
	LA MATANZA	92	96	88
	MAR DEL PLATA	118	153	219
	BAHIA BLANCA	117	165	205
PATAGONIA	CARMEN DE PATAGONES	168	203	229
	VIEDMA	205	241	250
	SANTA ROSA	206	212	235
	NEUQUEN	131	150	169
	PLOTTIER	118	112	121
	CENTENARIO	148	215	211
	COMODORO	77	119	128
	RADA TILLY	350	354	453
TRELEW	149	169	207	
RAWSON CH	177	213	244	
Ø ARGENTINA		117	139	163

Fuente: Elaboración propia a base del Atlas del Crecimiento Urbano/ CIPUV/ UTD

Para bajar los costos de infraestructura por habitante, los parámetros de densidad y dispersión del desarrollo urbano son altamente relevantes.

Con independencia de los elementos que se han considerada y cuyos costos se definen por la extensión del territorio que sirven, existen otros elementos fundamentales de infraestructura (plantas depuradoras, cisternas, plantas de tratamiento cloacal, etc.) que tienen costos de construcción relacionados a su capacidad volumétrica a instalar. Para estos elementos es irrelevante la densidad y dispersión poblacional pero se deberían prever terrenos para su localización cuando se produzcan parcelas urbanas.

### A.2.3. Aspectos Sociales

El hecho de que distintos tipos de pobladores que consumen distintos tipos de ciudad generen costos más altos o más bajos debería plasmarse en los montos a contribuir por parte de estos distintos grupos. Aquellos que por su capacidad económica opten por vivir en una zona con parcelas extensas que genera costos sustancialmente más altos que otras zonas caracterizadas por mayores densidades, deberían contribuir más por el mayor consumo de infraestructura que genera.

En muchas ciudades, los programas de inversión en infraestructura llevan adelante las mismas obras en zonas de casas periféricas y, también, en asentamientos precarios (por ejemplo, la conexión a las redes de agua potable, deshechos cloacales, pavimentación, integración del barrio en la red de transporte público, etc.). En estos casos, los pobladores de la zona con casas periféricas reciben per cápita una inversión 10 o más veces mayor que los pobladores del asentamiento precario, por la diferencia en la densidad urbana. En el caso hipotético de que se financien las obras únicamente por presupuestos públicos se daría la situación contradictoria en la cual la población con mayores recursos recibiría una transferencia de valor per

cápita 10 veces mayor que la población con menores recursos. Al mismo tiempo, la población de mayores recursos puede apropiarse del mayor valor de suelo que genera la inversión para el propietario del lote/parcela, mientras la población de menores recursos solo en algunas circunstancias.

Este aspecto evidencia con claridad que para la instalación de infraestructura se deberán ejecutar mecanismos de contribución que consideren aspectos sociales y aspectos que beneficien el menor consumo y castiguen el mayor consumo/costo de infraestructura.

#### A.2.4. Cuestiones Regulatorias

Un elemento a considerar, y que debe quedar dentro del debate de política pública, es la optimización de las políticas de regulación del sector y las prácticas aplicadas. La infraestructura urbana tiene la característica de "monopolio natural (se constituyen sobre aquellos elementos técnicos donde es difícil y antieconómico implementar un sistema de competencia de mercado entre varias empresas) lo que requiere de una regulación especial dado que los mecanismos de mercado sin intervención estatal no han demostrado ser capaces de organizar de manera suficiente y eficiente la complejidad de los sistemas que involucra.

Los diferentes patrones de crecimiento de las ciudades argentinas, y los costos de infraestructura resultantes, son principalmente resultado de la planificación urbana local basada en las regulaciones normativas y diversas prácticas localmente aplicadas.

Los Códigos Urbanos Ambientales, ordenanzas municipales, Leyes de Ordenamiento Territorial provinciales y otros documentos regulatorios contienen huecos importantes respecto a la definición de objetivos claros e

instrumentos útiles para la ejecución de las políticas públicas, especialmente respecto a cierta exigencia en:

- La orientación hacia la minimización de costos de infraestructura en los procesos de producción de ciudad (Densificación versus extensión).
- La focalización del desarrollo/crecimiento urbano a relativamente pocos terrenos/parcelas que absorban la mayor parte posible de la ampliación urbana (Aplicación de *Economías de Escala* y *Economías de Aglomeración*).
- La definición de densidades mínimas (FOT).
- La modificación del tamaño de lote mínimo.
- La determinación de los actores que tienen que financiar la infraestructura (en general los desarrolladores/loteadores y/o los propietarios de suelo/ parcelas).
- La vinculación y planificación integral del desarrollo urbano con las estructuras de transporte urbano y su capacidad.
- El sistema de incentivos y castigos para inmuebles en desuso ("baldíos").

En contraposición a los principios de racionalidad urbanística es común que se encuentren en los diversos documentos y planos extensas zonas para absorber el crecimiento urbano, lo que sugiere a cada propietario de terrenos periféricos rurales proponer un loteo y tratar de aumentar de esta manera el valor de aquellos inmuebles. Asimismo, en muchas ciudades, la existencia de múltiples loteos que compiten entre sí dificulta la rentabilidad de todos los desarrollos y muestra que las regulaciones existentes y prácticas aplicadas no parecen óptimas. Por lo tanto, es necesaria una mejor coordinación entre los actores del proceso (privados y públicos) y una modernización de los aspectos regulatorios.

ASPECTOS DE  
INFRAESTRUCTURA URBANA



## FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA

Criterios para un Modelo de Gestión Público-Privado

El financiamiento de la infraestructura urbana se ejecuta en muchos casos con partidas de los presupuestos públicos (Nacional, Provincial o Municipal). Dado los altos montos involucrados, una gran cantidad de proyectos no pueden ser iniciados o finalizados por falta de fondos. Lo que aquí se propone es avanzar en un modelo de financiamiento público-privado.

Los servicios de infraestructura son bienes de larga duración, cuyo costo es considerable. La provisión de los mismos requiere de una cuidadosa atención durante los procesos de planificación y coordinación. Una vez construidas las redes se requiere la creación de entidades a cargo de la operación y mantenimiento para la adecuada gestión de su operación.

### B.1. Infraestructura Urbana

Bajo el término *Infraestructura Urbana* se entiende los siguientes elementos:

#### B.1.1. Elementos de Infraestructura Urbana

- Vías comunales de acceso a las parcelas urbanas, incluyendo los terrenos y todas las instalaciones para la construcción de calles, veredas, caminos, ciclovías, plazas, plazoletas, arbolado, otros espacios verdes de menor tamaño, plazas de juego e instalaciones para la protección de contaminación sonora; excluyendo las calles que tengan estatus de rutas nacionales o provinciales, túneles y puentes.
- Alumbrado público con todas las instalaciones técnicas relacionadas
- Accesos a las redes de transporte público urbano, en general paradas (estaciones, refugios) al alcance de los habitantes de los predios que se encuentren dentro de un determinado radio alrededor de la parada, especificado según modo de transporte.
- Red de agua potable con todas las instalaciones técnicas relacionadas, como planta depuradora, etc.

- Red cloacal con todas las instalaciones técnicas relacionadas, planta de tratamiento de desechos cloacales, etc.
- Red de gas con todas las instalaciones técnicas relacionadas.
- Red de desagüe pluvial con todas las instalaciones técnicas relacionadas, incluyendo las cisternas de almacenamiento de aguas de lluvia, sistemas de defensa de inundaciones, estaciones de bombeo, etc.
- Red eléctrica con todas las instalaciones técnicas relacionadas
- Aquellas redes de telecomunicaciones que no sean operadas por empresas comerciales

El financiamiento de los elementos arriba mencionados incluye los tres fines posibles de inversión:

- Construcción (primera instalación - inversión inicial)
- Aumento de la capacidad instalada
- Modernización tecnológica

### B.1.2. Generación de Valor

La conexión a las redes de infraestructura genera valor agregado que es atribuido a las parcelas conectadas. El precio de una parcela está siempre relacionado a los atributos de la misma. Dos parcelas en la misma ubicación tienen un precio diferencial, con y sin infraestructura.

Los diversos elementos de infraestructura representan los insumos necesarios para que el producto final devenga en "*parcela urbana*". Su producción y sus costos son componentes del proceso de producción de las parcelas y deben ser asumidos por el productor (desarrollador/loteador) o el posterior titular del bien, en caso de que el producto no se entregue con los atributos de infraestructura completos. La disponibilidad y calidad de la infraestructura instalada influye claramente en el precio del producto "*parcela urbana*".

La ciudad, en su sentido físico, está conformada por otros elementos además de las infraestructuras mencionadas. Estos incluyen las parcelas con sus edificaciones y diversos usos; el equipamiento público (incluyendo la infraestructura social como establecimientos educativos, culturales, de salud, deportivos, etc.); y los espacios públicos y verdes. Todos estos elementos, de propiedad individual o colectiva, privada o pública, deben ser producidos mediante procesos que, por su complejidad, requieren de una regulación que asegure que se produzcan los elementos necesarios en cantidad y calidad y, asimismo, que los costos sean asumidos por los beneficiarios del valor agregado generado.

Sin embargo, muchos "loteos" generan lo que llamamos "ciudad incompleta" al producir parcelas que carecen de estándares respecto a la dotación de infraestructura y otros elementos complementarios. Entre las causas se encuentran generalmente algunas de las siguientes:

- Falta de normativas claras que definan los elementos complementarios que tienen que ser producidos cuando se realicen nuevos "loteos" o densificación en los barrios.
- Falta de una regulación que defina claramente qué actores tienen que hacerse cargo de qué costos y/o cuáles obras relacionadas al proceso de producción de ciudad.
- Falta de una estricta aplicación de las normativas vigentes.
- Insuficiente control del cumplimiento de las normativas.
- Aparición de asentamientos ("loteos") informales producidos por la población sin acceso al mercado inmobiliario formal.

Es frecuente que los loteadores produzcan y vendan parcelas con infraestructura incompleta. Luego, muchos Municipios o Estados Provinciales o la Nación misma se ven obligadas a instalar la infraestructura faltante. El simple supuesto de que otra institución se ocupe y pague la infraestructura en el futuro tiene un impacto

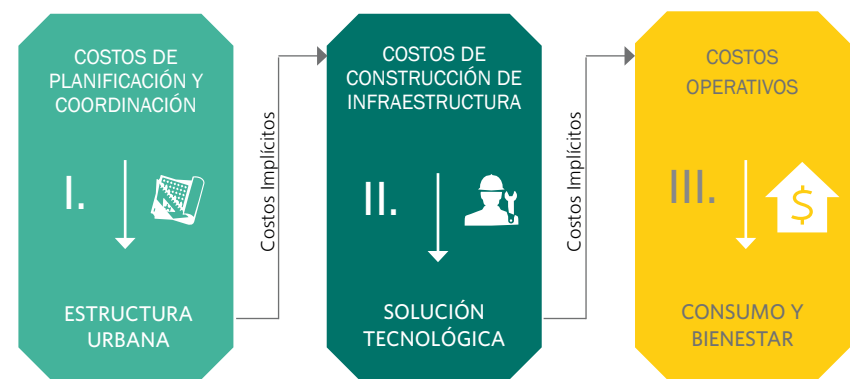


en el precio del terreno. Vendedor y comprador de la parcela están especulando con poder externalizar una parte de sus costos de producción (de infraestructura) a un tercero, generalmente el sector público estatal, que construya y pague en algún momento futuro los elementos faltantes. Esta situación permite al vendedor comercializar la parcela con una plusvalía, capturando un valor mayor al precio que corresponde a los atributos reales de la parcela, mientras el comprador adquiere la misma con la expectativa que se construya luego la infraestructura necesaria. Entonces, el “vendedor” está obteniendo una ganancia a través de la comercialización de lotes con atributos que no existen y que luego deberán ser financiados por el “comprador” o por los presupuestos públicos.

## B.2. Puntos de Intervención para Optimizar los Costos de Infraestructura

Para poder afrontar un debate consistente respecto a un modelo de financiamiento de infraestructura urbana (capítulo C) es fundamental dejar establecido con claridad cuáles son los distintos “costos” a tener en cuenta para la optimización de las inversiones:

- **I. Costos de Planificación y Coordinación:** El tipo de estructura urbana que se diseña y, finalmente se construye tiene consecuencias muy importantes sobre los costos, los que se reducen con mejor planificación territorial, mejor regulación del sector y mejor coordinación entre los actores.
- **II. Costos de Construcción:** En esta etapa se deben tener en cuenta las opciones tecnológicas, las posibles ampliaciones futuras de las redes y el costo de los procesos de licitación. Con mejores soluciones tecnológicas es posible lograr menores costos de operación.
- **III. Costos Operativos:** Estos tienen estrecha relación con la solución adoptada en las etapas anteriores. Toda falla en la planificación y construcción de redes de infraestructura generan mayores costos de mantenimiento futuros.



En este trabajo se abordan los *Costos de Construcción de Infraestructuras* y la propuesta de su financiamiento (II). Tales criterios son válidos para la primera construcción (conectividad), como también para las reinversiones con fines de modernización tecnológica y, finalmente, las ampliaciones de la capacidad de las redes, aspectos que tienen un impacto real y directo en el precio del suelo. Se deja fuera de esta publicación, los costos operativos.

## B.3. ¿Quiénes debe pagar la Infraestructura?

La inversión en infraestructura urbana tiene la ventaja de poder identificar a los beneficiarios en forma adecuada y simple. Generalmente el valor agregado de la inversión se refleja en el valor de la parcela. Por ello, quienes deberían asumir el costo son los propietarios de las parcelas beneficiadas con las excepciones por razones de política social que se definan.

La práctica de traslado de costos para la construcción de infraestructura en Argentina depende, por falta de regulación clara, de la situación local particular. En todas las circunstancias en las que no son los propietarios que asumen los



costos de instalación de la infraestructura relacionada, se transfiere valor desde otros actores a beneficio de ellos, un mecanismo de redistribución que beneficia a los dueños de suelo.

