

Tipo de documento: Tesis de maestría

Maestría en Economía Urbana

Instrumentos de captación de plusvalías urbanas. El Fondo de Desarrollo Urbano como herramienta para la equidad territorial de la ciudad de Posadas desde 2011 a 2019.

Autoría: Silva, Alina F.

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Silva, A. (2023) "*Instrumentos de captación de plusvalías urbanas. El Fondo de Desarrollo Urbano como herramienta para la equidad territorial de la ciudad de Posadas desde 2011 a 2019.*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12053>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



MAESTRÍA EN ECONOMÍA URBANA

INSTRUMENTOS DE CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS

El Fondo de Desarrollo Urbano como herramienta para la equidad territorial de la ciudad de Posadas desde 2011 a 2019.

TESIS PARA MAESTRÍA EN ECONOMÍA URBANA

ALUMNA: Alina F. Silva

DIRECTORA: Marcela Cifarelli

2022

“Declaro conocer las normas de plagiarismo vigentes en la Universidad Torcuato Di Tella”

INDICE

RESUMEN.....	2
ABSTRACT	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
3. MARCO TEÓRICO.....	10
Eje de Conceptos Claves	10
Eje de Estudios Previos.....	13
Eje de Bases Legales	18
4. METODOLOGÍA.....	23
5. DESARROLLO	28
6. CONCLUSIONES.....	54
7. BIBLIOGRAFÍA.....	59
8. ANEXOS	64

RESUMEN

Muchas ciudades han implementado herramientas de captación de plusvalías urbanas, en sus distintas variaciones, principalmente como fuentes innovadoras de generar recursos a los gobiernos municipales.

En el año 2011, se aprobó en la ciudad de Posadas la Ordenanza de Fondo de Desarrollo Urbano, pensada como un instrumento fiscal de gestión urbana y como medio para la búsqueda de una ciudad más equilibrada. Por este motivo, el presente estudio pretende indagar la forma en que se ha implementado la normativa desde el momento de su puesta en práctica hasta el año 2019, y conocer su función como herramienta hacia la equidad urbana.

En lo que refiere a la metodología se trata de una investigación de tipo cualitativa, donde se han realizado entrevistas de carácter semi estructuradas a actores claves y a su vez, se ha realizado búsqueda documental.

ABSTRACT

Many cities have implemented land value capture tools, in different variations, mainly as an alternative resource for the local governments.

In 2011, the city of Posadas approved the Urban Development Fund, understood as a financial tool for the urban management and an instrument for a balanced city. Therefore, this study aims to navigate the implementation process of the ordinance since its inception in 2011 to 2019, and assess its effectiveness as a tool for promoting urban equity.

The methodology used is a qualitative investigation which involved semi-structured interviews conducted to key actors and a documentary search carried out.

PALABRAS CLAVES: recuperación de plusvalías urbanas, instrumentos, mercado de suelo, equidad urbana.

1. INTRODUCCIÓN

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han experimentado crecimiento y transformaciones a lo largo de los últimos años, tal como señalan Blanco B. y otros (2016), las mismas han tenido una tasa de urbanización que ha oscilado del 25%, en el año 1925, al 75%, en el año 2000. Asimismo, establecen que este proceso ha tenido como consecuencia ciudades desordenadas en cuanto a la extensión de la mancha urbana, el uso del suelo mediante soluciones de tipo informal y ambientalmente insostenibles (pág. 2). Ante estas consecuencias, uno de los principales desafíos que se les han presentado a las administraciones gubernamentales ha sido evitar la desigualdad, o, dicho en otras palabras, garantizar el acceso a la vivienda, la provisión de equipamientos y servicios de infraestructura, el cuidado del medio ambiente, entre otros. Siguiendo con este orden de ideas, las Naciones Unidas (2018) establece como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles el de Ciudades y Comunidades Sostenibles, donde se propone “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Esto implicaría que todos los ciudadanos puedan tener una calidad de vida digna sin generar daños al medio ambiente mediante el “acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (pág. 51)

Por otra parte, la responsabilidad de proveer y dar respuesta a estos problemas, recae sobre los distintos niveles gubernamentales, principalmente las administraciones municipales. Ante esta situación, es necesario que los municipios implementen medidas innovadoras que los ayude a hacer frente a la problemática del financiamiento de inversión pública.

Así surgen distintas herramientas alternativas, a la fuente de recursos tradicionales como las transferencias nacionales o provinciales o las tasas municipales a los inmuebles, como la captación de plusvalías, cuya principal virtud radica en que propician a las administraciones locales de recursos propios. Dentro de este marco, el Lincoln Institute of Land Policy (2022) define a la recuperación de plusvalías, o recuperación del valor territorial, como “un enfoque que los gobiernos pueden utilizar para financiar proyectos de infraestructura

costosos y otros servicios públicos sin tener que recurrir a su presupuesto general". (min.1:34)

El principio de captura de plusvalías reside en utilizar la valorización del suelo, producida por motivos ajenos a los que realiza el propietario de un lote:

En la medida en que la demanda por suelo es una demanda derivada y su precio depende de lo que se pueda hacer con él, elementos clave del desarrollo urbano como la transformación del uso del suelo de rural a urbano, la instalación de infraestructura o la densificación, permiten incrementar los beneficios potenciales derivados de un terreno o propiedad. (Blanco Blanco y otros, 2016, pág. 31)

La ciudad de Posadas, capital de la Provincia de Misiones, no ha sido ajena a las cuestiones mencionadas. De acuerdo a los datos provistos por el Censo Nacional del año 2010, contaba con 320.429 habitantes, más del 90% de su población se ubica en áreas urbanas. A su vez, conforma un gran conglomerado urbano con la ciudad de Garupá, Candelaria y Encarnación, Paraguay y han recibido transformaciones urbanas como consecuencia de las obras de terminación de Yacyretá.

Es en ese contexto que surgen herramientas normativas para el ordenamiento territorial y algunas alternativas para la captura de las plusvalías generadas, específicamente el Fondo de Desarrollo Urbano.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La ciudad de Posadas se caracteriza por haber atravesado grandes transformaciones a nivel territorial, con una ocupación del suelo de tipo extensivo, con vivienda de interés social de baja densidad y cambios en la regulación en lo que refiere a zonificación urbana, particularmente entre los años 1998 y 2013. Las grandes modificaciones que ha tenido el territorio se debieron, mayormente, a hechos relacionados a factores externos a políticas implementadas por el municipio, como el aumento de la cota de inundación debido a las obras de la Represa Hidroeléctrica Yacretá que “obligó a relocalizar hacia el suroeste de la ciudad de parte de la población afectada por la inundación de tierras, producto del embalse” (Municipalidad de Posadas, 2010, pág. 23) por lo que implicó además de la transformación espacial, una de tipo social, ya que aproximadamente 8.000 familias han sido trasladadas de su ubicación original. Y conjuntamente, la política de vivienda pública se caracteriza por “la construcción de complejos habitacionales financiados por el Estado, especialmente en zonas periurbanas...” (Maidana & Millán, 2009, pág. 123) así como el desarrollo de iniciativas privadas, caracterizadas por edificios de vivienda multifamiliar y/o comerciales en áreas mejoradas, es decir, la zona céntrica y costera de la ciudad. Esto se ha visto reflejado en la valorización inmobiliaria ya que los servicios, equipamientos e infraestructuras, se encuentran centralizados en un sector de la ciudad y como consecuencia, se ha remarcado la desigualdad social.

Ahora bien, ante el escenario planteado, las decisiones que ha tomado el municipio para contener el impacto de las acciones mencionadas se basaron, inicialmente, en cambios normativos. Teniendo en cuenta que a partir del año 2008 se ha impulsado el proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan Estratégico territorial de la ciudad de Posadas, en consonancia con las tendencias en lo que refiere a gestión del territorio a nivel global, y por ello, se han ido promoviendo los conceptos de planificación urbana como los planes urbanos, sectoriales, de promoción y desarrollo, de participación ciudadana y los instrumentos de financiamiento tales como las que promueven la recuperación de las inversiones realizadas por el sector público y que se ven reflejadas en el

aumento del valor del suelo de una ciudad, conocidas como herramientas de recuperación de plusvalías, entendiendo como tal a:

el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al “esfuerzo comunitario”, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad. (Amborski & Smolka, 2001, pág. 56)

Históricamente, la Ciudad de Posadas definió por un proceso de urbanización en función del puerto y con el río como principal vía de comercialización, se inició como parte de las Misiones Jesuíticas Guaraní, fundada en 1615 como la reducción de Nuestra Señora de la Anunciación. Tras la expulsión de los jesuitas comienza a formar parte de la Provincia Colonial de Misiones, dependiente del Virreinato del Río de la Plata. Luego, hacia el año 1810, se ordena el establecimiento de instalaciones militares de la llamada “Rinconada de San José” y, posteriormente, pasó a formar parte de la tutela paraguaya pero anexada al dominio político de la provincia de Corrientes en 1815. Por su ubicación ha sido considerada un centro de intercambio comercial lo que lleva a que en 1870 se la declare capital del Departamento de Candelaria, bajo el nombre de Trincheras de San José, realizándose en esa época el trazado en damero y la primera mensura. Finalmente, hacia 1884, bajo la denominación de la ciudad de Posadas fue cedida al territorio misionero (dicho territorio se convierte en Provincia en el año 1953).

Eventualmente, con la llegada del ferrocarril en el año 1912, la expansión territorial fue trasladándose hacia el sureste quedando el centro económico, comercial y habitacional, geográficamente descentralizado del resto del territorio y consolidándose el casco fundacional.

En lo que refiere a antecedentes de planificación, en 1957 se ha elaborado el plan URBIS, cuyos principales objetivos “fueron promover el desarrollo y el bienestar de la ciudad y regular el crecimiento físico de la ciudad en forma armónica.” (Municipalidad de Posadas, 2010, pág. 22). En 1971, tuvo lugar el Plan Posadas que previa el carácter administrativo de la ciudad, así como también su importancia dentro de su contexto regional. En cuanto a los aspectos

de ordenamiento territorial tenía “como idea central los ejes de crecimiento se dirigieron hacia la costa con dos direcciones básicas paralelas al curso del agua, desde el centro hacia el Sur y hacia el Oeste...” (Municipalidad de Posadas, 2010, pág. 22)

A partir de 1980, a la forma de crecimiento urbano se debe añadir la conjunción de otros dos procesos, la política de vivienda pública de tipo extensiva, como así también, la ejecución de obras complementarias relacionadas a la Represa Hidroeléctrica de Yacyretá, ubicada a aproximadamente 100 km, y cuyas obras implicaron la reconfiguración del borde costero de las ciudades de Posadas, Candelaria, Garupá y, de Paraguay, las ciudades de Encarnación, San Juan del Paraná y Carmen del Paraná. El impacto en el territorio fue condicionando la forma del desarrollo, basado, por un lado, en pérdida de suelo urbano por el aumento de la cota de inundación del Río Paraná para la creación del embalse de agua y, por otro lado, la conversión de suelo rural a urbano con grandes vacíos urbanos intersticios escasos de infraestructuras y servicios.

En este mismo orden de ideas, resulta oportuno mencionar que el proceso de transformación se llevó a cabo, principalmente, con la reformulación del borde costero de la ciudad, por las ya mencionadas obras de infraestructura y los distintos cambios normativos realizados: Ordenanza 917/2002, Resolución Interna N° 48 - Secretaría de Planificación y Ordenanza 2365/2008, luego la Ordenanza 2916/2011 (Hoy XVIII - 126)¹ que modificaron la zonificación del borde costero y finalmente, la Ordenanza 3373/2013 (XVIII – N° 149) que se ocupó del resto del ejido municipal. Es por esto por lo que se debe indicar que “las políticas de recuperación de plusvalías se enfocan principalmente en los incrementos generados por las inversiones públicas y por acciones administrativas tales como el otorgamiento de permisos específicos para el cambio de usos del suelo y desarrollos, inclusive mayores densidades” (Smolka, 2013, pág. 10).

Con el fin de atender el crecimiento, extensivo y desequilibrado, en el que se ha desarrollado la ciudad fue imprescindible la participación y el acuerdo ciudadano que derivó a que en el año 2008 se suscriba el Acta Fundacional del

¹ A partir del año 2011 la legislación municipal, por medio del Digesto Jurídico Municipal, comenzó a clasificarse por ramas y números correlativos.

Plan Estratégico Posadas 2022. Cuyo fin era impulsar, durante el periodo de los años 2009 y 2010, el proceso participativo para la elaboración del Plan Estratégico que se resumió en un documento cuya síntesis para la ciudad se denominó como *“Posadas, centro regional de turismo y servicios, reconocida como ciudad cultural y polo de innovación con desarrollo productivo, que promueve el crecimiento inclusivo y sostenible, posicionada como el Gran Portal Urbano de la Selva Misionera”* (Declaración del Consejo Fundador del Plan Estratégico. Adhesión. Establece Plan Estratégico Posadas 2022. XI - 71, 2011, pág. art 2). El plan, dividido en ejes estratégicos, estableció una serie de propuestas y sus correspondientes programas donde se incluyeron elementos como la construcción de un diagnóstico consensuado para determinar los componentes que servían para potenciar el desarrollo económico, partir de la planificación integral para la comunidad, así como también la consolidación de las relaciones y colaboración entre instituciones privadas y públicas y “revisar la distribución territorial de las actividades, para optimizar la distribución de funciones y prestación de servicios” (Municipalidad de Posadas, 2010, pág. 13).

Como resultado, en el año 2011, se sancionaron las primeras ordenanzas relacionadas a la regulación del territorio. La primera, la Ordenanza 2916, de ordenamiento del frente fluvial que regula las actividades de los sectores de la ciudad ubicados frente a la costa, tanto frente al Río Paraná como cuencas de grandes arroyos. Se definieron nuevos indicadores de zonificación, incluyendo criterios constructivos y de usos permitidos con la Ordenanza XVIII - N° 126. La segunda, una regulación de tipo fiscal, denominada Fondo de Desarrollo Urbano (FDU), que promueve la equidad territorial por medio de la transferencia de las inversiones realizadas en edificios en altura traducido en el cobro de un canon, proporcional a la altura proyectada, cuyo fin es la ejecución de obras en sectores de la ciudad que se encuentran postergados, es decir, que carezcan de infraestructura urbano, equipamientos y servicios.

Continuando con la línea de regulación del territorio, en el año 2013 se sancionó la Ordenanza 3372, que define “se entiende por Ordenamiento Urbanístico de la Ciudad de Posadas a las definiciones referidas a los indicadores de regulación urbanística que orientan todas las intervenciones de construcción y urbanización dentro del ejido Municipal”. (Ordenamiento Urbanístico de Posadas. XVIII - N° 149, 2013, pág. 2). Determinándose así la actualización de la normativa que

modificaba la zonificación de la ciudad, incluyendo los indicadores urbanos, tales como usos y condicionantes edilicios.

Por consiguiente, la idea de la investigación surgió considerando que el fundamento de la captación de plusvalías urbanas radica en que parte del incremento del valor del suelo debe ser movilizado a favor de los ciudadanos, por acciones que no han realizado los propietarios de los inmuebles beneficiados. Partiendo de la indagación de los distintos cambios normativos que se han efectuado, así como también de los grandes proyectos de infraestructura ejecutados en la ciudad, se observó que esto ha implicado un beneficio para el desarrollo de ciertos sectores, así como también el incremento en el valor del suelo. Es así como nace la inquietud, es decir, que si mediante la aplicación del instrumento – FDU- la ciudad de Posadas se ha vuelto más equitativa y accesible para los ciudadanos, para ello es necesario conocer como ha sido el proceso de aplicación y comprender si se han obtenido los resultados esperados en lo que plantea el espíritu de la normativa.

2.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo se implementó el Fondo de Desarrollo Urbano en la Ciudad de Posadas entre 2011 y 2019?

2.2 OBJETIVO GENERAL: -el propósito.

Analizar la implementación del Fondo de Desarrollo Urbano desde el año 2011 hasta el año 2019, en la ciudad de Posadas.

2.2.1 OBJETIVO ESPECIFICO:

Evaluar si el instrumento Fondo de Desarrollo Urbano alcanzó su finalidad como herramienta de equidad territorial, analizando desde el inicio de su implementación hasta el año 2019.

3. MARCO TEÓRICO

Las ciudades gestionan el territorio a través de políticas urbanas que se aplican por medio de programas o normas. La captación de plusvalía urbana, como recurso de financiamiento del estado municipal, se basa en diferentes fundamentos que están relacionados entre sí. Para entenderlos, en el presente apartado se realizará la contextualización con una estructura dividida en tres ejes: el primero que refiere a lo conceptual, donde se desarrollarán las definiciones claves para entender el tema planteado; el segundo eje, se describirán estudios previos relacionados y finalmente, el tercero, se reseñarán las bases legales sobre las que se sustenta el instrumento regulatorio para la captación de plusvalías en la Ciudad de Posadas, específicamente, en la implementación del Fondo de Desarrollo Urbano desde el año 2011 hasta el 2019.

Eje de Conceptos Claves

A grandes rasgos, una ciudad se compone por el ámbito espacial donde se ubica la población y las actividades que se desarrollan, además, existen servicios y redes que hacen de soporte al funcionamiento de esta y son una condición necesaria. Es decir que la localización en el territorio y las formas de acceso a los bienes urbanos, como los servicios, infraestructuras y equipamiento, pueden ser formas de inclusión o exclusión poblacional. Entendiendo como servicio a las redes de agua, electricidad, gas, teléfono, internet, transporte hay que tener en cuenta que los mismos “se localizan en forma discreta dentro de la ciudad, en unos lugares y no en otros, abarcando (llegando) a unas zonas y no a otras (cobertura territorial)” (Pírez P. , 2000, pág. 14). Derivando así a que parte de la población carezca de acceso a los mismos, ya sea por cuestiones territoriales como ubicarse en zonas no servidas, sociales como las condiciones económicas, o institucionales, por las condiciones de informalidad, por lo que Pirez (2000) agrega que “un servicio es excluyente cuando no incorpora a la población actualmente existente en la ciudad, pero también lo es cuando no prevé la incorporación de la población que se irá incorporando con el tiempo, previendo para ello las inversiones necesarias”. (pág. 14)

Dado que el objetivo del FDU es propender hacia el desarrollo equitativo y equilibrado de la ciudad, y el de la presente investigación es evaluar si el instrumento alcanzó este fin, es importante explicar el concepto de equidad territorial. Tal como mencionan Olvera Esquivel y Arellano Gault (2015), el concepto de equidad e igualdad son utilizados sin distinción, entendiéndose como tal a “la búsqueda de igualdad en aspectos relevantes”. Estos autores, definen que la equidad puede ser aplicada como un principio general o un derecho fundamental y, por lo tanto, puede ser el fin de cualquier política pública. En este sentido, añaden que “es sencillo construir discursos políticos alrededor de la equidad, pero es sumamente complicado alcanzar un consenso sobre lo que se debe considerar equitativo, específicamente, sobre el elemento igualador en una sociedad.” (pág. 596).

En esa misma línea, Furtado y Acosta (2020) consideran que no hay una definición única respecto al concepto de equidad pero que se trata de un criterio básico para la evaluación de políticas de tipo distributivas y hacen hincapié en que:

La consideración del concepto en la distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización latinoamericana debe tener en cuenta no solamente las diferencias relativas como también las diferencias absolutas entre los niveles más bajos y los más altos de la distribución de la riqueza, incluyendo el acceso al suelo urbanizado. (Pág. 116)

En adición a lo anterior, y para entender los conceptos bases utilizados en el desarrollo del FDU, resulta oportuno mencionar los documentos que refieren al ordenamiento del territorio nacional, coetáneos al mismo. En primer lugar, el Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico, el segundo el Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional, ambos del año 2009 y finalmente, el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable, realizado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial en el año 2010. Es en este documento donde se define que:

La creación de condiciones de equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos necesarios para alcanzar un hábitat adecuado a todos los ciudadanos. (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, 2010, pág. 3)

Además, dado que una de las cuestiones a analizar en la actual investigación es la relación del FDU como elemento de redistribución territorial, es importante resaltar otro de los principios que menciona el anteproyecto que es el de la ciudad como un producto colectivo, es decir, como el resultado del esfuerzo social y que, por consecuencia, le otorga al Estado la tarea de redistribución equitativa de los beneficios generados. Teniendo este concepto de la función del Estado y siguiendo esta línea, es oportuno mencionar que la captación de plusvalía urbana se define como:

el concepto de recuperación de plusvalías implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo. (Smolka, 2013, pág. 2)

Esto quiere decir que, el Estado podría capitalizar estos incrementos en el valor del suelo por medio de distintos tipos de instrumentos. Resulta conveniente aclarar y tener en cuenta que la definición de recuperación de plusvalías se refiere a los incrementos en el valor del suelo, y no en los cambios que pudieran realizarse por asociación a la construcción que se efectúe en un lote.

Según los distintos autores, los instrumentos de recuperación se categorizan en impuestos, contribuciones, tasas, exacciones (aportes urbanísticos) y cargos regulatorios.

En cuanto al instrumento de captación de plusvalía en análisis, el Fondo de Desarrollo Urbano, de acuerdo con la definición otorgada en la Guía de Instrumentos Urbanísticos:

sirve para financiar las inversiones en bienes públicos con fines de desarrollo urbano local que se alimenta de los recursos generados a través de la aplicación de herramientas de captación de plusvalías. Tiene como objetivo la generación de fondos para inversiones públicas de desarrollo urbano. (Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, 2015, pág. 115)

En este orden de ideas, se puede agregar que los instrumentos de recuperación de plusvalías surgen como un complemento en la recaudación de tasas municipales en administraciones en la que, por el contexto o conformación social, resulta complejo la modificación o aumento de las tasas tradicionales de recaudación como por ejemplo la tasa de inmuebles.

Eje de Estudios Previos

Seguidamente, se describen los antecedentes de investigaciones, relacionadas a las capturas de plusvalías urbanas, donde se han definido conceptos generales, así como también casos de estudio de aplicación de estos conceptos en distintas ciudades latinoamericanas.

Andrés Blanco, Vicente Fretes Cibils y Andrés Muñoz quienes, en el año 2016, compilaron la práctica de nueve ciudades que han implementado instrumentos de captación de plusvalías para realizar operaciones de inversiones urbanas en la monografía “Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe”. El estudio tuvo como objetivo valorizar la heterogeneidad y demostrar la variedad de los mecanismos e instrumentos a través del análisis de estudios de casos.

De la revisión de las experiencias surgen cuatro conclusiones principales respecto al desarrollo de las estrategias para la captación de plusvalías. La primera es que la recuperación de plusvalías tiene más éxito cuando es aplicada al financiamiento de grandes operaciones urbanas. La segunda es que los instrumentos de captación de plusvalías generan recursos suficientes como para recuperar los costos de la inversión en proyectos de infraestructura urbana teniendo en cuenta que, en ninguno de los casos, el fin principal de los instrumentos es mejorar la situación fiscal del municipio. La tercera es que los diversos instrumentos de captación de la valorización del suelo son exclusivos

de cada ciudad, es decir, todos los casos son heterogéneos ya que depende de la configuración de la ciudad, la dinámica de mercado, el contexto, entre otros. Finalmente, la capacidad de las administraciones para implementar las alternativas de acuerdo al contexto local.

Respecto a la metodología, se realizó un estudio de casos donde se examinaron los procesos de implementación, la ejecución y los resultados alcanzados. Los criterios de selección de los casos se basaron en la diversidad de las experiencias y contextos, la combinación de ciudades de diversas escala y roles, entre otros. Se empleó método mixto, de tipo cualitativo para describir el contexto histórico, legal y de economía política donde los autores utilizan entrevistas semiestructuradas y encuestas como métodos de recolección primarios y como fuente secundaria, estudios previos, noticias, documentos legales, registros de operaciones y transacciones. Se destaca que la naturaleza del análisis es exploratoria ya que, a mayor cantidad de información recolectada, se alcanzan mejores conclusiones respecto a los procesos de implementación y resultados alcanzados por los distintos casos.

A nivel nacional, en el capítulo “La captura de plusvalías en Argentina” cuyo estudio se basa en los casos de las ciudades de Rosario, Trenque Lauquen, San Fernando y Morón, donde se han implementado distintos dispositivos de gestión de suelo e infraestructura, Baer, Cuenya, Duarte, Esteban, Itzcovich y Reese (2016) analizan una de las principales características de la Argentina, en cuanto a políticas urbanas, es la falta de articulación a nivel nacional ya que carece de una ley de suelo y ordenamiento territorial y donde la responsabilidad en cuanto a la regulación urbana ha sido a nivel municipal deficiente en cuanto a capacidad técnica, política o financiera. Señalan que las experiencias, en cuanto a herramientas para la recuperación de la valorización inmobiliaria, se basaron principalmente en reformas normativas (urbanísticas y tributarias) y de gestión, que se han desarrollado con un débil respaldo legal.

Por su parte, Smolka, (2013), en su informe “Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano” realizó una revisión de los principios de recuperación de plusvalías con antecedentes de diferentes jurisdicciones. Del análisis del documento han surgido tres categorías a saber: de instrumentos, impuestos o contribuciones;

aportaciones sobre derechos de construcción o transferencia de derechos de desarrollo y el desarrollo de tierras públicas. En base a esto resultados el autor efectuó una serie de recomendaciones como basarse en las experiencias de la implementación, ampliar el conocimiento y presentar las evidencias sobre las formas de las políticas de recuperación de plusvalías y promover una mayor comprensión pública y participación.

Finalmente, el autor recomienda, en base a la revisión de la captación de plusvalías, que para poder avanzar se debe aprender de las diversas experiencias en cuanto a políticas e instrumentos de recuperación, así como aumentar el conocimiento de las posibles formas aproximación de las herramientas y la importancia de la comprensión, del gobierno y de la ciudadanía en cuanto al beneficio para la comunidad respecto a la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

Duarte y Baer (2013) en su trabajo sobre la “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina”, explican la aplicación de la captación de plusvalía a través de la contribución por mejoras en el municipio de Trenque Lauquen y el alcance de la recuperación pública, así como también se realiza una comparación con municipios de otros países a fines de evaluar la escalabilidad del instrumento. Consideran que, a pesar de no tener herramientas de precisión para calcular el incremento en el valor del suelo, ya sea por cambios normativos o por provisión de obra pública, es un instrumento sencillo cuya ventaja de cobrar mediante un porcentaje de suelo y se puede prescindir de estudios de valor del suelo para hacer la equivalencia entre cuanto un propietario debería abonar. Al mismo tiempo, el municipio genera un banco de tierras que favorece la oferta y el valor del suelo, así como también, sirven para concretar diversas políticas al disponer de suelo urbanizado.

En cuanto a lo que se podría mejorar, remarcan que no se regula la localización ni tamaño de terrenos que se transfieren al municipio como parte de pago pero que todos los convenios celebrados, son evaluados por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Trenque Lauquen ejerciendo de contralor del poder ejecutivo. Estiman que se podría diversificar los hechos imponibles, ya que “la

implementación del instrumento queda supeditada a la habilitación de nuevos loteos” (pág. 20) lo que se traduce en una limitación de la herramienta.

Furtado Fernanda y Acosta Claudia (2020), realizaron el documento “Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación” en donde clasificaron, describieron y presentaron instrumentos con sus respectivos estudios de casos. Realizaron una primera subdivisión básica entre los instrumentos fiscales, de naturaleza tributaria, y los de tipo regulatorio, utilizados para cumplir objetivos en la política de suelo urbano, pero concluyen que no hay una forma ideal de clasificación ya que los instrumentos son interdependientes. Es por esto que resuelven elaborar ocho categorías, de las cuales se mencionaran las que se relacionan al objeto de investigación ya que consideran que no todos los instrumentos fueron exclusivamente pensados para la recuperación de plusvalías. La primera categoría son los Impuestos a la Propiedad Inmueble que se caracterizan por desvincular al poder público de beneficiar a los propietarios, y cuya recaudación se dirige al presupuesto general, es decir, que es una forma de recaudación básica. La segunda categoría la denominan Recuperación de Costos por Obras Públicas, donde se busca recuperar las inversiones realizadas en desarrollo de obras. El principio de este mecanismo es que, si el estado ha mejorado las condiciones de algunos inmuebles, los propietarios de estos deben hacerse cargo de los costos aparejados por los beneficios recibidos. Otra de las categorías es la que refiere a Recuperación de plusvalías por usos y aprovechamientos urbanísticos que tiene como idea central que otorgarle indicadores diferenciados de aprovechamiento a terrenos urbanos le genera una valorización. Por lo tanto, dicha valorización se ha dado por un proceso de urbanización, impulsado desde las políticas públicas, entiéndase por tal a las inversiones directas o de decisiones administrativas relacionadas. De esta última categoría concluyen que existen distinciones en la forma y diseño que de estos instrumentos pero que el aspecto más relevante es la proporción que del valor del suelo que se pretende recuperar.

Blanco Blanco Andrés, Moreno Nancy, Vetter David y Vetter Marcia (2016) en el estudio titulado “El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de

proyectos urbanos” mencionan que ante el crecimiento de las ciudades y la consecuente demanda de servicios e infraestructura y la incapacidad de financiación de los municipios para proveerlos con la fuente de recursos tradicionales se vuelve necesario contar con nuevas alternativas en beneficio de las finanzas públicas, traducidas en desarrollo de infraestructura y servicios y como consecuencia contribuir a la equidad social. A nivel metodológico, describieron proyectos y sus fases de delimitación de impacto y se realizó una valoración cuantitativa, ilustrándolo con el estudio de caso de dos ciudades donde el nexo en común es la revitalización, recuperación de espacios verdes y la provisión de infraestructura. Resaltan que la virtud de contar con mecanismos de captación de plusvalías es que pueden contar con fuentes innovadoras de recursos para destinarlos a enfrentar los retos que presenten las ciudades, “el beneficio generado por las inversiones municipales proporcione retroalimentación positiva en forma de recursos adicionales para nuevas inversiones, de tal manera que estos recursos puedan ayudar a reducir los rezagos en la provisión de servicios e infraestructura a nivel local.”

Goytia y Cristini, 2020, en el estudio “Infrastructure Investment in a Messy Urban Growth Scenario: The Role of Land Value Capture Instruments in Argentina” exploran la posibilidad de ampliar el financiamiento público mediante herramientas de captación de plusvalía urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), una región cuyo crecimiento se ha dado de manera desorganizada, caracterizada por la extensión y la baja densidad, carente de inversiones en infraestructura urbana. El estudio concluye que los instrumentos de contribución por mejoras son los mejores para financiar proyectos de infraestructura y que tiene la ventaja de estar en aplicación en varios municipios de la región metropolitana.

Como antecedente a nivel local, los autores Cáceres y Szeliga, 2014, en la investigación llamada “El Fondo de Desarrollo Urbano y la Captura de Plusvalías en Posadas, Argentina” sintetizaron la aplicación de la ordenanza de creación del Fondo de Desarrollo Urbano. En el estudio se detalló la contextualización de la ciudad y de los antecedentes del proceso de planificación, así como también una descripción del marco legal, a nivel nacional, provincia y local. Además,

incluyeron datos cuantitativos de la herramienta como forma de financiamiento de ejecución de obra pública en el periodo de estudio y analizan 2 casos de aplicación. Y finalizan con una reflexión respecto a la posibilidad de replicar estas iniciativas.

Finalmente, Sapper, 2017, en su investigación “Acceso al suelo urbano en la ciudad de Posadas después de las transformaciones territoriales ocurridas en los últimos 10 años”, resalta las transformaciones territoriales ocurridas en la ciudad con la descripción de las tres lógicas que actúan en la ciudad: el mercado de suelo, la demanda de los sectores más vulnerables de la sociedad y el rol del estado. Concluyendo que el proceso de transformación de la ciudad se ha marcado por la consolidación y valorización de algunos sectores, dificultando el acceso a la vivienda a la población en general. Concluye que la capacidad técnica y la incorporación de herramientas de captación de plusvalías han sido un avance en la implementación de políticas públicas.

Eje de Bases Legales

Considerando que el instrumento en estudio, del cual se pretende analizar su forma de implementación, ha sido el resultado de un proceso de modificaciones de diferentes de políticas públicas que se fueron construyendo, se plantean las bases legales necesarias para la implementación del instrumento FDU en la ciudad de Posadas.