### B.3.1. Cuatro Posibilidades de Traslado de Costos.

Los costos de construcción, ampliación de la capacidad instalada y/o modernización tecnológica de las redes de infraestructura pueden ser solventados por los siguientes grupos:

- 1. Propietarios de los terrenos que se conectarán a la red:** A través de una “*Contribución por Mejoras*” a pagar por los propietarios de los inmuebles directamente beneficiados. En caso de tratarse de nuevos loteos (conversión de suelo rural en suelo urbano), directamente se deberá obligar a los desarrolladores a producir los elementos de infraestructura requeridos en suficiente cantidad y calidad. Luego, la venta de las parcelas, producto final del loteo, se realizan con las redes de infraestructura ya conectadas.
- 2. Usuarios individuales de la nueva conexión a la red:** A través de la facturación periódica de los beneficiarios directos (pueden ser inquilinos o propietarios).
- 3. Todos los usuarios de la red:** A través de la facturación periódica, u otro mecanismo, del servicio brindado. El costo de la instalación de nueva infraestructura puede ser incluido en el precio de la unidad de consumo, de mantenimiento/extensión de la red de servicio o ser cobrado como contribución especial.
- 4. Presupuestos públicos (nacional, provincial y/o municipal):** El costo de instalación de infraestructura se traslada a la totalidad de los contribuyentes. También es posible un traslado de costos a una combinación entre los cuatro grupos. Siempre priorizando el traslado del costo al beneficiario directo de la inversión, el propietario de la parcela conectada.

### GRUPOS QUE SE HACEN CARGO DEL PAGO DE LA INFRAESTRUCTURA



En principio, los costos de todas aquellas inversiones en infraestructura que mejoren los atributos de las parcelas afectadas y generan valor agregado que se ve reflejado en el precio del suelo deberán ser asumidos por los propietarios o grupos de propietarios. (1).

En caso de conectar aquellas parcelas existentes ubicadas en el casco urbano la contribución correspondiente será la *Contribución por Mejoras* (Capítulo C.4). En caso de la ampliación de la zona urbana sobre terrenos rurales los desarrolladores (propietarios/loteadores) deberán hacerse cargo de la instalación de infraestructura para las parcelas que se quieran producir, o reintegrar los gastos si otra institución realiza la inversión.

Con la instalación de los servicios, los propietarios gozan de un doble beneficio:

- 1. Valorización del suelo
- 2. Mayor utilidad del inmueble

Los usuarios individuales (2) de la nueva conexión, cuando no son idénticos a los propietarios de la parcela sino inquilinos, solo gozan del beneficio de mayor utilidad del inmueble. Los inquilinos no pueden capitalizar el mayor valor del suelo, por el contrario, ellos lo pagan con la renta mensual que corresponde a la utilidad del mismo. Por lo tanto, la contribución para la instalación del nuevo servicio no debería ser trasladable a los usuarios individuales ya que ellos eventualmente podrían encontrarse en la situación de pagar la infraestructura dos veces, una vez en forma de renta a través del alquiler del inmueble y la otra a través del pago para la conexión.

El traslado del costo de la instalación de infraestructura a todos los usuarios de un servicio (3) o al presupuesto público (4) representa la aplicación de mecanismos solidarios de asignación de costos que se deberán elegir únicamente en aquellas situaciones cuando los beneficiarios directos tengan una capacidad de pago muy limitada que no permite trasladar el costo total a los propietarios. Estas situaciones se encuentran frecuentemente en asentamientos informales y, también, existen circunstancias económicas individuales muy diversas entre los propietarios de diferentes parcelas en los barrios formales. Hoy en día las nuevas tecnologías de la información permiten identificar y dirigir la ayuda a quienes realmente lo necesitan.

Estas situaciones sociales excepcionales de algunos propietarios individuales justifican la aplicación de condiciones especiales, como formas de pago en cuotas con plazos más prolongados o la transferencia de valores por la aplicación de mecanismos solidarios que trasladan una parte (o el total) del costo de infraestructura a todos los usuarios del servicio o, en última instancia, a los presupuestos públicos.

La aplicación estricta del principio de traslado de costos a los beneficiarios, principalmente los propietarios de suelo, es fundamental si se quiere evitar la especulación con el suelo. Esta es posible por la existencia de lo que las ciencias

económicas denominan “*externalidades*”, que caracterizan el fenómeno de que algunos costos de un bien son absorbidos por actores externos. Los beneficiarios de “*externalidades*”, en este caso, serían los propietarios de terrenos cuya infraestructura esté financiada por otros (ellos estarían gozando de externalidades positivas no asumiendo el costo pero beneficiándose de las instalaciones), apropiándose así de las “*plusvalías*” que genera cualquier mecanismo de financiamiento que socializa los costos de instalación de infraestructuras.

### B.3.2. Integración al Bien Público

La infraestructura construida se integra al bien público y podría ser concesionada en el mismo momento a la entidad que presta el servicio, con la condición del buen mantenimiento de todas las instalaciones transferidas. El costo de la concesión (que puede ser simbólico) y las condiciones detalladas se fijan en la negociación entre el gobierno y la entidad concesionaria (pública, privada o mixta) permaneciendo pública su propiedad.

Pueden existir excepciones para clubes de campo, *countries*, barrios que disponen de su propia infraestructura interna u otras instalaciones privadas. En caso de transferir la propiedad sobre los elementos físicos de los diferentes tipos de infraestructura y/o su gestión a instituciones públicas, todas las instalaciones deberán ser cedidas y transferidas al bien público, sin costo alguno y en condiciones de buen estado de mantenimiento.

### B.3.3. Las Prácticas aplicadas

Es una decisión política definir el modo de traslado de los costos de inversión en infraestructura. Por el momento, esta cuestión se encuentra regulada de manera insuficiente en leyes, decretos u ordenanzas. Por ejemplo, el *Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo* de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-

Ley N° 8912/77 en su artículo 17 g) define un "plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario" como requisito de aprobación para "la ampliación de un área urbana". La ley exige un plan pero no aclara qué actores deberán absorber el costo para la instalación de los servicios esenciales y, por lo tanto, abre la posibilidad de negociaciones a nivel local.

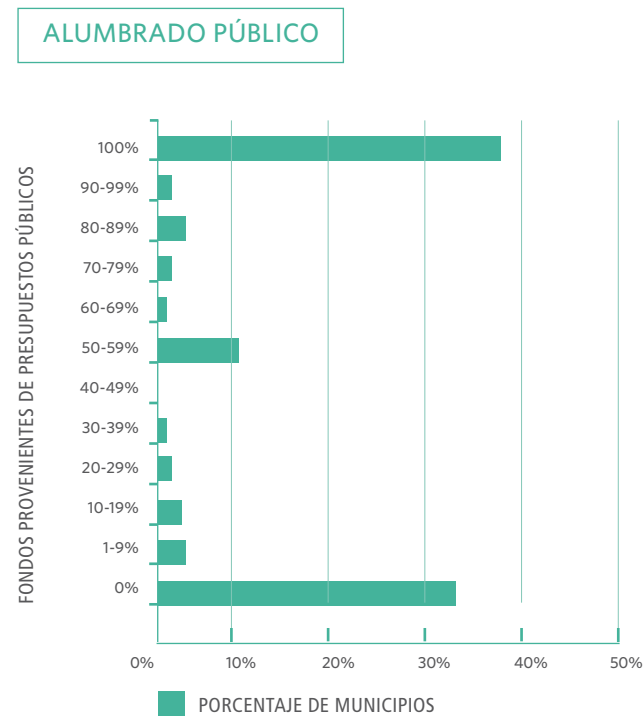
Las diversas regulaciones provinciales y municipales existentes no necesariamente se orientan al equilibrio entre cargas y beneficios para los diferentes actores. La distribución de costos y beneficios es un aspecto de debate público y político, no únicamente en cuanto se trata de la inversión en infraestructura. Finalmente, estos aspectos influyen en la prosperidad relativa de la localidad. Por la magnitud del propósito, es imposible que el Estado Nacional, Provincial o Municipal se haga cargo y financie la totalidad de la infraestructura urbana. Los estados pueden regular, coordinar e incentivar la aplicación de mecanismos en el proceso de producción de ciudad, incluyendo la infraestructura, pero el costo de producción debe ser asumido principalmente por los beneficiarios directos de las inversiones, los propietarios de las parcelas conectadas.

Mientras este aspecto no sea abordado de forma clara por parte de los gobiernos y beneficiarios directos, teniendo siempre en cuenta la dimensión social y los mecanismos redistributivos necesarios cuando así lo amerite la situación, aumentarán los niveles de especulación del suelo, aumentando aún más las dificultades en el acceso a la vivienda y generando costos sociales de largo plazo.

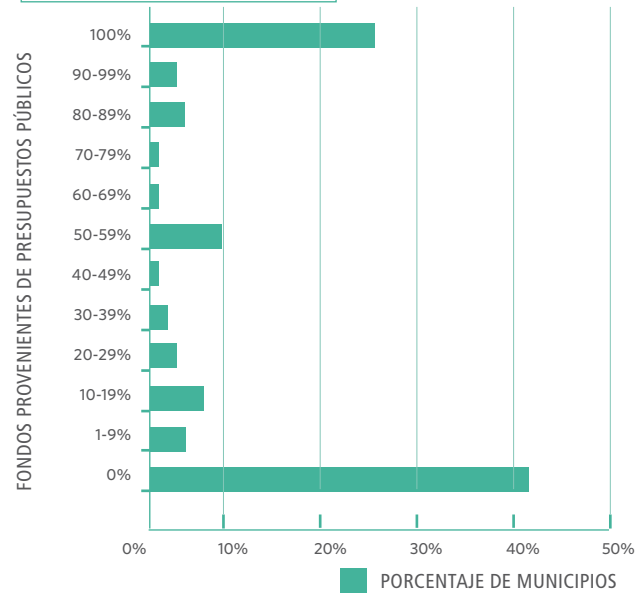
La práctica municipal respecto al modo de financiamiento de infraestructura es heterogénea, como se puede observar en los siguientes diagramas de dispersión. Todos aquellos municipios que asumen el 100% del costo con fondos públicos, están transfiriendo "bienes públicos" a favor de los propietarios de suelo a través del mecanismo de financiamiento elegido. Si aquellos propietarios de suelo beneficiados pertenecieran todos a la franja de la población en extrema

pobreza y sin capacidad de pago sería posible entender esta práctica y apoyarla como política social. Aparentemente, en las decisiones de las autoridades no se considera el estatus social individual de los propietarios de parcelas beneficiadas y valorizadas si en la mayoría de los municipios se decide financiar o el 0% o el 100% de los costos de construcción de infraestructura con fondos provenientes de presupuestos públicos."

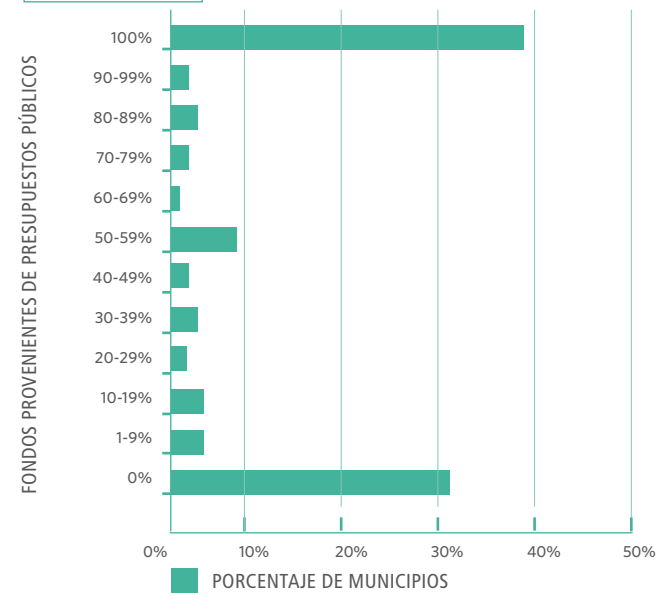
### % DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE INFRAESTRUCTURA EN MUNICIPIOS ARGENTINOS



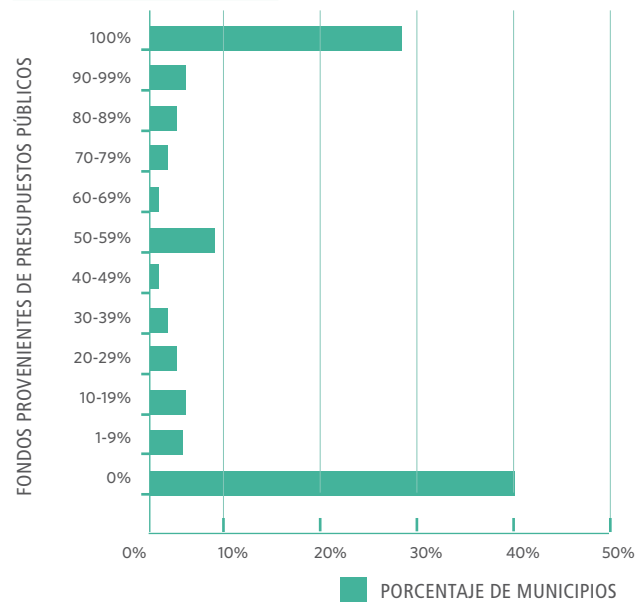
RED DE AGUA POTABLE



PAVIMENTO



REDES CLOCALES



Fuente: Elaboración propia a base de datos provenientes del Relevamiento 2011 de La Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Universidad Torcuato di Tella y Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior.