Es importante destacar que la República Argentina y la Provincia de Misiones no cuentan con leyes de Ordenamiento Territorial por lo que toda cuestión referida a regulación queda a criterio de los municipios. Por este motivo, a partir del año 2008, en la Ciudad de Posadas se han llevado adelante diferentes iniciativas de tipo normativas relacionadas a la planificación estratégica y participativa. Contando con el apoyo provincial y nacional, el municipio encaró el proceso, coordinado por el Instituto de Gestión de Ciudades (IGC)². El Plan Estratégico Posadas 2022, iniciado por el Consejo Fundador del Plan Estratégico Posadas 2022 y cuyo principal objetivo era realizar el diagnóstico para la posterior elaboración del plan de la ciudad:

² Es un equipo interdisciplinario dedicado al diseño e implementación de políticas públicas urbanas y territoriales. <https://igc.org.ar/>

consideramos central establecer visiones y estrategias que permanezcan en el mediano y largo plazo, a partir de amplios acuerdos, debiendo las modalidades de participación ser crecientes, con nuevas formas y oportunidades de opinar, analizar, debatir y realizar aportes, consolidándose el trabajo realizado (Declaración del Consejo Fundador del Plan Estratégico. Adhesión. Establece Plan Estratégico Posadas 2022. XI - 71, 2011, pág. 11).

En este marco y del diagnóstico elaborado, se detectó que la ciudad se encontraba frente a una situación compleja que requerían de la gestión municipal, donde era necesaria la planificación sostenida, la interacción entre actores e instituciones, dando como resultado el eje estratégico Integración Urbana y Calidad Ambiental. Este eje tenía por objetivo la promoción de políticas de integración urbana, apuntando al control sobre la dispersión urbana y también de las áreas consolidadas, el crecimiento y las actividades que se desarrollarían en la ciudad que deberían compatibilizar con el medio natural y el paisaje.

El programa llamado Desarrollo Urbano destacó que, en cuanto a ordenamiento territorial, el principal problema de la ciudad era su gran extensión y la falta de equilibrio en los diferentes sectores de la misma, la deficiente cobertura de infraestructura urbana, servicios y equipamientos, al igual que la problemática habitacional, donde se destacó la dispersión y vacíos urbanos generados por la implantación de conjuntos habitacionales en la periferia y a su vez, con una oferta limitada de vivienda para los distintos estratos sociales.

Fue entonces así que se elaboró al proyecto del Plan de Ordenamiento Urbano para definir las pautas del crecimiento y desarrollo de la ciudad de manera ordenada con “una clara delimitación de su planta urbana, una extensión programada de las infraestructuras, modernas relaciones con la producción, los servicios y el trabajo, previsión del crecimiento habitacional, de los espacios públicos...” (Declaración del Consejo Fundador del Plan Estratégico. Adhesión. Establece Plan Estratégico Posadas 2022. XI - 71, 2011, págs. 2, anexo II).

Es así que, con el objeto de una solución a la problemática, se elaboró en un principio la normativa urbana que modificó los indicadores urbanos del borde costero, conocida como Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial de la Ciudad de Posadas:

Se entiende por ordenamiento urbanístico del Frente Fluvial de la ciudad de Posadas a las precisiones referidas a los indicadores de regulación urbanística que hacen orientar las acciones de construcción/urbanización en este sector de la Ciudad que se extiende a lo largo de la costa sobre el río Paraná. (Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial de la Ciudad de Posadas. Regulación., 2011)

De manera análoga, se dictó la normativa como instrumento de tipo fiscal "...con el objeto de propender a un desarrollo más equitativo y equilibrado de la Ciudad en su conjunto..." (Fondo de Desarrollo Urbano. Creación y Regulación, 2011)

El Fondo de Desarrollo Urbano (FDU) de la Ciudad de Posadas, puede definirse como un mecanismo de solidaridad entre los distintos sectores que conforman la ciudad, orientando el desarrollo de la misma de acuerdo a estrategias de transferencia de los valores diferenciales entre los sectores con mayor desarrollo a aquellos con mayor déficit de equipamientos, servicios e infraestructura. Haciendo uso de los Indicadores Urbanísticos Diferenciales (IUD) la Municipalidad establece el pago de un tributo llamado Derecho Especial de Compensación por el uso de Indicadores Urbanísticos Diferenciales, que puede aplicarse en dos casos, por Compensación de uso en altura o por asignación a áreas de interés urbanístico.

En el caso de la aplicación por altura se calcula sobre el excedente (o compensación) de la altura base proyectada, de 9 o 10 metros, en una obra de arquitectura. Ahora bien, cuando se trata de asignación de Indicadores a Áreas de Interés Urbanísticos, se refiere a los grandes vacíos urbanos identificados que deben establecerse mediante de un Plan de Sector, especificado en la Ordenanza XVIII – N° 149.

Se dispuso que la compensación tendría diferentes formas de efectuar el pago: en efectivo, entrega de bienes inmuebles ubicados en áreas urbanizadas cuyo valor equivalga al monto que corresponda abonar o mediante la construcción de obra pública definida por el municipio.

El destino de los recursos afectados al FDU deberían ser utilizados para la obtención de inmuebles, construcción de centros comunitarios, educativos, sanitarios, entre otros o para la ejecución de obras básicas de infraestructura o

espacios públicos en áreas degradadas, entendiendo los fines para los que fue creada la herramienta radica la importancia de la comprensión en el proceso de aplicación de la misma.

Por último y como se ha mencionado anteriormente, la captación de plusvalías se refiere a que el Estado pueda capitalizar el incremento en el valor del suelo por los esfuerzos que realizados en inversiones de infraestructura o por cambios normativos se debe mencionar que, en la ciudad de Posadas, ocurrieron sucesos claves relacionados. Por un lado, la generación del embalse para la represa Yacyretá que derivó a la modificación del borde natural de la costa del Río Paraná cuya reconfiguración generó, en distintas etapas, la pérdida de suelo, de zonas residenciales, de patrimonio cultural y por este motivo, la realización de obras para la recomposición de la trama urbana, ejecutando costaneras, calles, canalización de arroyos y parques. (Véase Anexo A, figura 1, pág. 64)

Fulco (2012) menciona que, para las ciudades comprometidas por el embalse, tanto de Argentina como para Paraguay

“estos proyectos dejarán, además, un aporte ambiental y recreativo, conformado por más de 6.000 hectáreas de lagos, 5.000 metros de playas, 600 hectáreas de reservas urbanas y una superficie análoga de espacios verdes equipados, destinados a actividades culturales y recreativas; así como también en nuevas infraestructuras, como plantas de tratamiento de efluentes cloacales, nuevos puertos y nuevos accesos viales, puentes y reposición de edificios públicos, en ambas márgenes”. (pág. 190)

Por consiguiente y en referencia a los cambios normativos, con el fin de hacer frente a las transformaciones ocurridas en el territorio, el gobierno local debió modificar la normativa urbanística y fue así como en el año 2011 se sanciona la Ordenanza XVIII – N° 126 (véase Anexo A, figura 2, pág. 64). Es así que en el informe realizado por la Municipalidad de Posadas (2010) se señala que

“la Municipalidad dio inicio a una revisión del ordenamiento urbanístico de la ciudad. Se comenzó, precisamente, por el borde urbano con el río. Nuevos indicadores y nuevas modalidades de actuación se

proponen con la finalidad de formalizar este nuevo frente sobre el agua.”
(pág. 19)

Por lo que se entiende que las modificaciones producidas por el estado han beneficiado a los propietarios de inmuebles, ya sea por cercanía a la Av. Costanera y por los cambios realizados en la normativa urbana.

4. METODOLOGÍA

La presente se trata de una investigación de tipo cualitativa en la cual se utilizó como estrategia de investigación el estudio de casos, entendiendo que el objetivo es comprender el propio caso en estudio, es decir el Fondo de Desarrollo Urbano de la ciudad de Posadas, y no hacer una generalización de ello, tal como señala Stake (1999): “el estudio de caso es el estudio de la particularidad y la complejidad de un caso, por el que se llega a comprender su actividad en circunstancias que son importantes” (pág. 11).

El estudio de caso, para Yin (1994), “contribuye únicamente a nuestro conocimiento de fenómenos individuales, organizacionales, sociales y políticos.” Y agrega, en otras palabras, que preserva la principal particularidad de los hechos, en lo que refiere a organizaciones y los procesos. Asimismo, indica que pueden utilizarse tres categorías en base a tres condiciones, primero al problema planteado, en segundo lugar, el control que tiene el investigador sobre los eventos y, por último, el enfoque sobre lo actual. Al respecto de la pregunta de investigación, indica que aquellas del tipo “cómo” y “por qué”, son de tipo explicativas ya que “se tratan de eslabones operacionales que necesitan ser trazados en el tiempo, en lugar de meras frecuencias o incidencias.”

Para Simons (2011) la finalidad del estudio de casos es “generar una comprensión de un tema determinado, un programa, una política, una institución, o un sistema, para generar conocimientos y/o informar el desarrollo de políticas, práctica profesional y la acción civil o de la comunidad” (pág. 42).

Destaca tres categorías generales, el estudio de caso dirigido por la teoría, cuya principal característica es que parte de una visión teórica que sirva como norte para la recopilación de datos. La segunda categoría, denominada estudio de caso evaluativo, que lo relaciona específicamente con los programas públicos y que tiene varios imperativos relacionados con la dimensión política donde se debe comprender el valor del programa y por la complejidad del caso, debe ser inclusivo respecto a los intereses del programa estudiado. Finalmente, menciona el estudio de caso etnográfico, relacionado a la tradición antropológica y sociológica y que utiliza métodos cualitativos como la observación y pretende entender el caso en relación a una teoría.

La elección del estudio de caso como estrategia, se ha realizado considerando las posturas de los distintos autores, donde la característica en común reside en la particularidad del programa o política que se estudia, es decir, del Fondo de Desarrollo Urbano como herramienta hacia la equidad territorial.

Siguiendo esta línea, el programa de captación de plusvalías de la ciudad de Posadas fue una herramienta innovadora ya que se trató de uno de los primeros aplicados al municipio. Por este motivo, resulta importante generar información asertiva respecto a si el mismo ha cumplimentado con su finalidad, teniendo en cuenta que, si bien se trata como un caso particular, un instrumento o política que funciona en una ciudad puede o debe ser ajustado para ser aplicado en otra. Es decir que el presente estudio, permitirá obtener información sobre la implementación del instrumento de captación de plusvalías.

Respecto a la fuente de los datos, se recurrirá a fuentes primarias y secundarias. En cuanto a la obtención de datos primarios se realizará por medio de análisis documental y de entrevista semi estructurada con la técnica del informante clave. De acuerdo a Valles (1999), la entrevista estandarizada abierta es la utilización de preguntas iguales para todos los entrevistados quienes dan una respuesta libre, Sampieri añade que el entrevistador puede introducir preguntas a fines de obtener mayores precisiones.

De los informantes claves, entendiéndolas como personas que poseen conocimientos e información suficiente para hacer aportes a la investigación y de los cuales el “investigador debe cuidar, al hacer la selección, que dichos informantes representen lo mejor posible a la comunidad estudiada.” (Moraima Campos & Auxiliadora Mújica, 2008, pág. 133). Por este motivo se ha seleccionado a un total de 10 personas, dentro de los cuales se encuentran funcionarios y agentes municipales que tienen injerencia directa sobre el instrumento en análisis, así como también a exfuncionarios municipales que han trabajado en gestiones anteriores y han sido parte del proceso de implementación. Además, se ha elegido a profesionales del rubro de la construcción, que han desarrollado obras de edificios en altura y, por lo tanto, abonado la tasa correspondiente a FDU y finalmente, a profesionales del rubro inmobiliario.

Las entrevistas se realizaron de manera presencial y en aquellos casos que, por motivos particulares, los entrevistados lo han requerido, han sido realizadas de manera virtual. En todos los casos se informó a los entrevistados respecto a la confidencialidad de las entrevistas, el fin de las grabaciones de audio y las notas realizadas, los motivos por los cuales han sido seleccionado y como serían utilizados los datos.

Informante Clave Número	Perfil
1	Arquitecta y docente, trabajó en la gestión municipal hasta el 2019.
2	Arquitecto, actual funcionario municipal, con más de 25 años dedicados a la planificación urbana
3	Arquitecto, con más de 15 años de experiencia en el ámbito de la construcción, actual funcionario municipal.
4	Arquitecto dedicado al rubro de la construcción y desarrollo de obras.
5	Arquitecta y funcionaria municipal, con más de 10 años de experiencia en el ámbito público.
6	Arquitecto, docente e investigador, ex funcionario municipal con más de 25 años de experiencia en urbanismo
7	Arquitecta, dedicada a la elaboración y ejecución de obras.
8	Arquitecta, con más de 15 años en el rubro de proyectos de desarrollos inmobiliarios.
9	Arquitecta, con más de 10 años de experiencia en urbanismo y planificación.

10	Empresario dedicado al desarrollo de proyectos de inversión inmobiliaria, con más de 30 años de experiencia.
----	--

En lo que refiere a las fuentes secundarias, se tomaron publicaciones locales e informes estadísticos realizados por el municipio. Además, se utilizará cartografía a fines de identificar en el territorio los distintos temas planteados.

De manera que, a fin de verificar los datos, se recurrirá a la triangulación de las distintas fuentes mencionadas, respecto a esta forma de control Simons (2011) manifiesta que "...hacen que las descripciones sean más ricas, y sirven para verificar la importancia de los temas a través de distintos métodos y fuentes." (pág. 182).

Guía para entrevista semi estructurada

Fecha:

Hora:

Lugar:

Entrevistado:

Introducción:

Como he mencionado en nuestro contacto inicial, la investigación trata sobre el Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas, sin embargo, me gustaría ampliar al respecto del objetivo de la investigación como parte de la tesis de Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Se trata de comprender la implementación de la herramienta, como un elemento singular dentro de este tipo de iniciativa, hasta el año 2019.

Quisiera aclarar que la entrevista es de carácter confidencial y se sustituirán los nombres verdaderos para mantener el anonimato y, en caso de que se utilice la información, será bajo la designación "Informante Clave N°...".

Ahora bien, respecto al FDU, con la sanción de la Ordenanza en el año 2011, entendemos que se trata de un instrumento para la recuperación de plusvalías urbanas para la promoción de la equidad territorial.

Preguntas:

1. ¿Usted cree que el aporte al FDU recupera o compensa la inversión realizada por el estado? ¿Usted cree que, por acción del estado, el valor del suelo ha cambiado de 2011 en adelante?
2. ¿Qué entiende por equidad territorial? ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?
3. La ordenanza del FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?
4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?
5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo que tiene el cálculo del monto de compensación por altura?
6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?
7. ¿Cómo la administración municipal ha distribuido los recursos generados por el FDU?
8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

5. DESARROLLO

Para realizar la presentación de los resultados, como se explicó en el apartado anterior, a partir de la interpretación de las entrevistas realizadas e información de fuentes primarias y secundarias, se efectuó el análisis desde la perspectiva de las diferentes categorías que han surgido a partir de los ejes planteados en la investigación.

De tal manera, y en vista que el objetivo de esta investigación es analizar la implementación del Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas 2011 al 2019, y que además se pretende evaluar su finalidad como herramienta de equidad territorial se han establecido las siguientes categorías: Equidad Territorial, Plusvalía Urbana, Herramientas de Captación de Plusvalías, Aplicación del FDU y, por último, Fortalezas y Debilidades del instrumento.

Como se ha mencionado anteriormente, las condiciones de equidad territorial implican el acceso igualitario de todos los habitantes a una vida digna. Entendiendo que la infraestructura, servicios y equipamientos son elementos que forman parte de la construcción de una **ciudad equitativa** se ha indagado sobre esta cuestión. A rasgos generales, la mayoría de los entrevistados lo han relacionado con el acceso igualitario de todos los ciudadanos a infraestructura, servicios, transporte y equipamientos, también se lo ha asociado a lo justo, a un equilibrio o un balance territorial. Por otro lado, destacan la importancia de contar con datos cuantificados de los indicadores mencionados para explicar este concepto, no solo como herramienta de medición sino como fuente de confiabilidad.

Al haber consultado sobre el concepto de equidad territorial, el Informante Clave N° 1 lo define como la homogeneidad de una ciudad en cuanto a cobertura de servicios e infraestructura que ofrece para que todos puedan tener una calidad de vida semejante: “una ciudad homogénea en cuestiones de servicios, de acceso a servicios básicos, de tendido de infraestructura, obras de accesibilidad vehicular, peatonal, condiciones de calidad de vida, al menos semejantes, entre la zona céntrica y los barrios más periféricos, alejados, etc.” (Informante Clave N° 1).

En el caso del Informante Clave N° 2 plantea que, entre los parámetros comparativos entre áreas de una ciudad, hay algunas que se desarrollan de manera insuficiente y son los habitantes de estas zonas, usualmente periféricas, las que sufren las adversidades dadas por la precarización de los servicios. Agrega que la configuración de las ciudades, muchas veces centralizadas, obliga al ciudadano a someterse a estas condiciones que dificultan al acceso a mayores y mejores oportunidades.