En las áreas metropolitanas argentinas coexisten municipios vecinos con modos de financiamiento de infraestructura y mecanismos de traslado de costos muy diferentes. Las diferencias en la regulación y la práctica municipal de las áreas metropolitanas causan enormes distorsiones en los mercados inmobiliarios. Los desarrolladores tienden a orientarse hacia aquellas jurisdicciones o distritos con menores exigencias y cargas impositivas. Desde la perspectiva pública municipal, este fenómeno es una variante de lo que en la teoría de juegos se conoce bajo el término *dilema del prisionero* que, en suma, logra pocos beneficios para el conjunto de la sociedad. La situación, el dilema, se puede resolver únicamente por la coordinación de las políticas públicas entre todos los gobiernos (municipales) de la región afectada, o a través de una clara regulación de las cuestiones por parte de un nivel de gobierno superior (provincial o nacional).

Solo comprendiendo y ordenando el aspecto metropolitano, se pueden evitar efectos negativos a las estructuras urbanas de municipios que comparten áreas geográficas comunes como es el caso de todas las aglomeraciones.

### B.3.4. Mecanismos de Prorrateo

El mecanismo de prorrateo de los costos totales para la conexión de parcelas a las redes de infraestructura consta de tres pasos, ambos deben ser comprensibles y transparentes:

1. Identificación de las parcelas afectadas
2. Asignación de costos por parcela
3. Definición de las facilidades de pago para los diversos tipos de propietarios.

El elemento central para los mecanismos de prorrateo son siempre las parcelas cuyas características y valor son influenciadas por la infraestructura instalada.

Para poder realizar un prorrateo de los costos es necesario en un primer paso identificar las parcelas beneficiadas por la inversión. En la mayoría de los casos es muy fácil (ejemplo: la conexión de la parcela a la red cloacal) pero cuando se trata de elementos con cierta distancia a la misma (ejemplo: estación de bombeo de la red cloacal) la identificación de las parcelas afectadas es más compleja.

Generalmente, se asignan los montos correspondientes para cada parcela individual según los siguientes criterios:

- a) *Categoría de Uso del Suelo* (Residencial, industrial, mixto/comercial, etc.): Los diversos usos tienen productividades diferentes. Así, las actividades comerciales producen mayores valores que la parcela cuyo único uso es residencial. El uso de la infraestructura por parte de locales comerciales o fábricas industriales es mucho más intensivo que el uso de infraestructura por parte de los habitantes de una vivienda.
- b) *El tamaño de la parcela* (metros cuadrados). Una alta ponderación de este criterio incentiva el uso razonable de suelo porque castigaría el uso excesivo de terrenos.
- c) *Capacidad constructiva* de la parcela (por ejemplo FOT o metros cuadrados máximos construibles). Las parcelas se pueden edificar con diferentes densidades que podría reflejarse en los criterios de prorrateo.

Cada uno de los tres criterios participa en el cálculo de prorrateo con una ponderación, afectando el monto que finalmente se asigna a cada parcela individual. La ponderación a aplicar en cada caso es instancia de decisiones políticas y/o técnicas y depende también de las conductas que se quieran establecer para el desarrollo urbano local.

Un ejemplo para esclarecer la cuestión: “*Proyecto de Ampliación de una Red Cloacal*”. La obra beneficia un área urbana con 1.000 parcelas de tamaños de entre 300m<sup>2</sup> y 1.000m<sup>2</sup>, con categorías de uso de suelo residencial, mixtos o industrial e indicadores FOT de entre 0,4 y 2,0. En la zona existen 5 tipos de parcelas (en el cuadro abajo diferenciadas como A, B, C, D, y E) y el costo total de la ampliación de la red es de \$ 10 millones. Ese monto total deberá ser distribuido a las 1.000 parcelas, asignando a cada una de ellas el costo de conexión individual correspondiente a sus características.

Si se asigna a cada parcela el mismo monto independiente de sus atributos sería de \$ 10.000 para cada una de ellas. Pero las parcelas tienen diferentes características y utilidades que habría que considerar. Así, la decisión del gobierno local podría tener el siguiente esquema de ponderación del cual resulta el monto de la *Contribución por Mejoras* a pagar por cada propietario de parcela:

Parcelas				Criterio de Ponderación			Contribución (pesos por parcela)
Tipo de Ocupación	Cantidad	Uso de Suelo	Categoría Uso de Suelo	m <sup>2</sup> parcela	FOT		
A  Casa densidad baja	600	Residencial	1	300	0,4	\$7.519	
B  Casa densidad muy baja	100	Residencial	1	1000	0,4	\$16.161	
C  Edificio con 6 deptos densidad media	200	Residencial	1	300	2,0	\$9.447	
D  Edificio con 4 deptos y 2 negocios, densidad media	50	Mixto (Residencial & Comercial)	4	300	2,0	\$19.447	
E  Fábrica	50	Industrial	2	1000	1,0	\$20.212	
<b>Ponderación por categoría</b>			40%	50%	10%		
<b>Pesos Ponderación por categoría</b>			4.000.000	5.000.000	1.000.000		

Fuente. Elaboración Secretaría de Asuntos Municipales – Ministerio del Interior y Transporte – Argentina – 2015

En la matriz se puede observar que la asignación del monto individual a cada parcela es muy distinta a la opción de distribuir los costos de instalación de infraestructura igualitariamente (\$10.000 para cada una de ellas). Los valores definidos por el mecanismo de prorrateo resultan de la ponderación de tres criterios: *Categoría de Uso de Suelo; Tamaño de la Parcela (m<sup>2</sup>); y, Capacidad Constructiva (FOT)*.

En un segundo momento, después de la asignación del monto correspondiente a cada parcela, se pueden establecer criterios que consideren la capacidad de pago de los propietarios individuales de acuerdo a distintas variables. Generalmente se pagan cuotas en concepto de Contribución por Mejoras con diferentes plazos.

El esquema debe considerar las diferentes situaciones sociales individuales que influyen la capacidad de pago de los propietarios y asigna según este criterio distintas facilidades de pago. Las facilidades pueden incluir la prolongación de los plazos de pago y también subsidios para los propietarios de parcelas en situaciones de vulnerabilidad social.

La siguiente matriz ilustra las facilidades de pago según situación socio-económica del propietario (contribuyente):

Ver cuadro en la página siguiente.

Parcelas				Pago por propietario		
				Capacidad de pago		
Tipo	Asignación Costo (\$)	Parcela	Co-propietarios	Normal	Baja	Muy baja
				12 cuotas	24 cuotas	50% subsidio 24 cuotas
A	\$7.519	Residencial	1	627	313	157
B	\$16.161	Residencial	1	1.327	673	337
C	\$9.447	Residencial	6	131	66	33
D	\$19.447	Residencial	4	131	66	33
		Comercial	2	548	274	-
E	\$20.212	Industrial	1	1.685	-	-

*Fuente. Elaboración Secretaría de Asuntos Municipales - Ministerio del Interior y Transporte - Argentina - 2015*

Como se puede observar en el gráfico, la densidad poblacional en proyectos urbanos afecta considerablemente el costo a pagar por propietario. En aquellos casos donde se incentive el aumento de la densidad redunda en costos más accesibles y en el uso más racional de las infraestructuras y, por consiguiente, el rendimiento de las inversiones.

### B.3.5. Deuda Catastral

En los casos de aquellos propietarios de parcelas que no paguen los costos para la conexión a las redes de infraestructura (morosidad), se pueden cobrar los fondos no recuperados en otro momento cuando el inmueble beneficiado cambie de titularidad y el propietario efectúe su beneficio a través de la venta del inmueble.

Para este fin, la *Contribución por Mejoras* no pagada deberá generar una deuda catastral correspondiente al monto financiado y que deberá ser actualizado al valor del momento en el que finalmente se pague. Para poder vender el inmueble, el propietario deberá asegurar la *Libre Deuda de Catastro*. De no ser así, el pago de la deuda catastral se realiza en el momento del cambio de titularidad.

De este modo se puede frenar la socialización de costos de infraestructura a beneficio de los propietarios de inmuebles y la especulación relacionada.

Se ha descrito hasta aquí diferentes factores que determinan el costo de la infraestructura urbana y políticas a aplicar al momento de decidir quién o quiénes se harán cargo de dichos costos. Se otorga preeminencia a que los costos sean financiados por los beneficiarios directos de la revalorización inmobiliaria que se produce por el desarrollo de la infraestructura urbana sin descuidar la asistencia social cuando así se requiera.




FONDO PERMANENTE  
DE FINANCIAMIENTO DE  
INFRAESTRUCTURA URBANA-(FOPIN)



## FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA

Criterios para un Modelo de Gestión Público-Privado



## FONDO PERMANENTE DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA-(FOPIN)

El presente capítulo tiene por objeto la exposición de un modelo de gestión público-privado para el financiamiento de infraestructura urbana que permita captar el mayor valor generado a los inmuebles beneficiados por las inversiones realizadas. Cada uno de los elementos descritos es esencial para abrir y enriquecer el debate de políticas públicas para la construcción de infraestructuras urbanas.

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 distintas jurisdicciones de la República Argentina. En segundo lugar, se describe la estructura de la propuesta central de la presente publicación: el *Fondo Permanente de Financiación de Infraestructura Urbana (FOPIN)*. En tercer lugar, se identifican las tres principales vías de ingreso que podrían alimentar de fondos al FOPIN. Entre ellas se encuentran un instrumento financiero específico: el *Bono para el Financiamiento de Infraestructura local (BONFIN)*, los fondos captados por la aplicación del concepto de *Contribución por Mejoras* que, *prima facie*, sería el mecanismo idóneo de aplicación para ser articulado en este contexto, y los subsidios provenientes de diversos presupuestos públicos. Finalmente y para concluir, se exponen como marco general otros instrumentos del mercado financiero disponibles para el financiamiento municipal y sus principales características.

Esta publicación está dirigida fundamentalmente a la esfera municipal (la aplicación del FOPIN – Capítulo C.2) aunque es importante destacar que puede ponerse en marcha también en el ámbito provincial y/o nacional. Por cuestiones de costos, sería óptima y deseable la conformación de programas a nivel Provincial con ayuda de la Nación.

## C.1. Marco Normativo del Endeudamiento Municipal

Para implementar mecanismos de financiamiento de infraestructura urbana es fundamental tener en cuenta el marco normativo en el que se pueden encuadrar las mismas. La Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917, reglamentada por el Decreto Nacional N° 1731/04, se convirtió en prioridad y es fundamental para este fin. Es importante destacar que sus reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional y las Provincias.

En este marco, el modelo propuesto de gestión público-privado (Capítulo C.3.) no requiere de más regulación jurídica nacional que la citada Ley de Responsabilidad Fiscal; y, en el caso provincial, de las leyes que adhieran a la Ley N° 25.917. Así, la implementación sólo requerirá de los instrumentos legislativos que se sancionen al efecto a nivel municipal (v.g. ordenanzas fiscales y tarifarias para establecer la *Contribución por Mejoras* y la ordenanza de creación del FOPIN), todo en el marco de las leyes nacionales mencionadas en el anexo I.

Cada Municipio deberá, antes de la implementación de este tipo de modelos de gestión, contemplar claramente su situación normativa particular y, dentro de la misma, los requisitos para aprobación de sus Concejos Deliberantes y autorizaciones a nivel Provincial referido a los límites de endeudamiento y destino de los empréstitos.

## C.2. Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana

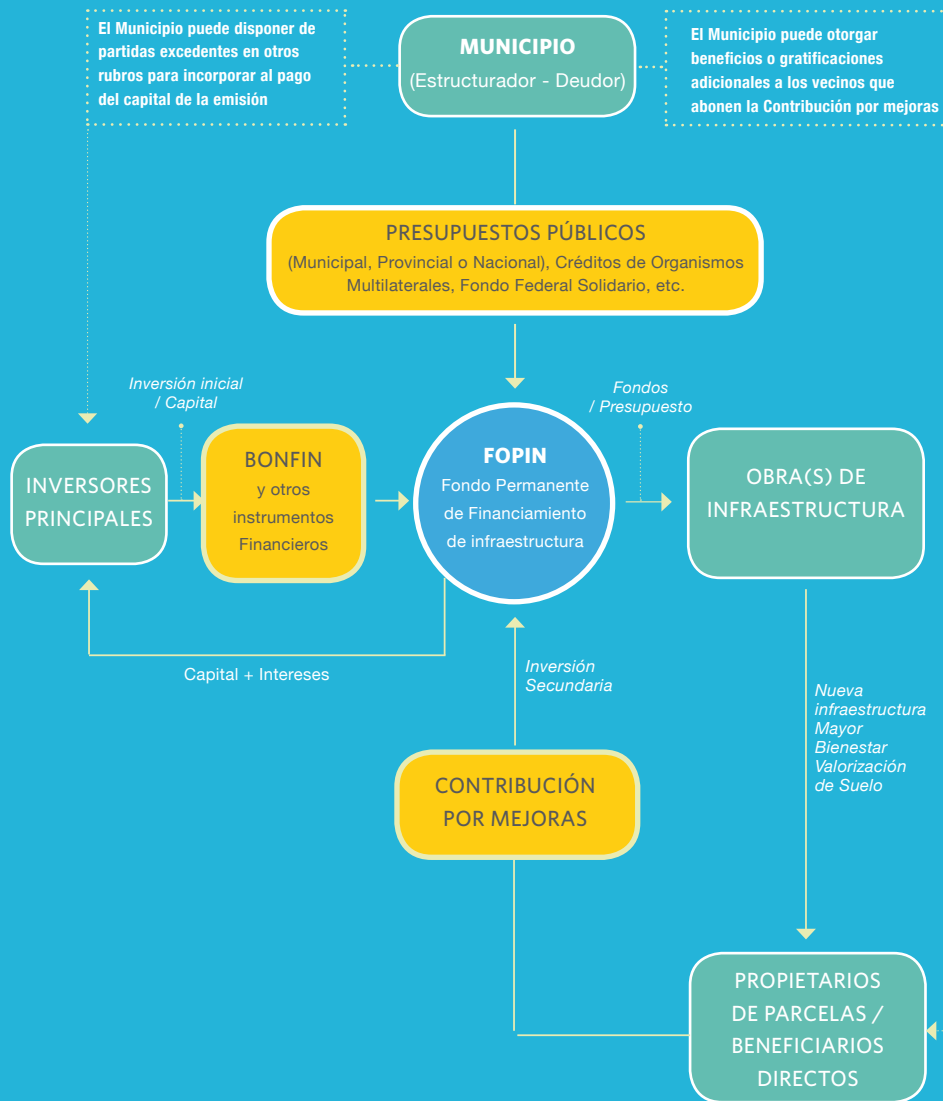
### C.2.1. Descripción de la Estructura

Se propone que el Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana (FOPIN) sea un instrumento de gestión que concentre y administre los aportes de inversores y beneficiarios de la nueva infraestructura a instalar y los dirija hacia las entidades que ejecuten las obras relacionadas.