Por su parte, el Informante Clave N° 3 afirma que se trata de la igualdad que debe haber entre todos los ciudadanos al acceso a las mismas infraestructuras y servicios independientemente de la ubicación, es decir, que en distintos lugares de la ciudad tienen que estar dadas las mismas condiciones: “pienso que es la igualdad que tiene que tener todos los ciudadanos de tener las mismas infraestructuras y servicios en diferentes lugares de la ciudad...” (Informante Clave N° 3).

El informante Clave N° 5 establece que la equidad territorial se relaciona en el costo de vida que tiene una persona en la ciudad, en los costos de transporte, de la localización de la vivienda y los lugares de trabajo. A su vez, remarca que existe una relación lógica entre lo que gasta el Estado en la distribución de infraestructura y la extensión que adquieren las ciudades, por lo que una solución a la inequidad es a través de la compacidad urbana.

El Informante Clave N° 6 resalta que se trata de acceder bajo las mismas condiciones a los bienes y servicios urbanos pero que esto no necesariamente implica una cuestión de cercanía, salvo en los casos de equipamientos básicos de salud, educación o esparcimiento.

Por su parte el Informante Clave N° 9 lo puntualiza como el acceso justo a los servicios e infraestructura, de calidad, dispuestos en el territorio para un habitar digno.

Y finalmente, el Informante Clave N° 10 habla de la equidad como una distribución justa de las inversiones, entendiendo que las mismas no deberían concentrarse solamente en un sector de la ciudad, sino basarse en las necesidades de todos los habitantes.

Estas definiciones se encuentran en consonancia con lo establecido por Pirez (2000) quien define que la localización de los servicios puede generar exclusión social en la medida que su no se abarque al total de la población y que no se prevean las inversiones necesarias para la dotación futura necesaria.

Ahora bien, en lo que refiere a la equidad territorial de la ciudad de Posadas, es decir, si la ciudad brinda el acceso igualitario a todos los ciudadanos a infraestructura, servicios y equipamientos, la mayoría ha concluido que esto no se puede verificar ya que hay un determinado sector del territorio que tiene mayor oferta respecto al resto, particularmente la zona céntrica y costera de la ciudad; acentúan que la deficiencia es de tipo cuantitativa y cualitativa. Y a su vez, se ve relacionado a la política pública de vivienda implementada, donde forma parte de los requisitos al Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) que en cada nuevo desarrollo de vivienda pública se deben realizar los servicios y los equipamientos complementarios como centros de salud, centros educativos y espacios verdes, es decir, que cada desarrollo tendrá los servicios y equipamientos de cercanía, pero en contrapartida, la mayoría se implantan en la periferia de la ciudad.

En este sentido, el Informante Clave N° 1 considera que la distribución territorial de los servicios y equipamientos que se pueden ver reflejados en el sector centro y el borde costero cuyo perfil es de un característico crecimiento y, por otro lado, la zona oeste y sur con un perfil de carácter residencial, que se encuentran más alejados y menos conectados. El Informante Clave N° 2 entiende que no es una ciudad equitativa y realiza una comparación con la valoración fiscal de los inmuebles ubicados en distintos barrios de la ciudad:

“yo creo que no, porque hoy está pasando algo increíble, 300 metros cuadrados de un bien en Santa Rita tiene el mismo valor que los Aguacates y no hay una diferenciación fiscal por tamaño. Se cobra por partida inmobiliaria... pero eso es clave en el futuro de la ciudad, el ordenamiento urbano, la plusvalía porque alguien que tiene una chacra entera paga los mismos impuestos que alguien que tiene 300 metros cuadrados al no haber segmentación”. (Informante Clave 2).

Del mismo modo, el Informante Clave N° 3 no considera que sea una ciudad equitativa ya que observa que a la ciudad de Posadas aún le falta mucha infraestructura pero que son cuestiones muy costosas de resolver.

De las características cualitativas, el Informante Clave N° 6 por su parte indica que los espacios de calidad y con atractivo se emplazan y concentran en el centro administrativo y la costanera de la ciudad.

El Informante Clave N° 8 plantea que hay casos de inequidad en lo que refiere al acceso al río que ha sido apropiado por particulares,

“...creo que el poder del dinero y de la prepotencia de las relaciones hace que los privados con gran poder en el mercado se apropien de cosas que deberían ser de todos. Como por ejemplo la costa del río, hay lugares donde el acceso al río se empieza a cortar cuando todos sabemos que el camino de Sirga debería ser de acceso de todos.” (Informante Clave 8)

y de este modo se ha excluido al resto de los ciudadanos que no tienen las mismas posibilidades.

Finalmente, y en este sentido, el Informante Clave N° 10 manifiesta que la ciudad es equitativa, pero pondera que, actualmente, el sector de la costanera es aquel que más desarrollo tiene.

Respecto a la concentración y localización de los servicios, el Informante Clave N° 9 menciona que geográficamente el centro de la ciudad no se encuentra equidistante en el territorio y esto a su vez, hace que el acceso a los servicios e infraestructura sea aún más complejo, así lo manifestaba “...hoy no me parece una ciudad equitativa territorialmente hablando. Es muy centralista todavía y esa centralidad está, no está concéntrica en el territorio. La centralidad está muy desplazada, entonces me parece más complejo todavía esa equidad.”

Las cuestiones mencionadas respecto a la cobertura de servicios, infraestructura y equipamientos de la ciudad de Posadas, en el periodo 2011-2019, se pueden reflejar en los datos cartográficos que se analizan a continuación, cabe destacar la falta de información estadística al respecto dificulta una lectura apropiada. De acuerdo al estado de situación elaborado por la Municipalidad de Posadas para el Plan Urbano Ambiental 2012, en lo que refiere a red cloacal y de agua potable

de servicios, se puede señalar que el sector noreste de la ciudad es aquel que cuenta con mayor provisión, al igual que aquellos desarrollos de vivienda pública realizados por el IPRODHA. (Véase Anexo A, Figura 3, pág. 65)

Por otro lado, los espacios verdes se pueden ver distribuidos en toda la ciudad de acuerdo a las distintas escalas, pero los grandes equipamientos se concentran en el borde costero. (Véase Anexo A, figura 4, pág. 65) Una de las características respecto a los espacios verdes es que se cuentan con espacios deficitarios cualitativamente, “la presencia de una gran cantidad de espacios verdes que aún no han recibido ningún tratamiento como tal”. (Municipalidad de Posadas, 2012, pág. 40)

Finalmente, en lo que refiere a movilidad urbana y la accesibilidad, el principal medio de transporte público planteado en la ciudad mediante colectivos, cuyas conexiones principales se da mediante el planteo del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano. Asimismo, se caracteriza a la traza urbana como indefinida en el sector suroeste de la ciudad y una deficiente red de comunicación vial. (Véase Anexo A, figura 5, pág. 66)

En relación al segundo tema planteado y partiendo que el concepto de **captura de plusvalías recupera la revalorización del suelo que ha surgido por decisiones estatales**. En este sentido, se le ha preguntado a los entrevistados si el valor del suelo se ha modificado y estos estiman que el mismo se ha visto incrementado, principalmente por las obras que han transformado la fisonomía costera de la ciudad. A propósito de esto, el Informante Clave N° 1 entiende que, por las posibilidades de desarrollo en ciertos sectores, en lo que refiere al desarrollo en altura de un proyecto de arquitectura, y en adición de las obras que modificaron el borde costero, se ha modificado el valor de suelo.

El Informante Clave N° 3, afirma que el valor del suelo de la ciudad se ha modificado, pero incluye que esto ocurre desde que se hacen inversiones como el asfaltado de una avenida y resalta que previamente a la intervención de la EBY, los lotes existentes se encontraban en condiciones precarias en lo que refiere a las condiciones de tenencia, que además eran muy accesibles económicamente y no generaban mucho interés. Siguiendo esta línea, el Informante Clave N° 4 considera que el valor del suelo se ha visto modificado

por una cuestión inmobiliaria, propia del mercado del suelo, debido a la escasez de lotes en los sectores donde se pueda tener una mayor rentabilidad en las inversiones.

El Informante Clave N° 6 sostiene que el valor ha aumentado a raíz de las expectativas generadas por las transformaciones, de obras viales y en la zona costera, pero considera que no está lo suficientemente cuantificado y que muchas veces, la revalorización ha sido distorsiva en cuanto a la magnitud que ha tenido.

En coincidencia con lo anterior, el Informante Clave N° 9 agrega que se puede incluir la variable del desarrollo de vivienda pública, debido al carácter extensivo que han tenido estas intervenciones, que no solo ha habido un aumento en la zona costera sino también en áreas periféricas de la ciudad. Finalmente, el Informante Clave N° 10 remarca que previo a las obras el Río Paraná no era un atractivo para la ciudad por lo que se ha modificado el eje de atracción inmobiliaria.

En consecuencia, en lo que refiere a modificaciones en el valor del suelo, hay un consenso en que se deben a las grandes transformaciones territoriales que han convertido a todas las áreas, que se encuentran con relación al río, en un atractivo inmobiliario. En este sentido, Beletzky (2017) establece que “las tierras involucradas pasaron de no aplicar en el mercado oficial a cotizar el metro cuadrado a precios que están entre los más caros del país (superando los 2 000 dólares).” (pág. 251)

Es destacable que los entrevistados no han mencionado, como factor de incidencia en el aumento del valor del suelo, el cambio de normativa. En este sentido, en el año 2013, se ha sancionado la Ordenanza XVIII – 149 de ordenamiento territorial, con ella, se modificaron los indicadores urbanos del resto del ejido municipal. En este orden de ideas, Szeliga y Cáceres (2014) establecen que:

“Esta Ordenanza recupera lo ya planteado en la Ordenanza XVIII-126 de Ordenamiento del Frente Fluvial respecto a los indicadores urbanísticos diferenciales, concepto base para la aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalías. A su vez incorpora nuevos

elementos que colaboran en idéntico sentido, ampliándose además el ámbito de aplicación, a la totalidad del territorio municipal, según lo detallado en la Ordenanza XVIII-149 (pág. 17).

De esta manera, se puede observar la nueva configuración de los indicadores urbanos, con la incorporación de Corredores Urbanos donde se permite el mayor crecimiento en altura. También se identifican las áreas de interés urbanístico, o Áreas de Plan de Sector (APS) y otra gran obra de infraestructura vial denominada By Pass que vinculó dos tramos de la ruta y funciona como corredor logístico, evitando que los camiones de gran porte ingresen a la ciudad. (Véase Anexo A, figura 6, pág. 67)

Ahora bien, en relación a las modificaciones en el valor del suelo, resulta importante recuperar el aporte realizado por Sapper (2017), quien ha efectuado un relevamiento de las variaciones en el valor de los inmuebles de la ciudad de Posadas. Para ello, subdividió el territorio en cuatro áreas: la central que se corresponde con el centro histórico, la de consolidación, la de expansión que abarca el eje sur y oeste de la ciudad y la de renovación urbana compuesto por el borde costero. En base a esta subdivisión, realizó el análisis de la variación en los valores del suelo, en dólares estadounidenses, y un periodo de cinco años. Se puede apreciar que los mayores incrementos diferenciales se evidencian en lo que corresponde al area central y al de renovación urbana, siendo entre el año 2010 y 2013 el de mayor aumento, en concordancia con los hechos descriptos de la ciudad, en cuanto a obras de infraestructura y cambios de normativa. En este mismo sentido se observa que el área de consolidación, cuya normativa se ha modificado en el año 2013, no ha sufrido una variación sustancial en su valor. (Véase Anexo A, figura 7, pág. 68)

Dadas las condiciones que anteceden y para continuar con el análisis del tema en estudio, a partir del año 2010, acompañando las transformaciones territoriales mencionadas, surge la idea de incorporar nuevos instrumentos normativos que se revelan en el informe realizada por la Municipalidad de Posadas (2010):

“con la finalidad de distribuir en toda la ciudad parte de los beneficios que se obtienen a partir de esta gran inversión del Estado en la construcción de la ciudad. El nuevo frente sobre el Paraná que se está consolidando debe servir no sólo para materializar la imagen de la

transformación urbana de Posadas sino, también, para articular de manera distinta al sector público y al sector privado en la perspectiva de una ciudad con mayor equidad y cohesión social entre las distintas partes que la componen.” (pág. 19)

De acuerdo con la teoría analizada en instancias anteriores, el principio de captación de plusvalías se basa en beneficiar a la comunidad mediante la ejecución de proyectos urbanos financiados por el aporte realizado por el privado considerando la revalorización del suelo. Teniendo en cuenta que en la ciudad de Posadas el valor del suelo ha variado por las acciones realizadas por el Estado, **surge la inquietud al respecto si esta variación ha podido ser recuperada mediante la aplicación del FDU**. Parte de los entrevistados concuerda que el FDU no lo hace, debido al monto que debe abonarse y la recaudación que alcanza el fondo es insuficiente en comparación al valor de grandes obras de infraestructura que la ciudad requiere. Con relación a esto, el Informante Clave N° 2 considera que no hay una relación directa entre lo invertido y lo recaudado y que el FDU debería combinarse con otros instrumentos en vigencia:

“En números directos no, pero es una recuperación de la plusvalía del estado que debería estar en combinación con otras herramientas, con Contribución por Mejoras, por ejemplo. La contribución por mejoras también considera la ejecución de infraestructura para un bien y en conjunto la plusvalía debería transferirse ese dinero en la gestión de la infraestructura y el equipamiento, dotarlos al área.”

El Informante Clave N° 3 concuerda la recaudación realizada por el FDU no es suficiente para compensar las distintas inversiones realizadas pero que sirve como una medida paliativa. En esa misma línea, el Informante Clave N° 5 considera que se ha podido recuperar en cuanto el municipio pudo empezar a trabajar en obras públicas que fueron de baja escala como plazas o pavimentación de calles, al respecto de esto último, entiende que el municipio tiene otras formas de financiar estas obras y resalta que los grandes proyectos urbanos, como las obras de saneamiento de cuencas o red cloacal, implican una inversión significativa y que el aporte efectuado por el FDU no tiene este destino ya que se lo utiliza para obras puntuales: “...entiendo que las calles

pavimentadas es algo que se puede obtener de otra manera, sin embargo, las cloacas es una necesidad mucho mayor en el municipio y no ha ido a las cloacas la inversión del FDU porque se hacen obras específicas”. (Informante Clave N° 5).

El Informante Clave N° 6, reflexiona que la información no está lo suficientemente cuantificada y considera que el instrumento es aplicado en base al supuesto que el valor del suelo ha aumentado en toda la ciudad. Asimismo, sostiene que ese supuesto adquiere un criterio uniforme en toda la ciudad, incluso para aquellos lugares donde no ha habido inversiones básicas del Estado municipal y considera que el instrumento no mide de manera objetiva la inversión previa realizada por el Estado y cuanto de eso se recupera.

En cambio, algunos de los entrevistados que sugiere que la falta de datos cuantificados e información hace muy difícil verificar si ha habido una recuperación de las inversiones realizada por el estado. El Informante Clave N° 7, al igual que el Informante Clave N° 10, manifiesta que intuitivamente puede afirmar que el Estado realiza obra de infraestructura o mejoramiento en los distintos barrios, pero no tiene certeza debido a la falta de información y comunicación por parte de las administraciones municipales.

El informante Clave N° 9 entiende que, por cómo se ha llevado adelante y cómo funciona la aplicación del instrumento, no ha habido una recuperación de plusvalías y que, si bien el instrumento a nivel conceptual es adecuado en su aplicación, no ha podido recuperar las inversiones realizadas por el Estado.

Por lo que se podría presumir que si bien la herramienta en estudio tiene las condiciones de base para considerar que recupera las inversiones realizadas, presenta algunas deficiencias como por ejemplo la dificultad de cuantificar la revalorización de los inmuebles o de distintas zonas de la ciudad, así como el carácter de uniformidad que presupone que toda la ciudad se encuentra en condiciones similares en lo que refiere a abastecimiento de servicios e infraestructura, esto se realiza sin distinguir que hay zonas donde las ordenanzas de ordenamiento territorial permite la construcción en altura, más allá de la altura base no alcanzada por el FDU, y que hay deficiencias en las inversiones realizada por el Estado.