El FOPIN es un fondo permanente que se conformaría por el capital aportado por los inversores principales; por la *Contribución por Mejoras* que abonen los propietarios de las parcelas afectadas, futuros beneficiarios del nuevo servicio (considerados inversores secundarios); y, en caso de existir, por otros aportes no reintegrables (presupuestos públicos).

El fondo se constituiría preferentemente como cuenta corriente afectada dentro del Régimen de Hacienda Municipal. Las eventuales garantías necesarias relacionadas a las inversiones específicas y el uso respectivo de los fondos administrados se podrían constituir como fideicomiso o en otra forma conveniente. De esta manera se aseguraría que los fondos se destinarán exclusivamente para el presupuesto de la obra que se financie (ver capítulo C.6.2.5.).

*Ver gráfico es la página siguiente*



A continuación se detallan y explican los diversos puntos, características del modelo y principales aspectos técnicos de la forma de financiación.

### C.2.2. Origen de los Fondos

El FOPIN tendría tres canales de originación y captación de capitales:

1. Capital proveniente de diversos instrumentos financieros como, por ejemplo, bonos específicos para el financiamiento de infraestructura local. Ver capítulo 3 (BONFIN) y capítulo C.6 (Otros Instrumentos para el Financiamiento Municipal).
2. Capital proveniente de la recaudación de la *Contribución por Mejoras* abonada por parte de los propietarios de las parcelas afectadas, beneficiarios directos de la inversión a ejecutar (inversores secundarios). Ver capítulo C.4.
3. Capitales de carácter no reintegrable provenientes de presupuestos públicos (municipales, provinciales, nacional) o fondos provistos por terceros a través de ellos que figuran en el modelo como subsidios (en caso contrario los fondos públicos serían tratados como capitales de mercado). Ver capítulo C.5.

### C.2.3. Destino de los Fondos

Los valores del fondo permanente serían destinados exclusivamente para la inversión en infraestructura que incluye la planificación, construcción y financiamiento de la obra concreta cuyo presupuesto haya sido aprobado por el Municipio a través de su Honorable Consejo Deliberante (HCD).

El FOPIN contemplará los fondos para la inversión de obra pública y futuro repago del BONFIN u otros préstamos que se consiguen.

### C.2.4. Presupuesto y Flujo de Fondos

Es importante que el presupuesto total para la/s obra/s a financiar, aprobado por el HCD, sea informado a la comunidad y detallado en el Prospecto del BONFIN con el fin de otorgar transparencia del uso y destino de los fondos a todos los inversores.

Por su parte, se deberá procurar que existan los flujos de fondos correspondientes al pago de los servicios de deuda como también el que hará frente al presupuesto de la obra.

### C.2.5. Organización y Transparencia

Es conveniente que la estructura del modelo de financiamiento, como así también su emisión, esté supervisada y controlada por la Secretaría de Hacienda, Finanzas o Economía del Municipio. Se podría también crear una Dirección dependiente de la Secretaría para su conformación y seguimiento.

En lo que refiere al uso de fondos para afrontar el presupuesto de obra pública, es recomendable que el mismo sea publicado (adicionalmente del Prospecto del BONFIN) mensualmente en las plataformas que el Municipio disponga para otorgar transparencia a la producción y realización de la misma.

Los fondos que constituyan el FOPIN no podrán ser utilizados para otra índole o uso.

## C.3. Bono para el Financiamiento de Infraestructura Local (BONFIN)

A continuación se desarrolla uno de los instrumentos específicos propuestos, aquí denominado Bono para el Financiamiento de Infraestructura Local (BONFIN), en el marco de otros instrumentos que posibilita el mercado de capitales y que se desarrollaron en el capítulo C.6.

A través del BONFIN se captarían fondos en el Mercado de Capitales por parte de inversores institucionales y personas físicas (considerados inversores principales o primarios). El mismo se encontraría dentro del ámbito de Régimen de Oferta Pública. El objetivo es que la rentabilidad sea levemente mayor a la de los plazos fijos y, además, captar todo el segmento de potenciales inversores que busquen mayor rentabilidad y seguridad y tengan la vocación de desarrollar el país a través del financiamiento de obras concretas de infraestructura.

### C.3.1. Destino de los Fondos

Los fondos netos producto de la colocación inicial del BONFIN serán destinados exclusivamente a la conformación del FOPIN.

### C.3.2. Participantes

#### C.3.2.1. Inversores Principales - Capital Inicial

Podrán participar de la licitación del instrumento de financiación para infraestructura urbana, personas físicas como jurídicas, sean empresas, entidades financieras o personas independientes. El monto mínimo de inversión debería ser accesible para inversores individuales. Podrán participar entidades del seguro (de vida, de retiro, de cobertura de trabajo, etc.), bancos públicos y privados, empresas de cualquier índole, inversores particulares e independientes, fondos comunes de inversión, etc.

Adicionalmente, se propone generar incentivos tributarios para aquellos inversores que tengan sus actividades en el ámbito del Municipio.

#### C.3.2.2. Emisores / Estructuradores

El Emisor es el Municipio y, en caso de adopción del modelo, también pueden ser las Provincias y/o la Nación.

Es importante que la estructura del modelo de financiamiento (C.2.1.) como así también su emisión estará supervisada y controlada por la Secretaría de Hacienda, Finanzas o Economía del Municipio. Si este lo quisiera podría crear una Dirección dependiente de la Secretaría para su conformación y seguimiento.

### C.3.3. Intereses y Amortización

Se propone que el BONFIN sea emitido en Pesos y devengue intereses a una tasa variable nominal anual igual a la Tasa Badlar Privada, más un *spread* (rendimiento adicional) que se determinará en la fecha de emisión (con o sin anticipación en la licitación).

Vale aclarar que la “Tasa Badlar Privada” es la tasa de interés para depósitos a plazo fijo de más de \$ 1.000.000 de 30 a 35 días de plazo en bancos privados publicada por el Banco Central en su página web ([www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar)). En la estructuración del bono debería preverse alternativas de tasas en el caso que el Banco Central suspenda la publicación de dicha tasa de interés.

Tanto la periodicidad de pago de intereses como la forma y plazo de amortización del capital del bono deberá determinarse previamente al momento de su emisión, intentando equilibrar las necesidades del Municipio con las condiciones coyunturales del mercado financiero.

### C.3.4. Riesgos y Garantías

Pueden existir diversos riesgos inherentes en el proceso como: riesgos de mercado producto de la variación del precio en la cotización, riesgos por condiciones económicas u otras que impidan la finalización o suspensión de la obra pública, riesgos por impago de la *contribución por mejoras*, riesgos de impago de intereses, etc.

La garantía será el compromiso a través del pago de intereses más el capital, regido en el Prospecto de la Emisión y en los Términos y Condiciones. En otros casos el Municipio puede poner a disposición otras partidas como garantía.

### C.3.5. Originación de los Créditos

Los aportes en cuotas que realizarán los inversores secundarios (beneficiarios futuros del nuevo servicio) a través de la *Contribución por Mejoras* serán utilizados para el pago de los servicios de capital e intereses a los inversores principales y el financiamiento de la obra.

Como se expresó en puntos anteriores, el Municipio puede disponer de partidas excedentes producto de otras actividades, ingresos o rubros para direccionarlas al presupuesto de la obra y/o al pago de los servicios de capital e intereses del bono.

### C.3.6. Posibilidad de Incorporación como Inversión Productiva

El BONFIN podría representar una inversión computable para el *Inciso K* de las inversiones de las aseguradoras y reaseguradoras de la Argentina. De esta manera, los inversores principales (en el caso de que sean entidades de seguros) que inviertan fondos en el nuevo instrumento financiero, podrán computarlo dentro de sus inversiones productivas.

La Resolución General N° 37.163 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Superintendencia de Seguros de la Nación dispone en el “*Inciso K*” que las entidades de seguros de vida y retiro deben invertir un mínimo del 12% y hasta un máximo del 30% del total de las inversiones (excluido inmuebles) en instrumentos que financien proyectos productivos o de infraestructura. Asimismo, esto se encuentra plasmado en las Políticas y Procedimientos de Inversiones de cada compañía.



El Municipio deberá presentar ante la Superintendencia de Seguros de la Nación toda la documentación e información necesaria para la aprobación del Bono para Financiamiento Local de Infraestructura como así también informará periódicamente la situación del proyecto.

A su vez, en el caso de que los bancos nacionales formen parte de los inversores principales, podría computarse este monto dentro de la línea de Crédito para la Inversión Productiva. Actualmente los Bancos deben destinar un porcentaje de sus depósitos del sector privado no financiero en pesos a otorgar créditos a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipyme) a una determinada tasa de interés máxima y a un determinado plazo como mínimo.

### C.3.7. Posibilidad de Beneficios Impositivos

Sería deseable que este tipo de instrumentos destinados al desarrollo de infraestructura urbana pueda ser incorporado en las agendas de los organismos fiscales del Estado Nacional y las Provincias a fin de que puedan obtener beneficios impositivos de permitan bajar el costo de financiamiento y, por ende, potenciar la inversión en este tipo de infraestructura.

A su vez, el Municipio puede ofrecer también la exención en impuestos que este mismo cobre a las entidades o inversores que inviertan en el bono local. Cabe destacar que este beneficio sería factible sólo para el caso de que los que inviertan en el BONFIN se encuentren radicados o tengan actividades en el propio municipio.

### C.3.8. Colocadores, Organizadores y Calificación

El Municipio decidirá las entidades o agentes que actúen como colocadores del nuevo instrumento de financiación. Asimismo, se podrá crear una agencia con personal capacitado e independiente que organicen de manera profesional la estructura del nuevo Modelo de Financiamiento.

El Municipio a través del órgano que determine para llevar a cabo la organización y puesta en marcha del modelo de financiamiento establecerá la “agencia de riesgo” que otorgue la calificación del mismo Bono.

## C.4. Contribución por Mejoras

El origen de la contribución por mejoras se remonta al año 1662, en que se sancionó una ley de ensanche de ciertas calles de Westminster (Londres), para cuyo financiamiento se previó, además de las contribuciones voluntarias, que las autoridades les cobraran a los propietarios sumas dinerarias en la proporción de los beneficios recibidos por el alza de los alquileres, la aireación, la libertad de acceso y otras comodidades. Cinco años más tarde, a causa del incendio de Londres, otra ley similar fue sancionada repitiéndose conceptos análogos. Luego de ampliarse la aplicación del concepto, la designación “Beiträge” (contribuciones) fue introducida en la economía clásica por Friedrich J. Neumann. En Argentina, Giuliani Fonrouge afirma que *“la contribución de mejoras es una institución de sólido arraigo en el país para financiar obras públicas; y si bien ha perdido gran parte de su importancia en el orden federal por haber sido reemplazada por impuestos o contribuciones especiales de otro tipo, aún la conserva en provincias y en los municipios, especialmente en éstos”*.

La clasificación más aceptada por la doctrina y el derecho positivo es la que divide los tributos en: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Por tanto, estas categorías, con peculiaridades propias, son especies de un mismo género.

Este criterio de la división tripartita, también ha sido recogido por la jurisprudencia argentina al distinguir que ciertos tipos de “aportes” o “cargas legales”, que no son impuestos ni tasas, constituyen una tercera categoría denominada contribuciones especiales, dentro del género tributos.

La Contribución por Mejoras es el instrumento idóneo de aplicación para ser articulado en este contexto y, *prima facie*, parecería resultar el tributo compatible con el objeto de este trabajo, consistente en el financiamiento de obras de infraestructura a nivel local.

Los especialistas entienden que, en el impuesto, la prestación exigida al obligado es independiente de toda actividad estatal relativa a su persona. En el caso de las tasas, existe una actividad del Estado materializada en la prestación de un servicio que afecta de alguna manera al obligado. Finalmente, en la contribución especial también existe una actividad estatal pero con la particularidad de que ella es generadora de un especial beneficio para el obligado a contribuir.

Por su parte, el Modelo de Código Tributario para América Latina OEA-BID provee en sus artículos N° 15, 16 y 17 definiciones de diferentes tributos, y el artículo N° 17 del Modelo define en su párrafo primero a la contribución especial como *“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación”*. Por su parte, el párrafo segundo del mismo artículo define a *“la contribución de mejoras como la (contribución especial) instituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado”*.

Estos límites, que establece el Modelo en el párrafo segundo del citado artículo, también han sido aceptados por nuestra jurisprudencia que ha reconocido que la contribución de mejoras no debe exceder el monto del mayor valor o beneficio producido.

En España, el artículo 28 de la Ley de Regulación de las Haciendas Locales define que *“Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como*

*consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas”*.

Con el nombre de contribuciones especiales, y otros equivalentes en distintos países, se reconocen tributos que la ley establece sobre los dueños de inmuebles y que experimentan un incremento de su valor como consecuencia de una obra pública construida por el Estado u otras entidades públicas territoriales.

Es importante en este punto, hacer referencia a la caracterización que la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) ha efectuado respecto de las contribuciones de mejoras diferenciándola de otras contribuciones especiales *“...la contribución de mejoras es un tributo especial en tanto recae exclusivamente sobre los propietarios de inmuebles determinados para sufragar, en todo o en parte, los gastos de una obra pública que sólo a ellos beneficia directamente y en razón de ese beneficio, diferenciándola también de otras contribuciones especiales en razón de ser la de mejoras ocasional y temporaria, originada con un propósito particular y concluida cuando ese propósito se ha cumplido, en tanto que otras contribuciones especiales tienen permanencia y, si bien persiguen objetivos particulares, benefician directa e indiscriminadamente a muchos sujetos, en tanto las primeras otorgan ventajas particulares directamente a inmuebles determinados, aun cuando puedan presentar un remoto y limitado interés general”*. (CSJN, “Banco Hipotecario Nacional causa Municipalidad de la Ciudad de Rafaela” fallos, 304:737.)

#### C.4.1. Principales Características de las Contribuciones por Mejoras

A) Se trata de una prestación personal obligatoria, esto es, la deuda por esta contribución pertenece al propietario del inmueble presuntamente beneficiado con la obra. Es decir que la obligación de pagar el tributo recae sobre su propietario y no sobre el inmueble valorizado, dicha obligación nace en el momento que se finaliza la obra pública beneficiante. (La obligatoriedad devenida per se de la categoría



tributaria autónoma del instituto, ha sido reconocida por la doctrina y la jurisprudencia pudiendo señalar en tal sentido el fallo del Tribunal Fiscal de la Nación, sala C — Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Consumo y Vivienda Nacor Ltda. Del 27/03/2002 donde se sostuvo que *“es conocido el criterio conforme al cual la razón de ser de ésta -la contribución de mejoras- reside en el beneficio especial que recibe, o puede sostenerse razonablemente que recibe, el propietario del inmueble en virtud de una obra pública, que justifica por ello que la prestación del contribuyente sea establecida coerciblemente por el poder impositivo del Estado”*)

B) El beneficio derivado de la obra, es decir el monto de dicho beneficio surge de comparar el valor del inmueble al finalizar la obra con el que tenía al comienzo, incluso teniendo en cuenta el valor del inmueble antes del anuncio de la obra, evitando así el incremento especulativo a los fines del cómputo. Es muy difícil, en la práctica, poder determinar con exactitud ese valor. Las leyes suelen establecer distintos procedimientos para fijar el monto de la valorización, por ejemplo: el de la doble tasación (antes y después de la obra) o recurrir a presunciones como la fijación de una alícuota proporcional al valor del inmueble, presumiéndose que dicha alícuota es indicativa de la valorización. Sin embargo el método más usado es el reparto del costo de la obra entre quienes se consideran beneficiados, lo cual no siempre refleja la verdadera valorización.

C) El importe exigido debe guardar una proporción razonable al presunto beneficio obtenido. Para ello las leyes de contribución de mejoras suelen establecer tres pasos:

1. Se establece cuáles son los inmuebles valorizados por la obra pública (por ejemplo fijando un límite geográfico dentro del cual se hallan los inmuebles presuntamente valorizados)
2. Se especifica qué parte del costo de la obra debe ser financiada por los beneficiarios.

3. Se establece cómo va a ser distribuida esa porción a cubrir entre esos beneficiarios, para lo cual se recurre a parámetros variables como la diferencia de distancia en kilómetros.

Estos procedimientos no dejan de ser presunciones ya que la jurisprudencia argentina ha resuelto reiteradamente que lo que interesa es que la contribución sea graduada en prudente y razonable relación con el presunto beneficio obtenido por el obligado, dado que éste es el elemento justificativo del tributo. En el sentido indicado resulta apropiado mencionar varios fallos de la CSJN donde el máximo tribunal declara la inconstitucionalidad de la contribución basado en la falta de equivalencia entre el beneficio obtenido y la contribución a ser oblada.

D) Destino del producido: la esencia de este tributo es que el producto de su recaudación se destine al financiamiento de la obra. Este criterio es recogido por el Modelo de Código Tributario para América Latina (OES-BID) al establecer que *“el producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de la obra o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación”* conforme art. 17 del citado Código. En cada caso particular habrá que compatibilizar el destino del producido con los mecanismos de prorrateo desarrollados en el capítulo B de esta publicación.

#### C.4.2. Aplicación del Instrumento en el Presente Contexto

Las *contribuciones por mejoras* son, por todo lo descrito anteriormente, una especie dentro del género de contribuciones especiales las que a su vez participan de la división tripartita en que se clasifican los tributos. Por ésta razón, le son requeridos la observancia de todos los principios que rigen a los tributos en general. Su esencia es el beneficio diferencial originado por la obra pública.

Es éste beneficio diferencial el límite máximo del monto a pagar por el contribuyente, por cuanto pretender fijarlo en base a presunciones sobre el costo de la obra desvirtúa el tributo despojándolo de su rasgo esencial. El monto a pagar por contribución, así como la determinación de los beneficiarios reales de la obra, deben ser determinados y valorados prudentemente en cada caso. Claramente, el Fondo Permanente de Financiamiento de Infraestructura Urbana (BONFIN) resulta ser un mecanismo idóneo y original que articula la tradicional contribución de mejoras con herramientas financieras de anticipación de fondos y, al mismo tiempo, resuelve los inconvenientes que se suele reconocer a la contribución en su esquema original.

### C.4.3. Pago en Cuotas

La *Contribución por Mejoras* a abonar por los propietarios de las parcelas que se conectarán al servicio representa el monto correspondiente de cada propiedad (ver capítulo B.2.4.) para cancelar parte del costo de la inversión que se realizará y el aporte para afrontar el repago de la inversión de los inversores principales. El monto del pago se divide en una cantidad conveniente de cuotas (por ejemplo 12; 24, 36 o 60) a pagar dentro de un período establecido, con la posibilidad de que sean pagables a partir de no más de 12 meses antes de iniciar las obras. Los fondos aportados de modo adelantado reducen el monto de capital inicial a financiar por capitales provenientes del mercado de capitales (C.3.) o eventuales subsidios (C.5.)

### C.4.4. Destino de los Pagos

Los aportes en cuotas que realizarán los inversores secundarios (propietarios-beneficiarios futuros del nuevo servicio) a través de la *Contribución por Mejoras* serán utilizados para la financiación de la obra y para los pagos de intereses a los inversores principales. El remanente de esta recaudación será utilizado para el pago final del capital.

El pago de *Contribución por Mejoras* es independiente al costo de los servicios municipales existentes y de otras tasas municipales. Los futuros beneficiarios aportarán directamente en la construcción del nuevo proyecto que gozarán.

Es clave que los fondos obtenidos del pago de *Contribución por Mejoras* se aportarán al FOPIN exclusivamente para la construcción de la obra pública y el futuro repago del capital del BONFIN. Es decir, los fondos recaudados se acumularán en parte en un fondo libre de riesgo (que permitirá obtener también un rendimiento) para luego ser utilizados en el repago de la inversión a los Inversores Principales.

### C.4.5. Formas de Pago

Por su parte, el cobro de la *Contribución por Mejoras* por parte del Municipio, podría ser a través de una boleta particular o incluirse en la boleta de otro servicio público como por ejemplo la luz y/o el gas. Para este último caso en particular el Municipio debería firmar un convenio marco con el ente que se encargue de distribuir y/o brindar el servicio mencionado.

### C.4.6. Morosidad

Los flujos de fondos deben prever un determinado porcentaje de morosidad de pago, según las experiencias locales al respecto.

En caso de que los propietarios de las parcelas no abonen la *Contribución por Mejoras* o en caso de abonar solo una parte, se acumulará una deuda catastral sobre el valor del inmueble, a nombre de su propietario. La misma será actualizada y ejecutada al momento de cambio de titularidad del mismo (venta o sucesión).

Este aspecto implica que se deberán proveer los respectivos fondos que cubran la morosidad hasta la cancelación de la deuda acumulada en el momento de su venta

futura, a través de fondos provenientes de diversos presupuestos públicos. Si bien estos montos serán recuperados en algún momento es fundamental prever los capitales necesarios hasta la realización de los mismos (su cobro efectivo).

Las deudas catastrales serán aportadas al FOPIN al momento de su cancelación. En caso de que el FOPIN ya no esté constituido por alguna razón, los fondos remanentes correrán a favor del presupuesto municipal previendo su inversión siempre en los fines para los cuales fueron abonados, es decir en la inversión en infraestructura.

### C.5. Presupuestos Públicos

Un modelo de Gestión Público-Privado, además de los capitales privados, requiere de aportes públicos (recursos municipales, transferencias o subsidios del Estado Provincial o Nacional, préstamos bancarios, otros empréstitos u otras partidas que se afecten a tal fin) y deberán tener como fines principales:

- 1) Subsidiar a aquellos propietarios/beneficiarios con baja capacidad de pago, reduciendo el monto de las contribuciones a pagar.
- 2) Financiar la morosidad en el pago de las Contribuciones por Mejoras por parte de los propietarios/beneficiarios, generando una deuda catastral a cobrarse por pago voluntario o bien ante el cambio de titularidad del inmueble beneficiado.

La Nación y las Provincias tienen la capacidad técnica y política de actuar como impulsores principales en la conformación de estos fondos permanentes en el marco de una política territorial integral teniendo tres posibles fines especiales:

- 1) Aportar el capital inicial del FOPIN en caso de que no se lo obtenga en el mercado financiero.

2) Podrán asimismo incentivar y estimular como política pública la creación de Programas Provinciales y Nacionales de Infraestructura cuyo objetivo sea la implementación de este modelo de financiamiento o de sus elementos clave, con los incentivos que se establezcan o consideren convenientes para su desarrollo.

3) Crear un Fondo Provincial que gestione el Financiamiento de obras públicas locales en los municipios que adhieran al modelo.

En cuanto a las partidas provenientes del Estado Nacional, pueden tener especial relevancia el *Fondo Federal Solidario* ("de la soja") cuya finalidad es (co-)financiar inversiones en infraestructura, los créditos de organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, CAF), con quienes el país tiene acordado diferentes líneas de financiamiento para obras de infraestructura. Se podría pensar también en posibles programas con instituciones financieras del MERCOSUR / UNASUR que impulsen el financiamiento de infraestructura urbana en diferentes municipios del país y de la región.

### C.6. Otros Instrumentos para el Financiamiento Municipal

La propuesta de Financiamiento de Infraestructura Urbana quedaría incompleta sin una breve descripción de otros instrumentos para el Financiamiento Municipal disponibles en Argentina. A continuación, se describe sucintamente la operatoria del mercado financiero argentino y sus instituciones para luego hacer una descripción de los principales instrumentos para el financiamiento en el ámbito municipal.

#### C.6.1. Mercados Financieros y sus Instituciones.

Los municipios en Argentina poseen diferentes vías para financiar obras de infraestructura urbana: presupuestos públicos locales; transferencias de otros niveles estatales incluyendo organismos multilaterales de crédito; contribuciones con destino

exclusivo al desarrollo de infraestructura y el financiamiento de terceros, instituciones privadas, entre otros.

El sistema financiero juega un rol fundamental, permitiendo a los diferentes actores públicos y/o privados obtener los recursos necesarios para hacer frente a sus inversiones. Es un ámbito que facilita la transferencia de recursos canalizando el ahorro en inversión. Dentro del mismo se da la determinación de precios y tasas de interés; la compra y venta de activos financieros – cheques de pago diferido; bonos públicos; los valores emitidos por fideicomisos financieros- y la reducción del costo de las transacciones, entre otras funciones.

El acceso a los mercados amplía las alternativas de financiamiento municipal de mediano y largo plazo y mejora la gestión de sus recursos a través de transparencia y eficiencia.

En función de los tipos de instituciones que participan en el sistema financiero, se puede dividir entre el *sistema bancario* y el *mercado de capitales*. En el caso del sistema bancario existe un nivel de intermediación de las entidades y personas entre la oferta y demanda de fondos. Conforme a la legislación argentina, existen diferentes clases de entidades financieras, tales como los bancos comerciales, los bancos de inversión, los bancos hipotecarios, las compañías financieras, las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y las cajas de crédito.

Desde fines del año 2012 el mercado de capitales argentino se encuentra regulado por la Ley N° 26.831. Uno de sus propósitos es el desarrollo del mercado en forma equitativa, eficiente y transparente, protegiendo los intereses del público inversor. Esta ley ha reformado de manera sustancial la estructura institucional del mercado de capitales argentino, otorgándole mayores facultades al organismo de control, es decir, a la Comisión Nacional de Valores (CNV). La CNV tiene como una de sus principales funciones llevar el registro, otorgar, suspender y revocar la autorización de

oferta pública de valores negociables y otros instrumentos y operaciones. Asimismo, cuenta con facultades de supervisión, registro, reglamentación y sanción a las personas involucradas en la oferta pública de valores negociables.

Para entender la misión que cumple la CNV, es primordial tener presente el concepto de oferta pública de valores. Este instituto posee una definición amplia, comprendiendo todo tipo de ofertas que cualquier sujeto autorizado realice al público en general, a través de cualquier medio de comunicación, con el fin de concretar transacciones con instrumentos financieros. En este sentido, la CNV busca la protección de los inversores, principalmente los pequeños, con el objeto de que no sean objeto de fraude cuidando el ahorro del público y, por ende, la confianza en el mercado de capitales.

Es importante destacar que la nueva ley del mercado de capitales (N° 26.831) promueve la creación de nuevos productos financieros y el mayor acceso al mercado. A su vez, fomenta el ahorro nacional y la participación de más inversores. En lo referido a la CNV, le otorga mayores facultades al fomentar la creación de un mercado integrado y federal, la establece como único organismo para recabar información y simplifica el régimen de Oferta Pública otorgándole el poder único a ella misma.