Tal como han mencionado algunos de los entrevistados, resulta oportuno señalar que el municipio de Posadas cuenta con **otro mecanismo de captación de plusvalías** que data del año 2000 con la Ordenanza XVII – N° 12, cuyo fin es la creación del sistema de ejecución y recupero de **Contribución por Mejoras** sobre obras ejecutadas, no ejecutadas y a ejecutarse que produce una valorización en los inmuebles beneficiados por las obras. La misma aplica a obras de cordones cuneta y badenes, pavimento, repavimentaciones, obras complementarias de desagües o cualquier otra obra que incrementa el valor de los inmuebles como el mejoramiento general de la trama vial. El valor estimado a pagar se realiza en base al tipo de obra ejecutada, el 30% en caso de pavimentación de avenidas, entre el 10% y 50% del valor total de las obras en caso de calles. Asimismo, el artículo 5 crea el sistema de ejecución de **Contribución Especial para Obras Públicas** para financiar obras de apertura, ampliación, pavimentación, iluminación de calles, mejoras de plazas, construcción de parques y campos de deportes, obras de abastecimiento de agua potable, cloacas, instalación de redes de energía eléctrica y obras de regulación de cursos de agua. Respecto al pago, la normativa establece que la misma es obligatoria para todos los propietarios de los lotes beneficiados en forma de prorrateo; el fondo creado se destina a una cuenta especial a tal efecto. Ahora bien, respecto a la forma de aplicación, este mecanismo requiere la participación ciudadana de los vecinos afectados a las obras a ejecutarse.

Furtado y Acosta (2020) consideran que este tipo de instrumento tienen dos limitaciones, la primera se refiere a la falta de relación directa entre el costo de una obra y la valorización que genera, ya que una intervención puede “generar mucha, poca o ninguna valorización, dependiendo de factores como la escasez de aquel producto o servicio, su sustituibilidad, etc.” Y la segunda limitación se refiere a que el costo de la valorización se realiza en base al costo de la obra y no de la valorización que genera por lo que “es imprescindible que exista valorización para poder exigir el costo de la contribución”. (pág. 22)

Se puede deducir que ambos instrumentos están destinados a la ejecución de obras de infraestructura para responder al crecimiento y dinamismo de la ciudad.

Buscan captar parte de las inversiones realizadas, la principal diferencia entre el FDU y la Contribución por Mejoras es que el primero parte de una supuesta valorización inmobiliaria y el segundo parte del valor de una obra concreta a ejecutarse. También se puede destacar que los beneficiarios directos de las obras son los propietarios o poseedores del inmueble, en cambio con el FDU, los beneficiarios son decididos por el Ejecutivo Municipal.

En cuanto a los instrumentos de Recuperación de Plusvalías Urbanas como los de contribución por mejoras, Goytia y Cristini (2020) consideran que son apropiados para financiar proyectos de infraestructura que benefician a un rango amplio de propietarios y que tienen la ventaja de ya encontrarse en uso en varias municipalidades del AMBA. Sin embargo, son varios los riesgos que traen aparejados su aplicación, principalmente, la distribución desigual del ingreso y la recurrente volatilidad de la macroeconomía argentina.

En búsqueda de comprender como se ha implementado la herramienta y la incidencia que tiene la misma en el desarrollo urbano, se ha consultado a los entrevistados su apreciación respecto **al impacto del valor del importe** por el cobro del uso del indicador diferencial y se pueden realizar las siguientes reflexiones: por un lado, se considera que la relación de la tasa por FDU, en comparación a otras tasas como derechos de construcción, visación de planos y otras administrativas propias del proceso de aprobación de planos, es alta pero que debido a las fluctuaciones de tipo macroeconómicas, el valor final no es significativo. Algunos consideran que el valor de los derechos de construcción, valor al cual se vincula el FDU para la correspondiente liquidación, ha quedado muy desactualizado, por lo que los cálculos de aplicación no se hacen sobre precios reales de mercado de metros cuadrado de inversión sino sobre valores estimados. Por otra parte, se lo considera que como un gasto adicional dentro del paquete de costos que implica la aprobación de los planos municipales, gasto que se traslada al comprador final, por lo que el costo lo termina absorbiendo el consumidor final del inmueble y no el propietario del inmueble beneficiado o el desarrollador inmobiliario.

Acerca de este punto, el Informante Clave N° 1 considera que, en aquellos casos de quienes desarrollen un emprendimiento en altura, en la actualidad el costo ya está asumido como parte de la ecuación económica y financiera. El Informante Clave N° 2 cree que no hay impacto en el momento de la inversión por la distorsión que se ha presentado ante las fluctuaciones económicas, y que el FDU ya no se constituye como un gran fondo, sino que se ha transformado en un elemento subsidiario, en relación a esto expresó que:

“hay una distorsión porque el valor de un proyecto con las tasas anteriores estaba al valor de un plato o una cena. Una casa de 100 metros cuadrados como obra nueva aprobada me salía \$2000, entonces el valor está relacionado a ese valor de obra entonces dejó de ser el gran botín, o dejó de ser la gran inversión pasó a ser un subsidio.”

El Informante Clave N° 3 considera que las ganancias por invertir en un desarrollo inmobiliario en altura en la ciudad de Posadas, comparándolas con otras ciudades de la Provincia de Misiones, son elevadas pero que el monto final a pagar al fondo no es relevante. Por su parte, el Informante Clave N° 4 lo estima como una obligación con una ínfima incidencia en obra y muchas veces una herramienta disuasiva para la construcción en altura: a su vez, diferencia entre grandes y pequeños inversores, donde los primeros son aquellos que, por la característica de la inversión, el FDU no representa un condicionante para hacer uso máximo de los indicadores de altura.

El Informante N° 5 explica que los costos finales se trasladan comprador de una unidad funcional en casos de edificios en altura y no afecta al negocio directamente por lo que no resulta en un desincentivo a la construcción en altura.

El Informante Clave N° 6 considera que muchas veces el inversor no entiende la finalidad y los objetivos que persigue la herramienta. Por su parte, el Informante Clave N° 9 reflexiona que si hubiera un entendimiento de los beneficios que puede tener el programa en cuanto al desarrollo urbano, en algún momento podría considerarse una inversión y no un gasto.

Se puede concluir que una de las dificultades que presenta el FDU es la distorsión de los valores de cobro, resulta destacable mencionar que, de acuerdo al Código Fiscal Municipal regulado por la Ordenanza XVII - N° 15, se establece que la base imponible para liquidar derechos de construcción, se constituye por:

“los metros cuadrados de superficie total o cubierta; por la tasación de la obra a construir que fije el Consejo Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros; por metro cuadrado a construir conforme la valoración urbanística; por metro lineal o metro cuadrado, o cualquier otro índice de medición que establezca la ordenanza tributaria en vigencia“ (pág. 81)

La última actualización de los valores de costo de construcción realizada, en el periodo de tiempo que se basa la presente investigación ha sido en el año 2011, de acuerdo a lo indicado por los entrevistados.³

Para entender la estimación realizada (véase Anexo A, figura 8, pág. 68) donde se detalla la incidencia del FDU en la aplicación de un edificio de 20 plantas con una superficie de 250 metros cuadrados.

Es así que lo descripto anteriormente deriva en otro punto de relevancia en el proceso de implementación del instrumento y refiere al cálculo de la compensación propiamente. Por lo que se ha indagado sobre lo que refiere al artículo 2 de la ordenanza sobre **el monto de compensación** en altura. Vale aclarar que a la fecha no se ha encontrado evidencia de haberse aplicado el artículo 3 de la ordenanza, es decir, la compensación de indicadores diferenciales en áreas de interés urbanístico, tema que se explicará más adelante.

Tal como se mostrado en la figura anterior el porcentaje de aplicación va incrementándose. Es decir que, a mayor altura adoptada en un proyecto, mayor es el valor a abonar del FDU. Los entrevistados 1, 3, 5, 6, 8, 9 y 10, han coincidido en que es muy coherente este mecanismo, algunos porque consideran que de esta manera se fomenta de algún modo la construcción de emprendimientos de pequeña escala que no superen la altura base, o si se quiere decir de otra forma, se restringe la construcción en altura.

³ En mayo de 2022, mediante el decreto N° 566, se han actualizado los valores correspondientes a la tasación para el cálculo del tributo “Derecho de Construcción” y se ha indicado como unidad de medida el equivalente al valor de una Unidad Tributaria, dejando así de lado las valoraciones estimadas y sin actualizaciones.

“A mí me parece que está bien, porque en realidad, cuanto mayor altura tiene el edificio, el desarrollo urbano es más grande y el negocio inmobiliario también lo es. El inversor tiene mayor ganancia por tener mayor altura en un lugar donde ese terreno adquirió muchísimo mayor valor por la infraestructura y servicio que se generó en el entorno.”
(Informante Clave N° 3)

Asimismo, los entrevistados 1, 3, 5, 6, 7 y 8 lo vinculan a la estructura financiera que puede tener un proyecto de inversión inmobiliaria, y consideran que los emprendimientos de baja escala son aquellos que se destinan a una modalidad de ahorro, no en búsqueda de una gran renta. En cambio, un proyecto de gran escala con mayores alturas, tendrán una relación directa entre inversión y beneficios por lo que el valor del FDU es anecdótico. Para otros, el cobro del porcentaje es alto, pero al estar vinculado al metro cuadrado nominal que tiene la municipalidad, no es significativo.

“Creo que es adecuado porque tiene que ver con la escala de las inversiones... Los desarrollos de menor inversión que pueden ser edificio de 3, 4, 5 niveles, que son inversiones más de escala familiar, tienen un aporte menor que aquellas inversiones que son de otra escala que seguramente tienen un sistema financiero distinto y recursos distintos, entonces me parece coherente que no se aplique de manera uniforme...”
(Informante Clave N° 6)

Al respecto de la altura base, la Municipalidad de Posadas estableció, ya en el momento del lanzamiento y comunicación de la herramienta, que esto garantizaba la vivienda unifamiliar, es decir, aquella como bien de uso, quedaría excluida de las situaciones donde se aplica FDU, ya que permite la edificación de viviendas de baja densidad o establecimientos comerciales de pequeño o mediano porte, es decir, por debajo de los 9 metros de altura. (Municipalidad de Posadas, 2010, pág. 29)

A fines de entender la liquidación real que se efectúa, por medio del tributo N° 681, se computa la cantidad de superficie proyectada, de manera diferenciada, a partir de los 9.01 metros hasta los 18.00 metros, con la incidencia del 4%, luego si aplica, se computa superficie proyectada desde los 18.01 hasta los 30.00

metros, con una incidencia del 8% y finalmente, de 30.01 metros en adelante, con el 12 % correspondiente. (Véase Anexo A, Figura 9, pág. 69)

En consecuencia, se ha consultado respecto a las **formas de pago** dispuestas por la ordenanza, a saber, a) en efectivo al momento del pago de la liquidación del Derecho de Construcción; b) dación de bienes inmuebles ubicados en un área urbanizada cuyo valor equivalga al monto que corresponda abonar o c) mediante la construcción de obra pública que defina el ejecutivo municipal.

De las tres opciones mencionadas, la que más aprobación ha generado, particularmente por cuestiones de practicidad, es la de realizar el pago en efectivo y a continuación la ejecución de obra pública. A favor de la primera, desde el lado del inversor, se alude que es una manera de cumplir con la obligación y desentenderse de la complicación que puede resultar de ejecutar una obra, además, hay que tener en cuenta que se otorgan facilidades de pago, por medio de convenios que se abonan en cuotas.

“Mi experiencia es que la de poner el efectivo. Antes de hacer (edificios) torres trabajé mucho en obras para el estado, barrios, escuelas, ese tipo de cosas, tiene su historia construir para el Estado, que entiendo el razonamiento de algunos inversores que prefieren pagar, que además es en cuotas...” (Informante Clave N° 8)

A su vez, desde la óptica de la gestión del municipio se considera que recibiendo dinero en efectivo se puede disponer el fin de este a las distintas obras que se consideren necesarias. Sin embargo, como desventaja de esta forma, configura la dificultad que presenta realizar el seguimiento del pago de la tasa, otras cuestiones como la cuenta específica a la que se debe realizar la transferencia bancaria, una dificultad dentro de la administración ya que requiere de controles estrictos entre las liquidaciones realizadas y las transferencias bancarias recibidas. Acerca de esto, el Informante Clave N° 2 expresó que “yo creo que la más efectiva es la construcción de obra pública, aunque es más desgastante en el mecanismo de control de tarea. Porque la verdad, es una batalla pedir a Hacienda que te devuelva el dinero para obra después.”

En esta instancia surge una expresión constante que es el concepto de **transparencia** de los fondos recaudados y en que se ha ejecutado, así como también sobre la confianza o desconfianza que genera una administración pública. Por lo que se entiende que la ejecución de obra es una de las formas

más tangibles y confiables ya que es el particular el que realiza la obra y el municipio, por medio de las oficinas técnicas, quien controla la construcción, hay una percepción que esta es la forma que genera mayor seguridad y control entre la relación directa de quien tiene que disponer de una cantidad de dinero al FDU y al mismo tiempo, la puede ejecutar. Al respecto, el Informante Clave N° 4 “para mí sería la más efectiva la construcción de obra pública porque es más palpable queda como más transparente a donde se destina ese fondo para el que lo está poniendo, obviamente”.

Finalmente, teniendo las opciones anteriores, la donación de bienes inmuebles no es considerada como una operación a efectuarse ya que se entiende que, por lo montos a liquidar de compensación, una propiedad siempre será más valorada.

Ahora bien, en base a información perteneciente a la Municipalidad de Posadas, desde su implementación a septiembre de 2019, se evidencian algunas de las cuestiones mencionadas, por un lado, la modalidad para efectuar el pago más elegida es efectivo, ya sea al contado o mediante convenios de pago. (Véase Anexo A, figuras 10 y 11, pág. 69 y 70)

Ahora bien, en lo que refiere a valores absolutos, la modalidad de pago que mayor recaudación ha generado es mediante intercambio por obra.

Asimismo, se puede notar los montos de las deudas con el municipio por el FDU, donde se incluyen convenios de pago inconclusos, tasas liquidadas y tasas no liquidadas que no han sido abonadas a la fecha. Y se puede comparar la cantidad de liquidaciones realizadas según los métodos de pago, por ejecución de obra, por pago en efectivo (al contado o mediante convenios) según su estado, es decir, los que hay sido cancelados y los que no han sido abonados. (Véase Anexo A, figura 12, pág. 70). De acuerdo a los datos analizados en la figura anterior, se puede deducir que la modalidad más elegida para abonar el importe por FDU es simultáneamente la que tiene mayores pagos pendientes

En este sentido, de los datos analizados se puede confirmar, en concordancia con los dichos de los entrevistados, que la opción más elegida es abonar en

efectivo mediante un convenio de cuotas. Y respecto a la cantidad de fondos no abonados es interesante lo que plantean en este sentido Smolka y Amborski (2001) en referencia a las dificultades habituales ante la aplicación de las herramientas de recuperación de plusvalías indican “que van desde la capacidad de notificar a los propietarios/ contribuyentes hasta la capacidad de hacer cumplir las sanciones impuestas por no pago o evasión, pasando por otros aspectos como los relacionados con el sistema de pagos en sí mismo”. (pág. 65)

En esta instancia, resulta oportuno mencionar la composición del fondo propiamente, definido por el Artículo 4 de la Ordenanza XVIII – N° 128:

- a) el monto fijado en el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos, anualmente;
- b) la totalidad de los fondos ingresados en concepto de compensación por uso de Indicadores Urbanísticos Diferenciales, tal como se indica en el Artículo 2.4 de esta ordenanza;
- c) la totalidad de los fondos ingresados en concepto de compensación por asignación de Indicadores Urbanísticos Diferenciales en áreas de interés urbanístico Municipal, tal como se indica en el Artículo 3 de esta ordenanza;
- d) donaciones y legados.

En relación al inciso c) se ha mencionado que no hay evidencia que se haya realizado la compensación por asignación de indicadores en Áreas de Interés Urbanísticos (AIU), cuya definición establece que se corresponden con aquellos sectores del tejido urbano que se encuentren deteriorados ambientalmente, con instalaciones obsoletas, se haya realizado una desafectación de uso, cuenten con la presencia de grandes áreas vacantes. Para estas áreas, también denominadas Áreas de Plan de Sector (APS) se remite al mecanismo de Plan de Sector cuya elaboración se encuentra a cargo del ejecutivo municipal y en el mismo se detallan las especificaciones como los espacios públicos, la subdivisión parcelaria, indicadores de uso de suelo, entre otros. De acuerdo con el carácter de las AIU, se distinguen cuatro tipos de planes de sector:

- De Planificación Concertada para definir el proyecto de transformación de parcelas de dominio público.