## C.6.2. Instrumentos para el Financiamiento Municipal

### C.6.2.1. Financiamiento Bancario

El financiamiento bancario u otras entidades del sistema es el que más proliferación ha tenido entre diferentes municipios argentinos. Principalmente líneas de crédito ofrecidas por bancos públicos, nacionales y provinciales.

Al acudir a financiamiento de este tipo, los municipios quedan sujetos a las condiciones estipuladas por estas instituciones en relación al análisis crediticio y los requisitos de liquidez. Generalmente, el otorgamiento de créditos a municipios se hace con garantía de ingresos de coparticipación (federal y provincial) lo que afecta la capacidad prestable

al sector público. El instrumento más utilizado en este ámbito es el préstamo bancario. Siempre debe tenerse en cuenta que el costo total de financiamiento está formado por la propia tasa de interés más las comisiones pactadas y demás gastos necesarios para la concertación del préstamo con la entidad financiera.

Esta operación implica “endeudamiento” para el Municipio, y por ello debe ser aprobado por el Concejo Deliberante Municipal, con las mayorías indicadas en la respectiva normativa. En algunos casos, también requiere autorización del Poder Legislativo provincial.

### **C.6.2.2. Leasing**

Por su parte, el Leasing es un instrumento que ha sido utilizado por varios municipios. El leasing consiste en una operatoria mediante el cual el Dador, generalmente una entidad financiera, adquiere el bien indicado por el Tomador, en este caso el Municipio, para que pueda utilizarlo por un tiempo determinado contra el pago de una cuota periódica, denominada Canon. Además, el Tomador tiene la opción de comprar el bien a un precio determinado, al finalizar el Contrato de Leasing.

### **C.6.2.3. Cheque de Pago Diferido**

El cheque de pago diferido es un instrumento de amplia utilización en las Pymes de la República Argentina. Particularmente, es uno de los tipos de cheques que prevé nuestra legislación definiéndose como una orden de pago emitida a una fecha futura determinada contra una entidad financiera en la cual el librador, a la fecha de vencimiento, debe tener fondos suficientes en su cuenta corriente bancaria o autorización para girar en descubierto. El plazo máximo de vencimiento permitido para este instrumento es de 360 días contados desde la fecha de su libramiento.

El descuento de este título siempre ha sido una operatoria en la que han participado los bancos comerciales, casi excluyentemente, hasta que hizo su aparición el Decreto N° 386/2003, el cuál posibilitó la negociación de cheques de pago diferido en los mercados de valores. De esta manera, en una primera etapa, se posibilitó principalmente a las PyMEs una nueva fuente de financiamiento para capital de trabajo. Posteriormente, en el año 2009 la CNV resolvió ampliar los sujetos que podían utilizar esta operatoria para financiarse, incorporando a las Provincias y Municipios.

Actualmente, el cheque de pago diferido goza de autorización de oferta pública en los términos de la Ley N° 26.831 y pueden ser negociados en los Mercados bajo competencia de la CNV. Son precisamente estas instituciones las que reglamentan su negociación, incluyendo los controles de convalidación por defectos formales y de autenticidad del instrumento y la custodia y conservación de los cheques de pago diferido.

Entre los segmentos de cheques de pago diferido que pueden ser negociados en los Mercados se encuentra el de los cheques de pago diferido patrocinados y librados a favor de terceros por la Nación, las Provincias, las Municipalidades, los Entes Autárquicos y las empresas del Estado, que previamente hayan solicitado a la CNV su habilitación.

En la práctica, algunos municipios, como el de la ciudad de Córdoba, han utilizado esta operatoria de descuento de cheques de pago diferido para poder obtener mayores plazos de financiación con sus proveedores.

### **C.6.2.4. Títulos Públicos**

Los Títulos Públicos son valores emitidos por el Estado Nacional, los Estados Provincias o los Estados Municipales, implicando un empréstito para los mismos. Dichos valores implican una promesa de pago por medio del cual el emisor (el Municipio) se obliga a devolver, en un plazo y forma determinados, el capital de la deuda más sus intereses.

Se establece una relación de crédito cuya única diferencia con el contrato de Préstamo es que la persona del acreedor es fungible a través de la transmisión de los Títulos. Dicha transmisión entre inversores de los títulos se realiza, generalmente, en el ámbito de negociación de los Mercados en los cuáles los Títulos tienen autorizado su listado. Por otra parte, el destino de los fondos obtenidos de la colocación de los Títulos Públicos puede ser el financiamiento de proyectos de infraestructura. En el caso de los municipios, las constituciones provinciales son claras al acotar el destino que pueden darse a los fondos obtenidos a través de endeudamiento que es específicamente a la inversión en obras y servicios públicos y la renegociación de deuda. Eventualmente se amplía con otros objetivos.

Este tipo de operatoria permite al Municipio emisor la posibilidad de obtener recursos de corto y mediano plazo, ajustando, hasta una cierta medida, las condiciones financieras a las necesidades propias del Municipio. Los Títulos Públicos municipales pueden tener como fuente de repago, los ingresos por coparticipación y los ingresos que se generan en función de la obra a desarrollar.

Existen algunos casos de emisiones de títulos públicos municipales en los mercados de capitales, tales como los correspondientes a los municipios de Río Cuarto, Guaymallén, Bariloche, La Plata y Bahía Blanca, los cuales destinaron los fondos obtenidos a la realización de obras públicas e infraestructura urbana.

### C.6.2.5. Fideicomiso

El fideicomiso, regulado actualmente por el Código Civil y Comercial de la Nación, otorga mayor seguridad a los inversores al generar un patrimonio separado tanto del dueño original del activo (Fiduciante) como del administrador del instrumento (Fiduciario), así como del Beneficiario y del Fideicomisario. Esta característica posibilita la transparencia en la administración de los recursos del estado municipal.

La normativa establece, básicamente, dos tipos de fideicomisos constituidos contractualmente: el fideicomiso ordinario y el fideicomiso financiero.

**A. Fideicomiso Ordinario**, cuando una persona (Fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinado a otra (Fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quién se designe en el contrato (Beneficiario) y a transmitirlo al vencimiento de un plazo o condición al Fideicomisario.

Este instrumento, tanto en su tipo ordinario como financiero, tiene dos actores fundamentales: el Fiduciante, quien transfiere determinados bienes en propiedad fiduciaria, y el Fiduciario, quien recibe los bienes. Más precisamente, el Fiduciante es la contraparte del Fiduciario en la celebración y perfeccionamiento del contrato de fideicomiso.

Adicionalmente, se tiene dos sujetos, que si bien no son parte del contrato forman parte de la estructura: el Beneficiario quien es el que recibe los beneficios de la administración del Fideicomiso, y el Fideicomisario, quien recibe el saldo de bienes a la extinción de contrato. El Fiduciante, puede revestir la calidad de Beneficiario y/o Fideicomisario.

El Fiduciante tiene prácticamente una única obligación, esto es transferir los bienes determinados en propiedad fiduciaria al Fiduciario. Asimismo, para poder realizar la transferencia antedicha, además de la capacidad exigida para contratar, es necesario que el Fiduciante sea propietario de los bienes o titular de los derechos a fideicomitir y no tener sobre ellos limitada su facultad de disposición. Por su parte, el Fiduciario tiene como obligaciones fundamentales la de administrar los bienes a favor del Beneficiario y la de rendir cuentas periódicamente.

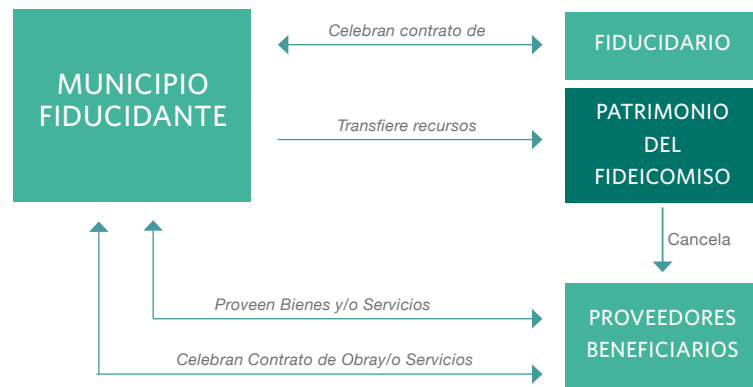
En definitiva, el Fideicomiso resulta ser un contrato con la especial característica de formar un patrimonio separado, que evita que los acreedores del Fiduciante o del Fiduciario lo ataquen para el cobro de deudas de éstos.

En el caso particular de que el Estado, ya sea Nacional, Provincial o Municipal, sea el que constituye el Fideicomiso existe una interacción del derecho privado con el derecho público, tomando preeminencia el derecho administrativo y pasando a ser subsidiarias las estipulaciones de derecho privado.

Si bien el fideicomiso público, es decir aquél en que el Estado es el Fiduciante, encuadra dentro de la estructura contractual que regula a los fideicomisos en general, los mismos se hayan precedido por un acto jurídico (ley, decreto, ordenanza) que fija sus objetivos, términos y condiciones.

En el ámbito municipal, la figura del Fideicomiso Ordinario es utilizado frecuentemente para la administración de fondos con una finalidad específica, principalmente el pago de obras de infraestructura.

Básicamente, en estos casos, el Municipio, en su calidad de Fiduciante, transfiere una serie de recursos presentes o futuros, tales como ingresos provenientes de la coparticipación o tasas, para que una entidad pública o privada, Fiduciario, los administre y con ellos cancele a ciertos proveedores – Beneficiarios - vinculados con el desarrollo de una o varias obras de infraestructura.



Este tipo de estructuras no tienen por objeto el financiamiento de las cuentas públicas municipales sino la administración más transparente de los recursos destinados a un fin específico, como la inversión en infraestructura urbana. El Municipio deberá cumplimentar todos los actos administrativos y legislativos requeridos para la disposición de sus recursos y la creación del Fideicomiso. Particularmente, requerirá la aprobación de la Ordenanza respectiva.

**B. Fideicomiso Financiero:** una persona (Fiduciante) transmite la propiedad fiduciaria de bienes determinados a una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores (organismo de contralor de los mercados de valores) quien se obliga a ejercerla en beneficio de los tenedores de certificados de participación en el dominio fiduciario o de títulos representativos de deuda garantizados con los bienes transmitidos fiduciariamente.

Las principales diferencias que existen entre el Fideicomiso Ordinario y el Financiero son que, en primer lugar, en el último el fiduciario (Fiduciario Financiero) es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la CNV; y que, además, se emiten valores negociables (valores fiduciarios). En éste, la propiedad fiduciaria se ejerce en beneficio de quien sea titular de un valor negociable emitido en el marco del mismo.

La normativa prevé la emisión de dos tipos de valores negociables en el marco de un fideicomiso financiero:

- Los valores representativos de deuda, los cuales dan derecho a la devolución del capital y al pago de un interés como retribución por el capital invertido y por el riesgo asumido por el inversor.
- Los certificados de participación en el dominio fiduciario representan un derecho de participación en el patrimonio del fideicomiso (asimilándose a las acciones). Como tales, los certificados de participación tienen derecho al recupero del



capital invertido y a las utilidades del fideicomiso, conforme a lo dispuesto en el respectivo contrato.

Los valores emitidos por fideicomisos financieros pueden ser ofrecidos públicamente, previa autorización de la CNV. Al presentarse la solicitud correspondiente, el emisor deberá acompañar, entre otros documentos, un prospecto de emisión que deberá contener información para el inversor. El contenido exigido asegura a este último un conocimiento bastante preciso de las características del negocio de que se trata y del riesgo involucrado.

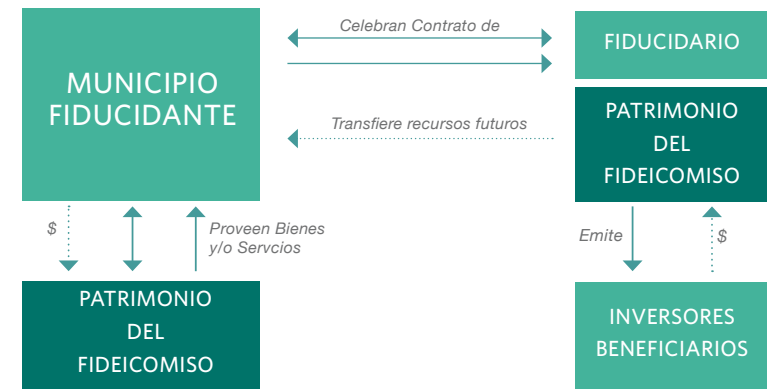
Generalmente, es la entidad que busca financiamiento, la que cumple el rol de fiduciante en el contrato de fideicomiso financiero.

Para un caso municipal, en líneas generales, la estructura del fideicomiso podría implicar la cesión, por parte del Municipio, el Fiduciante al Fiduciario de recursos futuros, recursos provenientes de la coparticipación y derechos de cobro de tasas y contribuciones. Estos recursos pasarán a formar parte del Patrimonio del Fideicomiso.

Este Patrimonio es la fuente de repago de los servicios de capital e intereses de los Valores Representativos de Deuda, que emita el Fiduciario con el objeto de financiar al Municipio.

El Municipio, a partir de la colocación de los valores mencionado, obtiene total o parcialmente los fondos necesarios para hacer frente al pago de los costos de las obras de infraestructura.

A continuación podemos ver la estructura gráfica genérica del financiamiento municipal a través de la figura del fideicomiso financiero.



Algunos municipios han acudido a este instrumento para financiar obras de infraestructura. Tal es el caso de la Municipalidad de Río Cuarto, Provincia de Córdoba, que utilizó esta herramienta para financiar obras públicas viales, de saneamiento, hidráulicas, de vivienda y de infraestructura social. En este caso, el Fideicomiso constituido por Río Cuarto emitió valores de deuda fiduciaria cuya principal fuente de repago fueron los recursos originados por un Fondo de Obras Públicas municipal y que fueron cedidos como patrimonio Fideicomitado.

Otro caso, un poco más reciente, es el del Fideicomiso Financiero de la municipalidad bonaerense de General Pueyrredón. Dicho Fideicomiso tiene por objeto financiar la ejecución de obras públicas de mantenimiento y mejoramiento de la red vial urbana. Para ello, el Municipio cedió ingresos que le correspondía percibir en concepto de coparticipación de impuestos.



## I. Políticas de Financiamiento Municipal. Marco Regulatorio

Producto de la creciente descentralización, los municipios afrontan una serie de demandas traducidas en erogaciones que deben ser financiadas a través de un sistema tributario justo y equitativo que se enmarque dentro de los principios consagrados en la Constitución Nacional.

En primer lugar, se relativizará la polémica que divide las aguas entre la “autonomía” y la “autarquía” para luego entrar en el núcleo central: *la potestad tributaria municipal y sus limitaciones*. Por último, es importante destacar que existen tantas conclusiones como provincias integran el país. No existe una única solución aplicable a todos los municipios de las provincias, lo que no impide llegar a un mismo puerto por distintos caminos, siempre bajo el prisma de un pensamiento de base federal, histórico y sociológico.

### I.1. Autonomía versus Autarquía Municipal

Previo a encarar el dilema de los alcances de la potestad tributaria municipal, se impone un análisis de la naturaleza jurídica del municipio. Existen dos visiones: aquella que entiende al municipio como una simple entidad autárquica, esto es una simple delegación administrativa, y quienes le otorgan al municipio el carácter de autónomo.

La Constitución Nacional dispone en su artículo 5° que “...Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones...”

A partir de la reforma constitucional de 1994, el artículo 123° establece que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5°

*asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo económico y financiero”.*

### I.1.1 Doctrina

¿Qué significa ser autónomo o autárquico? En palabras de García Belsunce (pág. 363 a 369), la autonomía supone un poder de legislación propio y originario, que algunos llaman constituyente. Es la facultad de darse sus propias instituciones y de gobernarse por ellas. Lo que caracteriza al ente autónomo y lo diferencia del ente autárquico, no es la extensión de atribuciones, sino el origen las mismas y que éstas sean propias del ente. La autonomía es un concepto político y no administrativo.

Por otra parte, el citado autor entiende que la autarquía significa poder de administración delegado que, por el contrario, supone que no hay facultades constituyentes o legislativas originarias y propias. El ente autárquico tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues el ente no tiene poderes para dictar dicha norma. Así, concluye, la autarquía es un concepto administrativo y no político.

Entre los doctrinarios que más fuertemente sostienen la autonomía municipal se encuentra Ricardo M. Zuccherino, quien recuerda que Juan B. Alberdi sostenía la necesidad de existencia de un poder municipal efectivo, a partir de lo cual estima que la institución municipal debe ser independiente.

Bidart Campos (pág. 133-532) se enfila fuertemente entre los autonomistas entendiendo que el municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Federal.

En el mismo sentido, G. Fonrouge (pág. 306) entiende que todos los órganos de gobierno tienen facultades tributarias de la misma naturaleza jurídica. Por otra parte, Naviera de Casanova (pág. 98) interpreta el artículo 123 de la Constitución en el sentido de que dicha norma dispone un margen menor de discrecionalidad para los estados provinciales. En el mismo sentido, Alvarez Echagüe (pág. 2246).

En la vereda opuesta, Rafael Bielsa (pág. 349-363) sostiene que la falta de atribución expresa respecto de los municipios para darse sus cartas orgánicas y la sumisión a un contralor jurisdiccional.

Enrique Bulit Goñi (pág. 148) en vísperas de la reforma constitucional, admitió que se quiera elevar el status jurídico-político de las municipalidades, pero siempre que se mantenga su subordinación a las provincias, y que sean éstas las que regulen o al menos limiten las estructuras tributarias de aquéllas. Así también, Milton Bonacina (pág. 54), citando a Spota, hace mención a que los municipios poseen una *“autonomía controlada”*. Concluyen en la misma dirección Germán L. Gianotti (pág. 27) y Néstor O. Losa (pág. 36) cuando declaman que debiera aceptarse que la autonomía tiene distintos grados, conforme sean las atribuciones o potestades que posean los municipios de cada provincia. Quien se sitúa en una posición más extrema es Miguel Marienhoff (pág. 1012) quien desecha la circunstancia de que las constituciones provinciales califiquen de autónomos a los municipios, toda vez que la equivocada clasificación de un acto, de un contrato o de una institución, no altere la verdadera sustancia de aquellos.

### I.1.2. Jurisprudencia

Los primeros pronunciamientos que se hallan en este aspecto son D. Doroteo García (CSJN 21-07-1870, fallos 9:277) y Ferrocarril Sud (CSJN Junio 1911, fallos 112:282) en los cuales se sostuvo que los municipios son entes autárquicos

territoriales de las provincias, delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución Nacional ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a la propia legislación provincial. En esta línea autarquista, la Corte se ha mantenido pacíficamente por muchos años.

Un hito que constituyó sin dudas la punta del iceberg para retomar la discusión fue el fallo Rivademar (CSJN 20-04-1986, fallos 312:326). Allí el Máximo Tribunal muta en forma brusca hacia la teoría autonomista, expresando que *“Mal se avienen al concepto de autarquía varios caracteres de los municipios, a saber: su origen constitucional (por oposición a legal) y consecuente imposibilidad de supresión, su base sociológica (su población), la posibilidad de legislar localmente, el carácter de persona jurídica de derecho público (33 Código Civil), la posibilidad de que los municipios creen entidades autárquicas, y la elección popular de sus autoridades. Todas estas características, no están presentes en las entidades autárquicas.”*

Pocos años después de tal pronunciamiento, el Máximo Tribunal de la República Argentina falló en el caso *“Municipalidad de la Ciudad de Rosario”* (CSJN, 04-06-1991, Fallos 314:415) en el cual se sitúa justamente en la posición intermedia, en la llamada autonomía relativa. Así, consideró que la Constitución *“...no les prefija a las provincias un sistema económico financiero al que deban ajustar la organización comunal, cuestión que queda en la órbita de sus facultades.”*

### I.2. La Autonomía Relativa

En lo que respecta a la caracterización jurídica del municipio, Germán L. Gianotti (pág. 26), citando a Horacio Rosatti expresa que *“el tema de la naturaleza jurídica del municipio argentino parece haber estado sujeto a una aplicación (incorrecta,*

*por cierto) del principio lógico del tercero excluido, desangrándose en la dicotomía (más bien el enfrentamiento) 'autonomía' versus 'autarquía'. O se está con la autonomía o se está con la autarquía".*

Es por ello que la Corte en el fallo "Municipalidad de Rosario" citado (CSJN, 04-06-1991, Fallos 314:415) da en la tecla y resuelve conforme a derecho en torno del status jurídico del municipio; y es que dependerá de cada Estado miembro, de lo que disponga en su Constitución Provincial, del alcance y contenido que le otorgue.

Esta conclusión se ve reforzada a poco que se repasa el debate llevado a cabo en el seno de la Convención Constituyente de 1994, en el cual, por caso, el Convencional Antonio M. Hernández (pág. 184), hizo referencia al citado artículo 123 expresando que "...se respeta la autonomía de las provincias y se dice que ellas tienen que reglar su alcance y contenido, pues la variedad y la asimetría constituyen la base de todo buen régimen municipal. Naturalmente que se hace reserva a los órdenes institucional, político, económico, financiero y administrativo, lo cual significa reconocer todos los grados de la autonomía — la autonomía plena— que tendrán algunos municipios — según lo indiquen las constituciones provinciales— , y la autonomía semiplena o relativa que tendrán otros". En el mismo sentido el Convencional Rampi justificó la modificación del artículo 123 manifestando que con ello se daba respuesta a una necesidad histórica "... ya que otorgamos rango constitucional a la autonomía municipal, reconociendo a las provincias la facultad de reglar su contenido según lo que sus pueblos determinen. Estamos por dar letra a algo que si bien no estaba consignado expresamente en la Constitución Nacional, sí forma parte de su espíritu...". Finalmente, el convencional Prieto expresó que la autonomía municipal "...no podía ser reglamentada en detalle por la propia constitución porque allí se avanzaría de un modo incorrecto e imprudente sobre las autonomías provinciales... lógicamente, cada Constitución o en su defecto, cada ley provincial, deberá contemplar las particularidades locales

*para acceder al grado mayor de autonomía, que es el de Municipio de convención, y que se identifica de esta forma como de orden institucional..."* (Carlos Baeza, pág. 482 y 483)

Como corolario de estas citas, nadie mejor que Horacio Rosatti (pág. 222) para resumir la idea central que se sostiene en este trabajo: "*El artículo 123 dice mucho más que la cláusula originaria del artículo 5 (que habla del régimen municipal a secas) pero no tanto como para uniformar nacionalmente a una realidad tan compleja y rica en matices...en modo alguno significa decir que todos los Municipios de provincia del país deben gozar del mismo status jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro de autonomía señalada.*"

### **I.3. La Potestad Tributaria a la Luz de la Autonomía Relativa**

Una vez revisada y concluida la naturaleza jurídica del municipio, y con base en el principio de la autonomía relativa, a partir de aquí se analizará sólo una de las aristas relativas a la institución municipal que se relaciona con su sistema económico-financiero: *la potestad tributaria*. Al respecto, y con el fin de determinar el alcance de la competencia económico-financiera, resulta interesante transcribir lo expresado sobre el particular por el miembro informante del artículo 123 de la Constitución Nacional en la Convención Constituyente de 1994. Así, el convencional Hugo Prieto sostuvo: "...los planos económicos y financieros de la autonomía municipal han sido especialmente considerados en el texto constitucional porque tienen una importancia superlativa. De esta manera estamos especificando y dejando en claro que los municipios argentinos van a poder generar sus rentas y recaudar para invertir y controlar sus propios recursos que, a su vez, podrán ser manejados independientemente de otro poder, completando así las facultades de administración que le son propias..." (Versión taquigráfica de la Convención Constituyente, pág. 3191).

A partir de esta idea de competencia económico-financiera, Eduardo Baistrocchi (pág. 1186), al preguntarse de que manera podrían las provincias ejercer la potestad de determinar los poderes fiscales municipales, ensaya dos teorías que merecen su análisis: la teoría de la permisón y la teoría de la prohibición: conforme la Teoría de la Permisón, el autor concluye que los municipios de provincia tendrían competencia para crear cualquier clase de tributos, que no se encuentre prohibida por la normativa provincial, ni por otro tipo de normativa supramunicipal. A su vez, estas normativas supramunicipales prohibitivas no deben violar determinados límites, ya que, de lo contrario, la autonomía tendría una existencia ilusoria. En la vereda de enfrente, según la Teoría de la Prohibición, los municipios no podrán crear ningún tributo, a menos que alguna norma provincial lo permita. El autor se pronuncia a favor de la primera de las teorías esbozadas, puesto que de lo contrario, entiende que el artículo 123° reformado en 1994 tendría un significado vacío, tesisura inadmisibles a su criterio.

Naviera de Casanova (pág. 85), sostiene que la idea tradicionalmente repetida de boca en boca en distintos ámbitos, de que el municipio sólo tiene poder para crear tasas no tiene asidero jurídico alguno ni en norma expresa ni en construcción dogmática conocida, por lo que concluye que finalmente los municipios podrán establecer y percibir los tributos — entre ellos los impuestos— que les permitan las normas superiores del ordenamiento jurídico.

En síntesis, consideramos que la potestad tributaria municipal deberá ser analizada caso por caso, o mejor dicho, provincia por provincia, teniendo a mano cada una de las constituciones y leyes provinciales aplicables. Ello así, por cuanto cada provincia podrá dotar al municipio de distintos grados de autonomía, ahora sí, en lo que se refiere estrictamente a su poder de imposición. De tal forma, sería perfectamente posible que en determinadas provincias los municipios posean una potestad tributaria amplia, mientras que en otras pueda ser mucho más restringida y limitada.

#### I.4. La Doble o Múltiple Imposición. Su Constitucionalidad

Sabido es que existen determinados principios constitucionales que todo nivel de Estado con potestad tributaria deberá respetar (Principios de Reserva de Ley, Igualdad, Generalidad, No Confiscatoriedad, Proporcionalidad, Equidad y No Retroactividad). Desde ya, el municipio no escapa a dichas máximas. Es allí cuando se produce la doble y/o múltiple imposición, la que puede definirse como la concurrencia de dos o más gravámenes sobre el mismo objeto o hecho imponible en un determinado período fiscal a un mismo contribuyente.

Sin embargo, debe destacarse que la doble imposición por sí misma no resulta inconstitucional. El sólo hecho de que distintos niveles de Estado alcancen la misma exteriorización de capacidad contributiva, siempre y cuando se respeten sus competencias tributarias conforme a la Constitución, no alcanza para semejante tacha. En este sentido se manifiesta Giuliani Fonrouge (Pág. 772).

Asimismo, García Belsunce (pág. 668) encuentra que la doble o múltiple imposición no es inconstitucional por sí misma, en tanto y en cuanto cada uno de los gravámenes que configuran dicha doble o múltiple imposición hayan sido creados por poderes fiscales con competencia tributaria válida en la materia y ninguno de ellos en particular pueda ser tachado de inconstitucional por violar alguna de las garantías constitucionales. En suma, la constitucionalidad de la doble o múltiple imposición pone de manifiesto la necesidad de establecer normas que armonicen las potestades tributarias entre los distintos niveles del Estado, por cuanto, como se estudió, la Nación, las provincias y los municipios podrían imponer similares tributos sobre la misma exteriorización de capacidad contributiva. De ahí la existencia de normas tales como el artículo 9° de la Ley de Coparticipación Federal, que pasaremos a revisar seguidamente.