- Recuperación y Rehabilitación Urbana, define el ordenamiento de parcelas, ya sean de dominio público o privado, ocupadas por asentamientos irregulares.
- Renovación Urbana, el caso de parcelas de dominio privado con ubicación estratégica dentro de la trama urbana.
- Nuevo Desarrollo, parcelas de dominio privado que configuran más de una hectárea de superficie.

De acuerdo a este mecanismo, las obligaciones asumidas por el municipio y por el propietario se establecen en instrumento llamado Convenio de Desarrollo Urbano (CDU), y, de acuerdo al artículo 32 de la Ordenanza XVIII – N° 149, se detallan “las contribuciones por asignación y uso de indicadores diferenciales que correspondan” quedando en facultad del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) la modalidad de cálculo de los montos por la asignación de indicadores. Se puede observar los distintos APS distribuidos por la ciudad. Bajo la figura de Plan de Sector de Planificación Concertada se han convertido 740 hectáreas de suelo rural a urbano en el denominado barrio Itaembé Iguazú, aún en desarrollo. Según un relevamiento realizado por la municipalidad, se han otorgado indicadores urbanos a aproximadamente 26 APS, de los 66 identificados en las Ordenanzas de Ordenamiento Territorial. (Véase Anexo A, figura 13, pág. 71) A priori se podría deducir que resulta difícil aplicar este mecanismo ya que no se encuentra definido la forma de cobro por la compensación de indicadores urbanos, así como también que se trata de suelo vacante que muchas veces no posee infraestructura o equipamiento por lo que la compensación por plusvalía sería compleja de calcular. Al mismo tiempo, implica que el municipio ha dejado de recibir el tributo correspondiente según lo establecido.

En vista que se ha descrito el funcionamiento del instrumento para comprender como ha sido su implementación y, entendiendo que la finalidad es desarrollar la equidad territorial de la ciudad de Posadas, se ha analizado como se ha transferido al territorio.

Se destaca que, a partir de 2015 por decisión de la administración de ese momento, se ha impulsado con mayor intensidad la percepción del tributo por FDU. Decisión que surge de la necesidad del municipio de aumentar la

recaudación por falta de presupuesto general y, conjuntamente, por la puesta en marcha de lo establecido por la Ordenanza V – N° 21, sancionada en septiembre de 2013. Donde se instituye el proceso de Presupuesto Participativo (PP) como aquel en la cual los vecinos de la ciudad de Posadas establecen la asignación de los recursos del 1,5% del presupuesto general de gastos, cálculos de recursos y plan de inversiones públicas, así como el control democrático de la gestión pública, conforme a lo establecido en la Carta Orgánica de la ciudad de Posadas. Operativamente, mediante el Decreto Reglamentario N° 1681 de 2016, son los ciudadanos quienes, a través de las Delegaciones Municipales, establecen las prioridades de la delegación a la que pertenecen por medio de propuestas realizadas en asambleas y los intercambios con el equipo técnico municipal. El mismo decreto establece que se considera una propuesta viable aquellas que sean solidarias, promuevan cambios culturales o ambientales positivos, involucren actividades de capacitación o formación, busquen contribuir a la inclusión social y prioricen el principio de solidaridad y busquen utilizar de la mejor manera posible los recursos financieros, humanos y materiales de la delegación involucrada. Y considera que no son viables aquellas propuestas que involucren grandes obras de infraestructura que superen los dos millones de pesos por delegación municipal. Las propuestas pasan a etapa de proyecto para luego ser votados con acompañamiento del Tribunal Electoral de la Provincia de Misiones. Una vez elegidos, se incorporan los proyectos ganadores al presupuesto municipal de gastos y cálculo de recursos para ser ejecutados al año siguiente.

De esta manera, subyace la forma en que se ha **aplicado el FDU** desde el momento de su sanción hasta el año 2019. Es decir, como se ha traducido en ejecución o no, en función del destino estipulado en el Artículo 5 de la Ordenanza XVIII – N° 128, ya sea para la “adquisición de propiedades inmuebles con destino al uso público, equipamientos necesarios, adquisición de instalaciones complementarias, muebles, equipos y accesorios a la finalidad, construcción de centros comunitarios, sanitarios, deportivos, educativos, recreativos y/o de viviendas públicas”; o bien para la “ejecución de obras básicas de infraestructuras, adecuación de espacios públicos, equipamientos y/o de

viviendas públicas en acciones que implique renovación urbanística de áreas degradadas”. (pág. 5)

En este sentido, de las entrevistas realizadas se distinguen dos estimaciones, por un lado, aquellos que tienen conocimiento respecto a la forma en que se ha aplicado territorialmente el FDU, donde principalmente se destaca que ha sido por medio del banco de obras de Presupuesto Participativo y para obras de equipamiento comunitario, infraestructura vial como cordones cuneta o saneamiento de un arroyo. Por otro lado, se encuentran quienes manifestaron no tener conocimiento exacto de la forma de aplicación, sino más bien de manera intuitiva. En cierto modo, los dos grupos coinciden en que no tienen conocimiento que se haya realizado una promoción respecto a las acciones realizadas en el territorio por medio del FDU.

Por su parte, el Informante Clave N° 1, comenta que entiende que se han financiado Salón de Usos Múltiples (SUM) comunitarios, mejoras de espacios públicos o señalética. El Informante Clave N° 2 menciona que parte del FDU se ha destinado al mejoramiento del cementerio municipal. Por otro lado, el Informante Clave N° 4 desconoce si efectivamente se llevaron adelante los proyectos estipulados, pero entiende que se trataba de plazas lúdicas.

El Informante Clave N° 5 opina que se ha intentado llevar adelante lo estipulado por la ordenanza pero que se ha perdido visibilidad de lo cumplimentado por la falta de coordinación de las distintas dependencias técnicas del municipio. A su vez, el Informante Clave N° 6 añade que el banco de proyectos a ejecutarse por el FDU estaba asociado al de Presupuesto Participativo y de esta forma se aseguraba que los fondos se distribuyan equitativamente por todo el territorio de la ciudad, “la distribución territorial surgió un poco de lo que mencionaba antes, un banco de proyectos que en este caso estaba asociado al presupuesto participativo y por lo tanto tenía una distribución territorial bastante interesante...” (Informante Clave N° 6)

Dicho esto, de acuerdo a los datos expuestos por la Municipalidad de Posadas (véase Anexo A, Figuras 14 y 15, pág. 72) se destaca que desde el año 2016 a 2019, once de los proyectos ganadores votados por PP han sido financiados completamente por el FDU y catorce han sido financiados de manera conjunta entre lo dispuesto por el presupuesto general para PP y el FDU “mientras que

otros 14 proyectos fueron financiados por ambos esquemas, recibiendo aportes de luminarias y kits de juegos infantiles adquiridos por este fondo” (Municipalidad de Posadas, 2019). A su vez, resalta que de los setenta y dos proyectos ganadores de PP, predominó el interés por proyectos de obra pública física y que los proyectos de desarrollo comunitario, salud y ambiente incluyen programas como apoyo escolar, ampliación del horario de atención de jardines maternales, equipamiento complementario y actividades culturales.

Sobre los proyectos ganadores mediante el mecanismo de Presupuesto Participativo desde el municipio destacan que las temáticas con mayor adhesión son las referidas al deporte y a la recreación y que la infraestructura barrial es una constante en los distintos debates pero que requieren de una partida presupuestaria que excede al alcanzado por el instrumento.

Esto remite a otro punto de importancia en lo que refiere a la estimación que se realiza respecto a las decisiones realizadas por el ejecutivo, en cuanto a obras ejecutadas tienden a la equidad territorial, partiendo de la base que se ha mencionado en varias oportunidades en el presente trabajo, es decir, que la recuperación de plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para que, posteriormente, sea redistribuido hacia zonas con mayores deficiencias.

Se observan los desarrollos en altura que a los cuales se han liquidado o no, el aporte por el uso de Indicadores Diferenciales. Principalmente se observa la ubicación de estos desarrollos en áreas que concuerdan con la dotación de grandes equipamientos urbanos y el casco céntrico. (Véase Anexo A, figura 16, pág. 73)

A propósito de como se ha implementado en el territorio el FDU, como principal logro se menciona las obras de saneamiento realizadas en el Barrio Miguel Lanús. Por otra parte, se señala que la principal deficiencia de la ciudad es la infraestructura básica como las cloacas, conexiones a la red de agua y energía eléctrica; es de relevancia señalar que, por las diferentes cuestiones mencionadas, los valores que puede llegar a recaudar el fondo son muy inferiores a los que requieren las grandes obras de infraestructura. Por otro lado, se destaca que, ante la deficiencia en barrios de bajos ingresos y asentamientos

informales, la ejecución de una obra de mejoramiento de un espacio público, en las condiciones de habitabilidad que tiene un determinado grupo socioeconómico, puede ser un factor de equidad social. También destacan los entrevistados que en un principio se procuró que los recursos captados con la herramienta no sean aplicados directamente en el mismo sector, ya que los desarrolladores han realizado propuestas de ese tipo de inversión y desde la administración trataron que se desestimaran por considerar que no cumplirían con lo pretendido por el instrumento.

En este aspecto, el Informante Clave N° 2 cree que se hicieron ensayos de aplicación en áreas desfavorecidas pero que no se han realizado obras trascendentales ya que se requieren de acuerdos de varios actores, de áreas claves de la administración y decisión política.

“En particular creo que se hicieron ensayos que permitieron que áreas desfavorables. Puedo mencionar a dos áreas desfavorables, un saneamiento importante que se hizo en villa Lanús, a través de la transferencia del fideicomiso Torre IPLyC Costanera para esa obra de saneamiento al arroyo Laguna, después otro destino de ese FDU también se destinó a un área con falta de equidad que es el cementerio que nunca tuvo mucha inversión.” (Informante Clave N° 2).

El informante Clave N° 3 considera que hay cuestiones más básicas, urgentes y necesarias como, por ejemplo, la provisión de red de agua potable o red cloacal. Agrega que, si bien el acondicionamiento de los espacios públicos como plazas con equipamiento como juegos para niños u otras obras menores son necesarias, hay cuestiones básicas más urgentes que atender.

En este sentido, el Informante Clave N° 4 aporta que no tiene los datos suficientes para establecer la equidad en la aplicación del FDU, considera que en la teoría es una iniciativa interesante, pero en la práctica no lo puede corroborar.

Por otro lado, el Informante Clave N° 5 entiende que las obras realizadas por medio del FDU son mejoras a equipamiento existentes que se han concebido como parte de la política de vivienda pública pero que faltarían obras claves de infraestructura. Y el Informante Clave N° 6 resalta que la mayoría de las obras ejecutadas por el FDU se han realizado en otros sectores distintos a la obra que originó el FDU.

El Informante Clave N° 7 considera que no hay una comunicación asertiva respecto a las obras ejecutadas por FDU y que intuitivamente puede decir que se han mejorado áreas deficitarias de la ciudad, pero no puede discriminar si se debe al FDU o a otro tipo de política pública.

“Yo no lo veo mucho, sinceramente. Creo que si, por eso digo, hay obras de desarrollo, de mejoramiento de infraestructura y obviamente que eso impacta siempre, en mayor o menor escala, pero no tengo la estadística, lo que puedo decir es a “olfato” y a lo que uno ve. Sinceramente no tengo los números... eso no se transparenta.” (Informante Clave N° 7)

Al igual que el anterior, el Informante Clave N°8 considera que conoce el concepto o la teoría, pero no tiene certeza al respecto.

Finalmente, el Informante Clave N° 9 considera que no se han ejecutado obras que lleven a la equidad territorial ya que las inversiones fueron escasas y no resolvieron cuestiones básicas como agua, energía, saneamiento cloacal, que se relacionan con un hábitat digno.

Se puede deducir que no hay un conocimiento claro de cómo se han transferido al territorio los valores recaudados por el FDU. Por lo que, mediante la información obtenida desde la página web y la solicitada al municipio, se ha elaborado un plano de obras ejecutadas en la ciudad de Posadas, desde el año 2011 al 2019. Algunas cuestiones a tener en cuenta es que para entender la distribución territorial del FDU es importante reiterar la vinculación con los proyectos elegidos del banco de Presupuesto Participativo. Se puede distinguir que los primeros proyectos impulsados por el ejecutivo municipal, tal como estipula la ordenanza, estuvieron concentrados en dos áreas, el Barrio Miguel Lanús y el Cementerio Municipal. Una vez que se ha coordinado con la implementación de las obras elegidas mediante PP, las obras ejecutadas son de mejoramiento en distintos equipamientos de la ciudad. (Véase Anexo A, figuras 17 y 18, pág. 74 y 75)

Teniendo en cuenta el material elaborado, se deduce que son escasas las obras de infraestructura básica, y que el FDU no puede suplir las inversiones necesarias por parte del Estado, ya sea por ejecución propia o por medio de las

empresas prestatarias de energía o de saneamiento de agua. Y se entiende que, la mayoría de las obras de extensiones de redes eléctricas o de saneamiento han sido realizadas por los particulares, por lo que, en esta instancia, no agrega valor mostrar una comparación de las modificaciones en las redes de infraestructura.

Finalmente, algunos resultados que se han obtenido son las **Oportunidades y Debilidades que observan del instrumento en estudio**. En relación a las oportunidades se puede señalar que se trata de una herramienta instalada en la ciudad que tiene mucho potencial para cumplir con su objetivo, además de, como señalan los distintos autores, una forma de financiación alternativa a las que posee un gobierno de tipo municipal. Como principal debilidad se concluye la limitación que representa la falta de flexibilidad de la herramienta para poder llevar adelante obras necesarias para el desarrollo urbano en áreas donde implanta un desarrollo inmobiliario en altura, en una segunda instancia, se observa la falta de campañas de comunicación y promoción en lo que ha sido el proceso de implementación.

Por un lado, el Informante Clave N° 1 considera que es un proceso que pudo haberse perfeccionado ya que ha pasado más de una década desde su implementación y que es una cuestión que está instalada en la ciudad, por lo que cree que es necesario una instancia de revisión a fines de optimizar la herramienta. Por el otro, el Informante Clave N° 2 insiste que no se ha invertido en infraestructura eléctrica o sanitaria, y cree que habiendo aumentado el valor del suelo no se ha logrado el desarrollo en este tipo de indicadores. En este mismo sentido, el Informante Clave N° 3 agrega la disconformidad ante situaciones de una ciudad que aún no está completamente “conectada” y en la cual se exige el pago de este tributo cuando se deben hacer mayores inversiones de infraestructura básica, por lo que el instrumento debería ser flexible en ese aspecto y permitir que se aplique a la misma zona del desarrollo inmobiliario, en caso que no existan redes de conexión básica. Habla de la desigualdad que genera tener que pagar “extra” por un lugar al que le falta todo. Por otra parte, no considera apropiada el carácter de uniformidad, en cuanto al cobro del tributo que se le ha dado a toda la ciudad, distingue entre la aplicación en la costanera y el resto del ejido urbano:

“No es lo mismo aplicarle la tasa que está en costanera a un edificio donde va a estar en una zona donde no tenes red cloacal, donde tenes a lo mejor una avenida de tierra, en donde a lo mejor no tenes cordón cuneta, entonces hay situaciones que son diferentes.”

Otra de las cuestiones mencionadas por el Informante Clave N° 4 que considera que un desarrollo inmobiliario de por si produce externalidades negativas en un área, como por ejemplo la congestión vehicular, propias de una obra nueva que aumenta la densidad poblacional y por este motivo afirma que el FDU debería destinarse en la zona de impacto. Y concluye que para atender a la inequidad territorial se deben recurrir a otro tipo de programas.

“...en lo técnico considero eso que te dije si tiene que haber una equidad tiene que ser para la zona afectada y no para otro sector de la ciudad para el cual creo que hay otros programas y otras formas de recaudación que son las destinadas a eso.”

Otro aspecto señalado, en este caso por el Informante Clave N° 5 se refiere a la necesidad de trabajar de manera conjunta y de la coordinación de los equipos técnicos de la municipalidad para llevar adelante una gestión organizada y una eficiente implementación del instrumento.

En relación al instrumento propiamente, el Informante Clave N° 6 considera que, comparándolo con otros municipios, Posadas se puso a la vanguardia en los temas relacionados a la captación de plusvalías urbanas y que ello implicó un esfuerzo en su implementación para que se considere su validez como herramienta de financiación alternativa. Además, cree que el FDU es un tanto limitado ya que hay situaciones sobre las cuales no se ha planteado la posibilidad de captura de plusvalía: como inversiones que realiza el estado provincial, nacional que, por tratarse de desarrollos inmobiliarios de tipo extensivo, agregaba al respecto:

“Hoy la discusión de estos instrumentos está en otro nivel, está como más naturalizado, por más que sea resistido, está como más naturalizado y existe como más consenso de que son necesarias estas medidas o estos instrumentos para que exista o se tienda un poco a esta cuestión de la equidad territorial que sería un poco la base de todas estas cosas.”