### **I.5. La Armonización y Coordinación Vertical con la Nación. El Principio de Analogía**

La Constitución Nacional a través de su artículo 75 fundamentalmente atribuye potestades tributarias entre la Nación y las Provincias. Sin embargo, La Constitución Argentina no menciona en esta distribución de poder de imperio al municipio, por cuanto éste es un resorte exclusivo de la provincia, la cual deberá reglar el alcance y contenido de su autonomía.

El Congreso de la Nación sanciona en enero de 1988 la Ley N° 23.548, denominada de *“Coparticipación Federal”*, la que tuvo como antecedentes las leyes N° 12.956, N° 14.390, N° 14.788, N° 22.006, N° 20.221 para llegar finalmente a la Ley N° 23.548.

La misma trata fundamentalmente de la distribución del producido de los impuestos recaudados por la Nación entre las provincias, así como su mecanismo. Sin embargo, no es ése su único propósito, ya que a su vez pretende transformarse en una de las herramientas de armonización tributaria, en este caso en forma vertical, atribuyendo y/o limitando la potestad tributaria de las provincias y sus municipios, tal como se desprende de su artículo 9°.

En consecuencia, de acuerdo a esta disposición, ni las Provincias, ni sus municipios pueden aplicar impuestos locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley. Esto significa que deberá analizarse la eventual analogía entre el tributo municipal con el impuesto nacional asimilable.

En ese sentido, José O. Casás (pág. 64) expresa que *“no quedan hoy terrenos baldíos al margen de la acción impositiva del Estado”*, concepto que también ha sido deslizado por reciente jurisprudencia.

Por otra parte, la Comisión Federal de Impuestos (José O. Casás. Pág. 53) ha expresado que *“en la búsqueda de las analogías se deben considerar los elementos sustanciales, sin que sea indispensable que la analogía sea identidad estricta”*. José O. Casás, con cita de Betti, enseña que la analogía no se trata de la identidad constatada mediante un procedimiento analítico de confrontación de términos ya contenidos en la norma, sino de la identidad inducida mediante un procedimiento sintético de comparación entre tales términos que, aunque diversos, resultan semejantes en el elemento de hecho decisivo para el tratamiento jurídico.

### **I.6. La Armonización Local Provincia-Municipio**

Es propósito final es analizar las implicancias de las relaciones entre la provincia y el municipio en el establecimiento del esquema de financiamiento propuesto. En este José R. Heredia (pág. 109) sostiene que un examen del Derecho Público provincial y municipal resulta indispensable para relevar en concreto la dimensión que le atribuyeron al municipio y su potestad de imposición.

Como pudo advertirse, aquí podría encontrarse la llave que abre y/o cierra las puertas de la potestad tributaria municipal: en el alcance y contenido que la provincia le otorgue a la autonomía económico-financiera de sus municipios de conformidad a la Constitución Nacional. Es por ello que se expresaba en forma introductoria que no existe una conclusión única aplicable a todos los municipios del país, sino que habrá tantas como provincias existen en nuestro país.

José O. Casás (Pág. 40 y siguientes) alude al *“requisito de la compatibilidad”*, previsto en las constituciones provinciales que obligan a los municipios a armonizar su régimen impositivo con el provincial.

No obstante, a poco que se repasan las disposiciones provinciales, notaremos que el requisito de compatibilidad tributaria se encuentra desperdigado por diversas normas de índole provincial. De tal forma, las provincias al reglar la



autonomía económico-financiera municipal otorgan un alcance determinado al disponer limitaciones expresas en sus constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales y/o en sus normas de coparticipación interna, las que se erigen como verdaderas normas armonizadoras de los tributos municipales con sus impuestos provinciales y hasta nacionales en algunas jurisdicciones.

La conjunción y la lectura asociativa de dichas normas provinciales que contemplan el requisito de compatibilidad ofrecen el marco dentro del cual los municipios podrían delinear su poder tributario. Y está compuesta por la interpretación armónica de las disposiciones de las Constituciones Provinciales, las Leyes Orgánicas Municipales y las Leyes de Coparticipación Interna de cada provincia.

De este análisis, podrán relevarse varias combinaciones posibles entre los tres rangos normativos precitados, siendo muchas veces las leyes orgánicas o de coparticipación interna las que, en cumplimiento de las normas constitucionales, limitan el contenido de las facultades impositivas previstas en las constituciones provinciales.

Aun cuando pudieran existir diferencias en cuanto a la naturaleza jurídica autárquica o autónoma del municipio, existe consenso en la mayoría de las provincias al limitar la creación de gravámenes municipales análogos a los recaudados por las provincias, ya sea directamente como una disposición de índole constitucional reglando el alcance y contenido de su autonomía económico-financiera conforme el artículo 123 de la Constitución, o bien a través de sus leyes orgánicas al permitir y/o prohibir — de acuerdo con la Teoría de la Prohibición y Permiso antes expuesta— determinados tributos aplicables por los municipios, o ya más precisamente como una condición legal impuesta al municipio para poder acceder a la coparticipación de los impuestos provinciales, o finalmente como una combinación de algunas o todas las alternativas expuestas.

Como expresó José Heredia (pág. 114), a través de las cartas orgánicas municipales la potestad de imposición de los municipios no alcanza a revertir la clásica dependencia de los órdenes de gobierno considerados como “superiores”. Así, los renunciamentos de las provincias frente al gobierno federal en sus potestades son semejantemente comprobables respecto de los municipios en su relación con ellas. Esa dimisión no es caprichosa ni representa desconfianza en el accionar municipal, sino que constituye la comprensión más acabada que hoy federalismo y descentralización no son sinónimos de antagonismo, conflicto, lucha ni oposición, sino que deben equivaler a acuerdo, conciliación, concertación conjunta, equilibrio armónico, y utilización razonada y razonable de las prerrogativas de que pueden valerse de consenso con la Nación. Bulit Goñi (Página 41 y 42) manifestó que existe un programa constitucional, que no es previo ni externo a la Constitución sino que está dentro de ella, y que en una inteligencia dinámica acompaña la vida de la Nación. Siguiendo con su línea de pensamiento, nos atrevemos a decir que el programa unificador de la tributación local existe, solo que se encuentra diseminado por diversas disposiciones legales en cada una de las provincias.

## LEGISLACIÓN

Constitución Nacional

Versión Taquigráfica oficial de la Convención Constituyente 1994

Decreto-Ley N° 8912/1977 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires

Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Mendoza

Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal reglamentada por Decreto Nacional N° 1731/04, con disposiciones N° 25.152 y 24.156

Código Civil y Comercial de la Nación

Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal

Ley N° 26.831 de Mercado de Capitales

Reglamento General N° 37.163 de la Actividad Aseguradora (Inciso K)

Código Tributario para América Latina OEA-BID

Ley de Regulación de las Haciendas Locales, España

Código de Construcción, Alemania

Estatuto de la Ciudad, Brasil

## DATOS Y ESTADISTICAS

Censos Nacionales 1991, 2001 y 2010 – INDEC

Atlas de Crecimiento Urbano 1991-2010; Centro de Investigación de Planificación Urbana y Vivienda (CIPUV). Universidad Torcuato di Tella. 2013, Link: [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=9267&id\\_item\\_menu=18003](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=9267&id_item_menu=18003)

Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior: Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Encuesta Nacional 2009.

## AUTORES Y FUENTES CITADAS

ALVAREZ ECHAGÜE, Juan M.: "Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada", Revista Impuestos, LVII-B

BAEZA Carlos R.: "Exégesis de la Constitución Argentina", Editorial Abaco de R. Depalma, Bs. As. 2000

BAISTROCCHI, Eduardo: "La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias". La Ley, 1996

BIELSA, Rafael: "Principios de régimen municipal", tercera edición, 1962,

BONACINA, Milton: "La Potestad Tributaria Municipal", 2006, Ed. Errepar

BULIT GOÑI, Enrique G.: "El programa constitucional como directiva para el legislador y como límite para el ejercicio del poder tributario", en: "Estudios de derecho constitucional tributario", obra colectiva de homenaje al profesor Juan Carlos Luque, coordinada por Horacio García Belsunce

BULIT GOÑI, Enrique G.: "Análisis de la reforma constitucional. Su alcance en materia de federalismo fiscal"

CASÁS, José O.: "Restricciones al Poder Tributario de los Municipios de Provincia a partir de la Ley de Coparticipación Tributaria en Derecho Tributario Municipal, Ed. Ad-Hoc, Bs. As., 2001.

CASÁS, José O.: "Coparticipación y Tributos Municipales, las tasas apócrifas y la prohibición de analogía" Editorial Ad Hoc, 2007

CASÁS, José O.: "Derecho Tributario Municipal", Ed. Ad-Hoc, 2001

DAVY, Benjamin: "Política de Suelo. Diccionario de Ordenamiento Territorial." (Bodenpolitik. Wörterbuch der Raumplanung). 2005

GARCÍA BELSUNCE, Horacio A.: "Algo más sobre la Confiscatoriedad en la Tributación". La Ley, 1990-E

GARCÍA BELSUNCE, Horacio A.: "La autonomía de los municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994", Derecho Tributario, T. XII, p. 363 a 369.

GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina: "Derecho Tributario. Consideraciones Económicas y Jurídicas". Depalma, 1996.

GIANOTTI, Germán Luis: "Tributos Municipales, efectos distorsivos sobre las actividades empresariales", La Ley.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M.: "Derecho Financiero", Obra actualizada por Susana C. Navarrine y Rubén O. Asorey, Volumen I, 5ta. Edición, Ed. Depalma

HEREDIA, José Raúl, "El poder tributario de los municipios", 1ra. Edición, Santa Fé, Ed. Rubinzal-Culzuni, 2005

HERNÁNDEZ, Antonio María (h): "Derecho Municipal", 2da. Ed., Depalma, 1997

JARACH, Dino: "Finanzas públicas y Derecho Tributario" 3ra edición

LOSA, Néstor Osvaldo: "El derecho municipal en las Constitución vigente", Ed. Abaco de Rodolfo Depalma

MARIENHOFF, Miguel: "La supuesta autonomía municipal", La Ley, 1990

NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo: "Competencias Tributarias de los Municipios"

REVILLA, Pablo: "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Derecho Tributario Municipal, obra coordinada por José O. Casás, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001

RODRÍGUEZ USÉ, Guillermo F.: "Doble Imposición Internacional", Derecho Fiscal, Tomo XXXII.

ROSATTI, Horacio D. y OTROS: "La Reforma de la Constitución", Rubinzal-Culzuni Editores, Santa Fé 1994

SIEDENTOP, Stefan: "Desarrollo Urbano y Costos de Infraestructura. Balances y Estrategias." ("Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung."), 2003

VILLEGAS, Héctor Belisario: "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario"

ZUCCHERINO, Ricardo Miguel: "Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal", Tomo III. Ed. Depalma, 1992.

GOYTIA, Cynthia, PASQUINI, Ricardo, HAGEDORN, Thomas: "Land Use Regulation and Practices in Argentina: 2011 Survey Results"

**Ignacio Lamothe**, Lic. en Ciencia Política (UBA), con una trayectoria profesional orientada a la gestión pública y particularmente abocada al ámbito municipal. Desde 2011 se desempeña como secretario de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, siendo responsable de asistir a los municipios del país en la modernización de los sistemas administrativos locales y el fortalecimiento de su capacidad de gestión en diferentes temas de interés: planificación urbana, administración tributaria y gestión municipal, entre otros.

**Thomas Hagedorn**, Lic. Planificación Urbana, Regional y Ordenamiento Territorial (Universidad Técnica de Viena). Economía Urbana (Universidad Torcuato di Tella). Especialista en Regulación urbanística, políticas públicas y desarrollo inmobiliario. Docente en la materia Planificación Urbana (FADU – UBA). Fue responsable de los proyectos de regeneración urbana de las estaciones Viena Praterstern y Salzburgo Central (ÖBB-Ferrocarriles Austríacos). Actualmente se desempeña en la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

**Rodolfo Chiodini**, Licenciado en Ciencia Política (UNSAJ); Master en Administración Pública en la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Birmingham; y Especialización en Gestión para PyMES (IAE - Austral). Se desempeñó en distintos organismos de la APN y provincias. Fue docente en Políticas Públicas en universidades nacionales y docente del Instituto Nacional de la Administración Pública. Es asesor en planificación estratégica tanto del sector público como privado. Miembro de la AAEAP (Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública).

**Mariano Uccellatore**, Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires). Especializado en Desarrollo Económico y Mercado de Capitales. Actualmente se desempeña como Jefe de Finanzas de Provincia NET (Grupo Provincia). Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Secretario General del Centro Estratégico para el Crecimiento y Desarrollo Argentino (CECREDA). Asesor económico-financiero.

**Gustavo Delbón**, Licenciado en Mercado de Capitales (Universidad del Salvador). Abogado (UBA) y Máster en Finanzas por la Universidad Torcuato Di Tella. Se desempeñó como coordinador académico en la Universidad del Salvador y como asesor de Directorio del Banco de Inversión y Comercio Exterior. Fue docente en materias relacionadas a las finanzas y a los mercados de capitales en la Universidad del Salvador y en la Universidad Austral.

**German Krivocapich**, Abogado y Especialidad en Derecho tributario (UBA). Doctorando UBA. Profesor adjunto de Finanzas Públicas y Derecho Tributario en UNLAM. Profesor en la Carrera de Especialización de Derecho Tributario (UBA). Profesor de Finanzas Públicas y Derecho Tributario (UAI). Profesor Invitado en Tributación de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Director de la UNTREF. Profesor de Instituciones de Derecho Público Cs. Económicas (UBA), Autor de artículos y libros de la especialidad. Asesor Legal de la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad de Vicente López. Miembro de la AAEF, Miembro del CAEPT. Subdirector del Instituto de Finanzas Públicas y Derecho Tributario del CASI.

**Santiago Barbarán**, Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Trabajó en diversos organismos públicos provinciales y nacionales. Actualmente en la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte. Ayudante de la Materia Elementos de Derecho Administrativo de la UBA. Cursando la Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública de la UBA.