Y concluye que es muy difícil partir de una base cuando un punto clave, como el valor del suelo, es una cuestión poco clara o poco transparente. Respecto al

acceso a la información, el Informante Clave N° 7 considera importante que se transparenten estos procesos y que haya una apertura del destino del FDU.

“Todos los gobiernos que tienden, digamos, a tener una política de apertura en la información, simplemente ese tipo de datos se pueden colgar en la base o una plataforma, o en la misma página municipal y que uno pueda acceder y ver si le interesa.” (informante Clave N° 7)

Finalmente, el Informante Clave N° 10 considera que a pesar del rechazo inicial que ha provocado el instrumento, hoy en día el FDU está instalado.

Específicamente en relación a lo que se presenta como una debilidad de la transparencia de las administraciones municipales, el objetivo 16 de los ODS se centra en la promoción de sociedades inclusivas y la construcción de instituciones responsables, eficaces y transparentes mediante la garantía del acceso público a la información, el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe manifiesta al respecto “ fortalecer la democracia en América Latina y el Caribe es un imperativo ineludible y para ello es indispensable la construcción de sociedades pacíficas con instituciones sólidas que tengan la capacidad de entregar información, rendir cuentas y garantizar el acceso a la justicia en todos los niveles”. (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2019)

6. CONCLUSIONES

En el año 2011, en la ciudad de Posadas, se ha sancionado la ordenanza para la puesta en práctica de una herramienta de captación de plusvalías urbanas denominado Fondo de Desarrollo Urbano, cuyo objeto era propender a un desarrollo más equilibrado y más equitativo de toda la ciudad, con la financiación de obras relacionadas a la urbanización, infraestructura y equipamientos en aquellos lugares que no se han podido desarrollar, lo que ha llevado a reflexionar sobre la implementación del FDU desde el año 2011 hasta el 2019.

El interés por el tema surge por la importancia que tiene este tipo de política en las ciudades y por la falta de información que se ha podido detectar específicamente en lo que refiere a la ciudad de Posadas.

De acuerdo a los distintos autores desarrollados, una de las formas de comprender una determinada política pública o programa es mediante el estudio de casos ya que se trata de un objeto particular de estudio. Para poder efectuar el análisis se han recopilado textos referidos a conceptos sobre la captación de plusvalías urbanas, así como también antecedentes de experiencias aplicadas en distintas ciudades de Latinoamérica. Asimismo, se han revisado informes y documentos disponibles específicos del FDU en Posadas, de igual manera, aquellos compartidos por funcionarios del municipio. Se buscó evaluar cómo ha sido la implementación del FDU desde el año 2011 hasta el 2019, para ello se han realizado entrevistas a diferentes actores que han aportado de manera significativa a la investigación. En este aspecto, se puede señalar que han surgido dos tendencias, por un lado, aquellos que han trabajado en las distintas administraciones municipales y que tienen conocimiento respecto a las obras ejecutadas mediante el FDU y, por otro lado, aquellos entrevistados que se dedican a los desarrollos inmobiliarios, pero desconocen el destino de los aportes que han realizado, salvo aquellos casos específicos que han decidido realizar el intercambio por obra pública.

Al mismo tiempo, se ha realizado una comparación, en relación a las obras ejecutadas, de lo dicho por los entrevistados y los datos provistos por el

municipio, quedando pendiente la realización de esta tarea entre la cantidad de obras liquidadas por FDU y los pagos realizados fehacientemente por este concepto. Esto último se debe a la dificultad que implica el acceso a datos de estas características que dependen de varias direcciones municipales y que representa cierto grado de sensibilidad.

Ahora bien, para poder evaluar si el FDU alcanzó su finalidad como herramienta de equidad territorial, en primer lugar, se ha abordado de manera general el **concepto de equidad territorial** que los entrevistados la han caracterizado como el acceso justo a los servicios, infraestructuras y equipamiento de una ciudad. En concordancia con lo que establecían Furtado y Acosta (2020) respecto a que se trata de establecer la distribución de las cargas y beneficios en el territorio, teniendo en cuenta las diferencias entre los distintos niveles socioeconómicos, así como también por lo definido por el COFEPLAN en cuanto al acceso igualitario de todos los habitantes. Además, se ha observado consenso respecto a que los parámetros deben medirse a través de distintas herramientas para lo cual resulta primordial contar con datos estadísticos.

Siguiendo este orden, se ha planteado la situación de la **equidad territorial de la ciudad de Posadas** y los resultados muestran que, si bien hay políticas que apuntan a ella, por ejemplo, mediante la descentralización administrativa, no se puede afirmar que sea una ciudad equitativa que garantice el acceso igualitario a todos los ciudadanos. Principalmente por la cobertura deficiente de infraestructura, tanto cloacal, agua y energía eléctrica, así como la eficiencia del servicio de transporte público y de la calidad y cantidad de equipamientos urbanos. En los últimos 20 años, la ciudad se ha desarrollado de dos maneras, por un lado, entorno a la nueva configuración de apertura al río Paraná, con grandes parques urbanos, infraestructura vial aunque no se han detectado avances significativos en el soporte que requiere este tipo de crecimiento, y por el otro con la política de vivienda pública de tipo extensiva, con las situaciones que esto implica para la ciudad.

Entendiendo que el **concepto de captación de plusvalías** parte del beneficio obtenido por algunos propietarios por la valorización del suelo generada a partir de inversiones o cambios normativos, se ha verificado que la ciudad ha tenido grandes inversiones urbanas y cambios normativos que generaron una

valorización del suelo: hacia fines de 2010, las obras de completamiento de la represa Yacyretá y modificación en la ordenanza de uso de suelo del Frente Fluvial y posteriormente, en el año 2013, la modificación de la ordenanza de ordenamiento territorial. Ahora bien, en lo que refiere propiamente a cambio en los valores del suelo, si bien no es difícil verificarlo, hay que destacar la falta de disponibilidad y confiabilidad de la información, sin embargo, distintas investigaciones han demostrado que hubo una revalorización del suelo, particularmente en las áreas en relación al Río Paraná.

Surge así la herramienta de **captación de plusvalía local** en estudio: el **Fondo de Desarrollo**. En la teoría, perseguir la equidad territorial mediante la distribución de los beneficios creados puede considerarse como bien intencionada, pero en la realidad presenta algunas dificultades. La primera que se puede describir, y que ha surgido del estudio, es la forma de medición de la valorización real del suelo. La segunda, se debe los valores recaudados por la compensación no son comparables a las inversiones realizadas oportunamente. Por último, se desprende la tercera dificultad, que se refiere a que el instrumento no reconoce, o permite diferenciar, aquellos sectores donde aún no ha llegado la infraestructura, equipamiento o servicios, sino que presupone que toda la ciudad posee un carácter de uniforme.

Consecuentemente, fue necesario explicar el modo en que se ha implementado la herramienta. Se ha puesto de manifiesto que volumen que tiene la **recaudación** está ligado a la forma de liquidación los derechos de construcción, cuya última modificación en el periodo de estudio se ha modificado en el año 2011 y que no se adapta a la realidad que impone el contexto macroeconómico.

Así pues, como se ha expuesto, no hay un impacto significativo al momento de pensar un proyecto de un edificio en altura, ya que el valor final destinado a FDU no tiene mayor incidencia y la internalización del costo del FDU se traslada a los usuarios finales. Además, en aquellos desarrollos urbanos de gran escala, se tendrán mayores beneficios por tener más unidades funcionales en oferta. Esto deriva al **carácter progresivo del carácter en la compensación por uso de mayores alturas**, del cual se concluye que es sensato y equilibrado ya que permite la construcción de ciertas escalas de edificios, hasta los 9 metros, los cuales se encontrarían los que se destinan a vivienda como bien de uso.

Por otra parte, en lo que refiere a que no se haya encontrado evidencia de aplicación de indicadores en áreas de interés urbanístico para las grandes áreas vacantes se podría entender que es una oportunidad desaprovechada. Ya que es difícil que la ciudad vuelva a recibir grandes intervenciones urbanas, como las que ha tenido en el pasado, y por las que se puedan captar las plusvalías generadas.

En cuanto a las **formas de pago** se concluye que por cuestiones de practicidad la más utilizada es en efectivo, ya sea al contado o mediante convenios, pero a su vez, se ha evidenciado que es la más difícil de realizar un seguimiento y la que presenta mayores tasas de incumplimiento de pago. Por otro lado, se ha observado que el intercambio por obra pública es beneficioso para el que realiza el aporte, ya que lo puede ver materializado, y a su vez, para el municipio que queda en un rol de administrador. Sin embargo, desde el lado de inversor, esta modalidad no ha sido muy elegida por la responsabilidad que implica ejecutar una obra estatal. Finalmente, la donación de inmuebles no se ha considerado una opción ya como se ha mencionado, el monto liquidado por el FDU en su mayoría son importes pequeños que no alcanzan el valor de un inmueble.

Seguidamente, al analizar la **distribución territorial** de las operaciones ejecutadas mediante el FDU, se observa que, en un principio, las obras que han sido determinadas por el ejecutivo municipal se han concentrado en dos sectores, por un lado, un gran proyecto de saneamiento del barrio Miguel Lanús y en el cementerio municipal. Posteriormente, una vez que se ha combinado con la herramienta de Presupuesto Participativo, se ha observado que se trataban de obras de mejoramiento de equipamiento en distintos barrios, como plazas o juegos, por lo que hubo un aumento en la cantidad de obras que se han efectuado con el FDU.

Dicho esto, es oportuno a analizar el **instrumento como herramienta de equidad territorial**, y para ello se debe diferenciar en tres grupos de acciones, por un lado, las obras que por su envergadura requirieron de grandes inversiones y, en consecuencia, son escasas y muy focalizadas. Por otro lado, las obras menores o de mejoramiento que fueron posibles de ser ejecutadas en distintos sectores. Y finalmente, aquellas que son de difícil medición ya que se tratan de canje por bienes, como camiones o metros cúbicos de arena.

Ante lo que se puede afirmar que, como herramienta de equidad territorial, se han generado mejoras cualitativas en diferentes espacios públicos y algunas significativas en puntos específicos. Pero una limitación, de la misma investigación, surge al intentar medir objetivamente la intervención, en un principio por falta de indicadores, y además, porque si bien una mejora de tipo cualitativa, comparándola con las grandes carencias que posee la ciudad, puede resultar insignificante, se trataría más bien de un beneficio directo al ciudadano que no tiene la oportunidad de acceder a otros equipamientos.

Finalmente, si se compara a este instrumento con otros, se concluye que no es sencillo en su aplicación ya que requiere de mucho esfuerzo y de un trabajo coordinado de las distintas áreas de la administración municipal. Asimismo, se destaca la importancia que reviste la transparencia y puesta en conocimiento de las decisiones tomadas en cuanto a la aplicación de los fondos obtenidos, considerando al municipio como promotor del instrumento y en búsqueda de disminuir la resistencia que generan estas iniciativas. Además, es necesario que se realicen las inversiones necesarias en infraestructura para obtener valores diferenciales o plusvalías urbanas, o bien, se flexibilice la herramienta en aquellos sectores donde se cobra la tasa pero no hay inversiones previas.

Lo que lleva a preguntar si la forma en que se ha implementado, traducido en varias obras de tipo cualitativas, se reduce a una especie de maquillaje o si esto representa una forma de generar el acceso igualitario de todos los ciudadanos a equipamientos de calidad. Aunque también hay que ser realistas, una herramienta de estas características no puede solucionar todas las problemáticas que se generan en una ciudad, particularmente en una que se encuentra traccionada por las distintas políticas de uso de suelo en la que, de alguna manera, se generan mayores desequilibrios territoriales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Águila Kiwi, R. (2018). *Análisis económico de los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana: hacia la implementación de una política pública en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Amborski, D., & Smolka, M. (2001). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista eure (2003)*, XXIX(88), 55-77. Retrieved julio de 2021, from <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art03.pdf>
- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Esteban, A., Itzcovich, P., & Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. En A. G. Blanco Blanco, V. Fretes Cibils, & A. F. Muñoz M. (Edits.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de Plusvalías en América Latina y el Caribe* (págs. 17 - 46). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beletzky, I. A. (13 de diciembre de 2017). Grandes proyectos de transformación urbana y sus impactos, beneficios y perjuicios. El caso de la Costanera de Posadas. *10*. Universidad y producción social del hábitat. <https://doi.org/https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.14>
- Blanco Blanco, A. G., Fretes Cibils, V., Muñoz M., A. F., & Vega, A. (2016). La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. En A. G. Blanco Blanco, V. Fretes Cibils, & A. F. Muñoz M. (Edits.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (págs. 1 - 16). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco Blanco, A. G., Moreno, N., Vetter, D. M., & Vetter, M. (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos. Banco Interamericano de Desarrollo .
- Borrero Ochoa, O. A., & Rojas Ruiz, J. K. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidades*. Cambridge, MA. : Lincoln Institute of Land Policy.
- Brain, I. (2018). *Externalidades urbanas en el mercado de suelo y en las finanzas municipales de la renovación de centros urbanos. El caso de la Municipalidad de Santiago de Chile*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Breide, J. M. (2018). Mercado de suelo y políticas públicas. Aproximación a los instrumentos de gestión y captación de plusvalías urbanas en las ciudades bonaerenses. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Mercado de suelo y políticas públicas. Aproximación a los instrumentos de gestión y captación de plusvalías urbanas en las ciudades bonaerenses
- Brueckner, J. K. (2006). *Government Land-Use Interventions: An Economic Analysis*. Irvine: University of California.
- Brueckner, J. K. (2011). *Lectures on Urban Economics*. Cambridge,: The MIT Press.

- Cavé, J., Kalfon, M., Albrecht, D., Michelin, B., David, L., & Gally, J. (2014). El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible. *Savoirs communs*. (M. Rollinger, Trad.) Agence Française de Développement.
- Clichevsky, N. (mayo de 2006). Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2010). *Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial*.
https://doi.org/https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13046929972.pdf
- Dondo Bühler, M., Civitaresi, H. M., & Cavanagh, E. (2020). Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano de ciudades intermedias turísticas. Bariloche: Universidad Nacional de Río Negro.
<https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/6399/1/DONDOMariana-5-Ponencia.pdf>
- Duarte, J., & Baer, L. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Erba, D. A. (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (diciembre de 2010). Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales* 36, 143-159.
- Fulco, C. A. (2012). *El paisaje costero como factor de integración en el proyecto Yacyretá*. Contratiempo Ediciones.
- Furtado, F., & Acosta, C. (2020). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Goytia, C., & Cristini, M. (08 de 2020). Infrastructure Investment in a Messy Urban Growth Scenario: The Role of Land Value Capture Instruments in Argentina. Lincoln Institute of Land Policy.
- Hong, Y.-H., & Cheng, A. (2017). *The Symmetry Between Land Value Creation and Sharing. How Land Value Sharing Could Help Finance New City Development*. Land Governance Laboratory. MIT.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (07 de noviembre de 2002). Ordenanza 917/02. Modificación Código Planeamiento Urbano. Posadas, Misiones, Argentina.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (23 de octubre de 2008). Ordenanza 2365/08. Modificación del punto 5.4.1.5 de la Ordenanza N° 917. Posadas, Misiones, Argentina.

- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (2010). *Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas 2010 - 2040*. Posadas: Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. <https://www.posadas.gov.ar/images/general/cartaorganica20102040.pdf>
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (29 de noviembre de 2011). Código Fiscal Municipal, Ordenanza Tributaria y de Habilitación e Inscripción de Estructuras Soportes y Antenas. Ordenanza XVII - 15. Posadas: Boletín Oficial Municipal.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (29 de junio de 2011). Declaración del Consejo Fundador del Plan Estratégico. Adhesión. Establece Plan Estratégico Posadas 2022. XI - 71. Posadas, Misiones, Argentina: Boletín Oficial Municipal. http://digesto.hcdposadas.gob.ar/ver_ordenanza/504
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (21 de noviembre de 2011). Fondo de Desarrollo Urbano. Creación y Regulación. Posadas, Misiones, Argentina: Boletín Oficial Municipal. http://digesto.hcdposadas.gob.ar/uploads/textos_definitivos_normas/XVIII%20-%20128.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (19 de septiembre de 2011). Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial de la Ciudad de Posadas. Regulación. Posadas, Misiones, Argentina: Boletín Oficial Municipal. http://digesto.hcdposadas.gob.ar/uploads/textos_definitivos_normas/XVIII%20-%20126.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (23 de diciembre de 2013). Ordenamiento Urbanístico de Posadas. XVIII - N° 149. Posadas, Misiones, Argentina. http://digesto.hcdposadas.gob.ar/uploads/textos_definitivos_normas/ORDENANZA%20XVIII%20%E2%80%93%20N%C2%BA%20149.pdf
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (2013). *Plan Urbano Ambiental Posadas*. Posadas: Municipalidad de Posadas.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Posadas. (22 de marzo de 2000). Ordenanza XVII - N° 12. Ordenanza de Contribución por Mejoras. Posadas, Misiones, Argentina.
- Jajamovich, G., Spirtu Barros, N., & Gentili, R. (2018). *Produciendo Buenos Aires. Procesos e interrogantes rumbo a otra agenda urbana*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.
- Lincoln Institute of Land Policy. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. (M. O. Smolka, & F. Furtado, Edits.) Lincoln Institute of Land Policy.
- LincolnLandPolicy. (29 de agosto de 2022). Recuperación de Plusvalías, Explicado [Archivo de Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=z2-lt0TyX7w&t=514s>
- Maidana, E., & Millán, M. (2009). Resonancias mediáticas de transformaciones urbanas en Posadas, Misiones. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 8(8), 117-136. <https://doi.org/10.30972/crn.88951>
- Maldonado, M. L. (2010). Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial: reflexiones a partir de tres propuestas normativas. *Café de las Ciudades*. https://doi.org/https://cafedelasciudades.com.ar/planes_96_1.htm

- Maldonado, M. L. (mayo de 2010). *Reforma Urbana Argentina: Reflexiones y recomendaciones a partir del Derecho Brasileño y Colombiano*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario. https://www.academia.edu/34062786/Reforma_Urbana_Argentina_Reflexiones_y_recomendaciones_a_partir_del_Derecho_Brasile%C3%B1o_y_Colombiano
- Moraima Campos, M., & Auxiliadora Mújica, L. (mayo-agosto de 2008). El análisis de contenido: Una forma de abordaje metodológico 14(27),129-144.[. ISSN: 1315-883X. 14, 129-144. Venezuela: Laurus. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76111892008>
- Municipalidad de Posadas. (2010). *Fondo de Desarrollo Urbano*. Municipalidad de Posadas.
- Municipalidad de Posadas. (2010). *Frente FLuvial. Ciudad de Posadas. Ordenamiento Urbanístico*. Municipalidad de Posadas.
- Municipalidad de Posadas. (2010). *Plan Estratégico Posadas 2022. De todos, entre todos, para todos*. Posadas: Municipalidad de Posadas.
- Municipalidad de Posadas. (2012). *Plan Urbano Ambiental Posadas. Fichas y Proyectos*. Municipalidad de Posadas.
- Municipalidad de Posadas. (2019). *Municipalidad de Posadas*. <http://dev.posadas.gov.ar/planurbano/presupuesto-participativo/>
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3 ed.). Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (09 de septiembre de 2019). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. Nota de Planificación para el Desarrollo N°2: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/gobierno-abierto-en-america-latina-y-el-caribe>
- Olvera Esquivel, J. G., & Arellano Gault, D. (2015). El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana. *Revista Mexicana de Sociología* 77(4), 581-609.
- Peinado, G., Barenboim, C. A., Lagarrigue, P. A., & Nicastro, M. I. (2018). *Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo. Análisis de sus impactos en términos de equidad*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Pérez, V. I., Frediani, J. C., & Sánchez, M. B. (2018). Políticas de suelo, valorización diferencial del suelo y expansión urbana en áreas de vulnerabilidad social. El caso de la región del Gran La Plata. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Pérez, P. (septiembre de 2000). *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5709/S00090784_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67.

https://doi.org/http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200004&lng=es&tlng=es.

- Provincia de Buenos Aires. (s.f.). Ley 14449 de la Provincia de Buenos Aires. Ley de Acceso Justo al Hábitat. La Plata, Buenos Aires, Argentina.
<https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html#:~:text=La%20presente%20Ley%20define%20los,cr%C3%ADtica%20y%20con%20necesidades%20especiales>.
- Sapper, Y. (2017). *Acceso al suelo urbano en la ciudad de Posadas después de las transformaciones territoriales ocurridas en los últimos 10 años*. Santa Fe: Universidad Católica de Santa Fe.
- Secretaría de Asuntos Municipales. (2015). *Financiamiento de Infraestructura Urbana. Criterios para un Modelo de Gestión Público-Privado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación. (Agosto de 2015). *Guía de Instrumentos Urbanísticos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública. (noviembre de 2018). *Argentina Urbana. Plan Estratégico Territorial. Avance 2018*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Ediciones Morata.
- Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Morata .
- Szeliga, H. A., & Cáceres, A. E. (2014). *El Fondo de Desarrollo Urbano y la Captura de Plusvalías en Posadas, Argentina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Tapia Gómez, M. (2015). El derecho a la ciudad. *Igualdad y Democracia. Ideas socialistas para un nuevo ciclo*(3), 155.
- The White House. (2016). *Executive Summary. Housing Development Toolkit*. The White House.
- Valles, M. S. (1999). *Cap. 6: Técnicas de conversación, narración (I): Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.
- Yin, R. (1994). *Investigación sobre Estudios de casos. Diseño y métodos* (Segunda ed.). Sage Publications.

8. ANEXOS

ANEXO A

Figura 1:

Comparación de la mancha urbana.



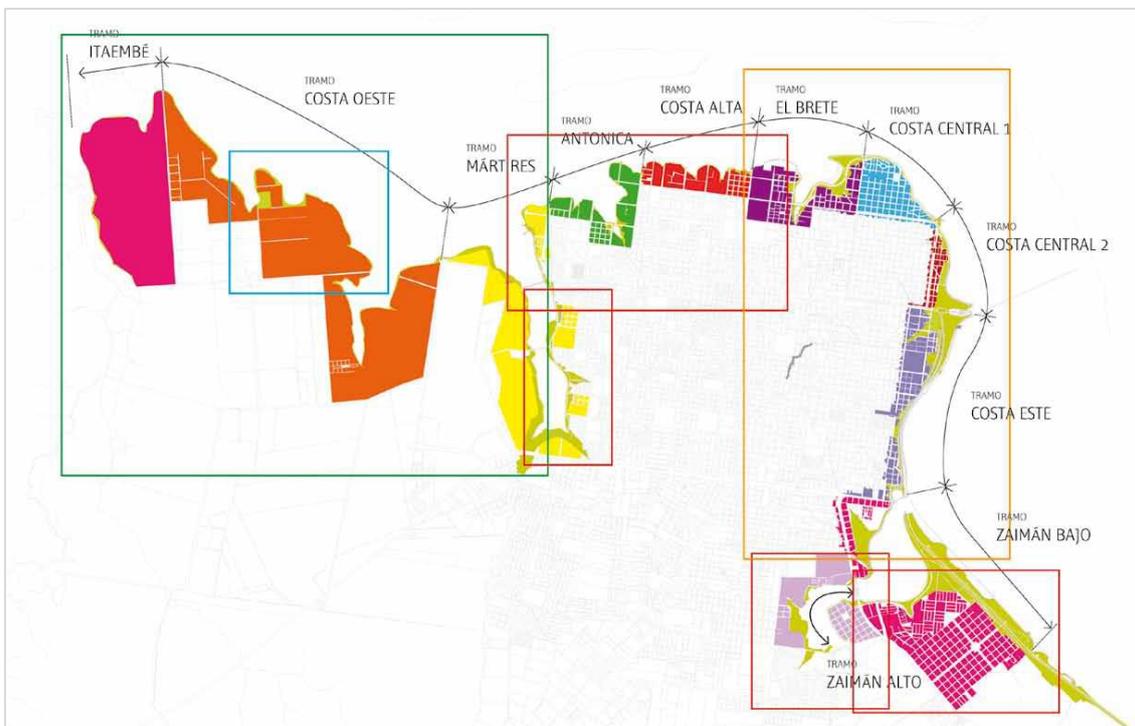
Fecha 1984

Fecha 2020

Fuente: Imágenes satelitales obtenidas de Google Earth, 2022.

Figura 2:

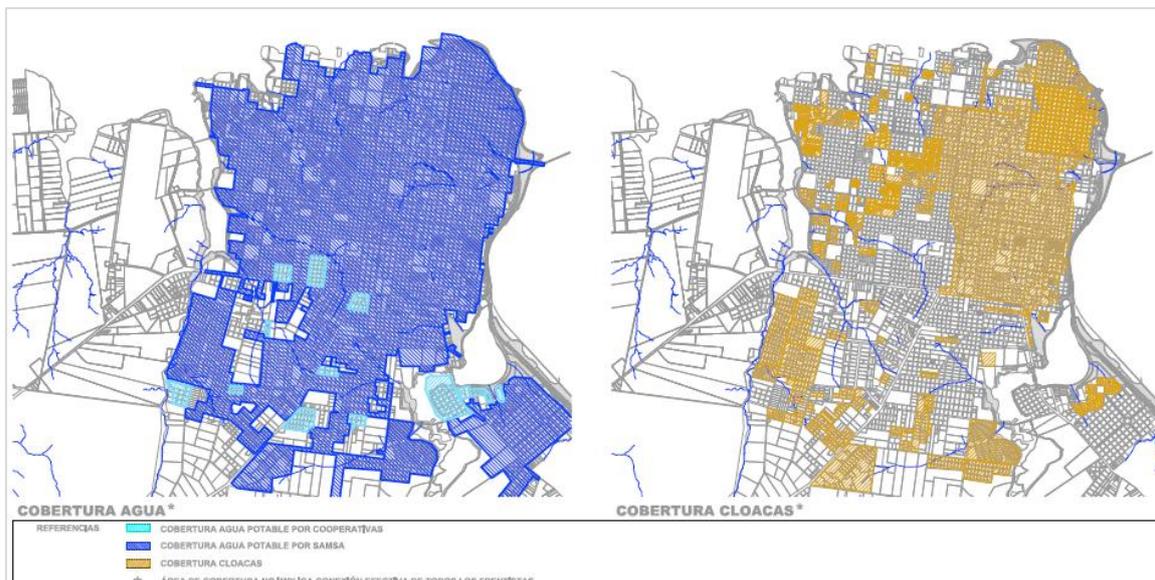
Cambio de normativa propuesta para el Frente Fluvial 2011.



Fuente: Frente Fluvial. Ciudad de Posadas. Municipalidad de Posadas (2011)

Figura 3

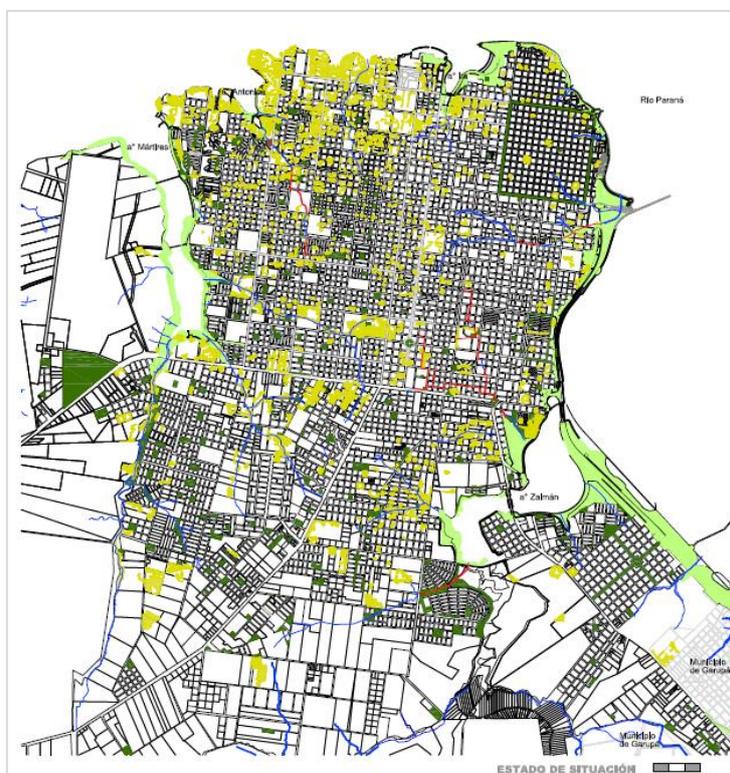
Distribución de la red de agua potable y cloacal, año 2010.



Fuente: Municipalidad de Posadas (2012).

Figura 4

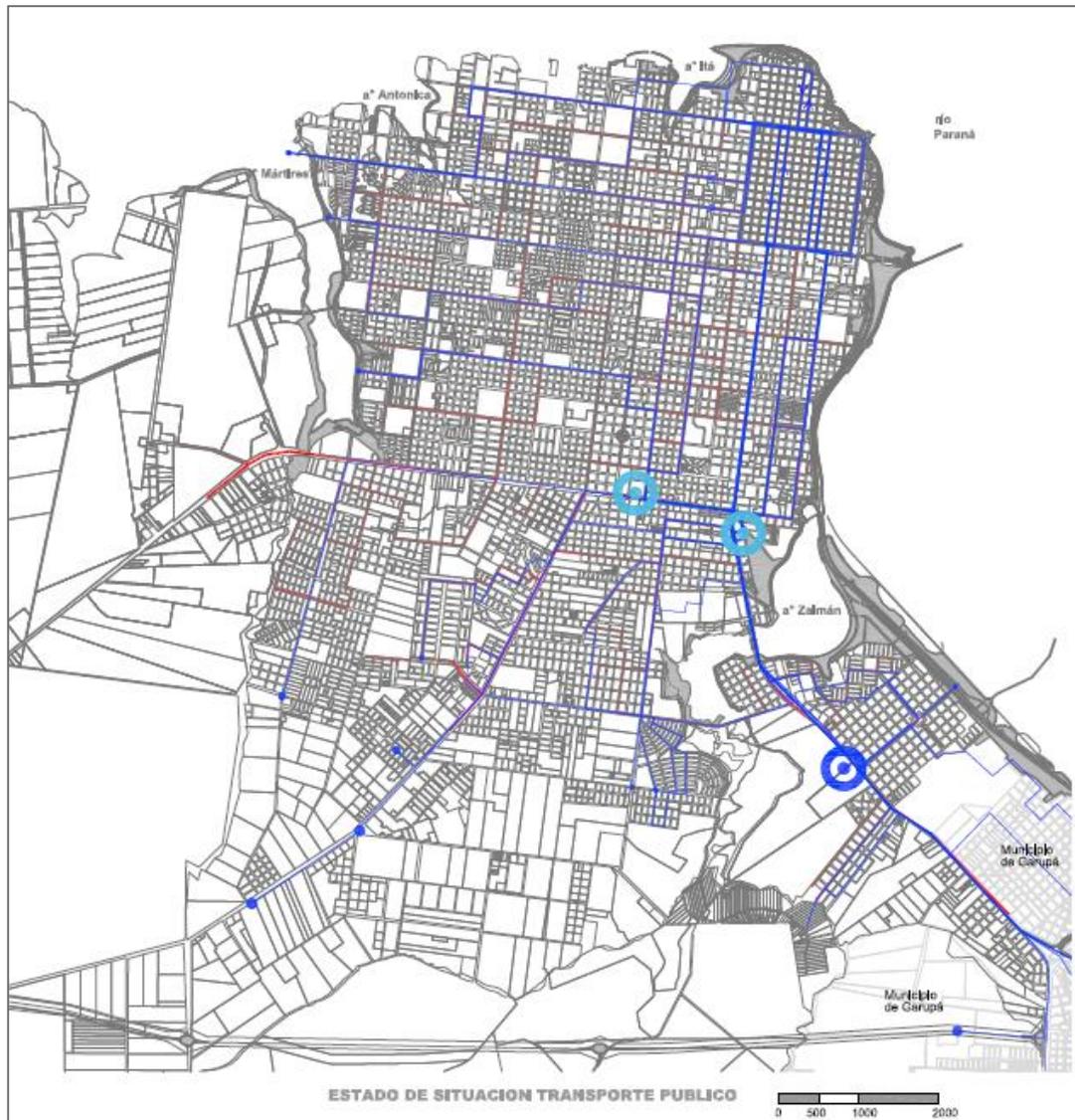
Distribución de red de espacios verdes.



Fuente: Municipalidad de Posadas (2012)

Figura 5

Redes principales de transporte público, año 2012.

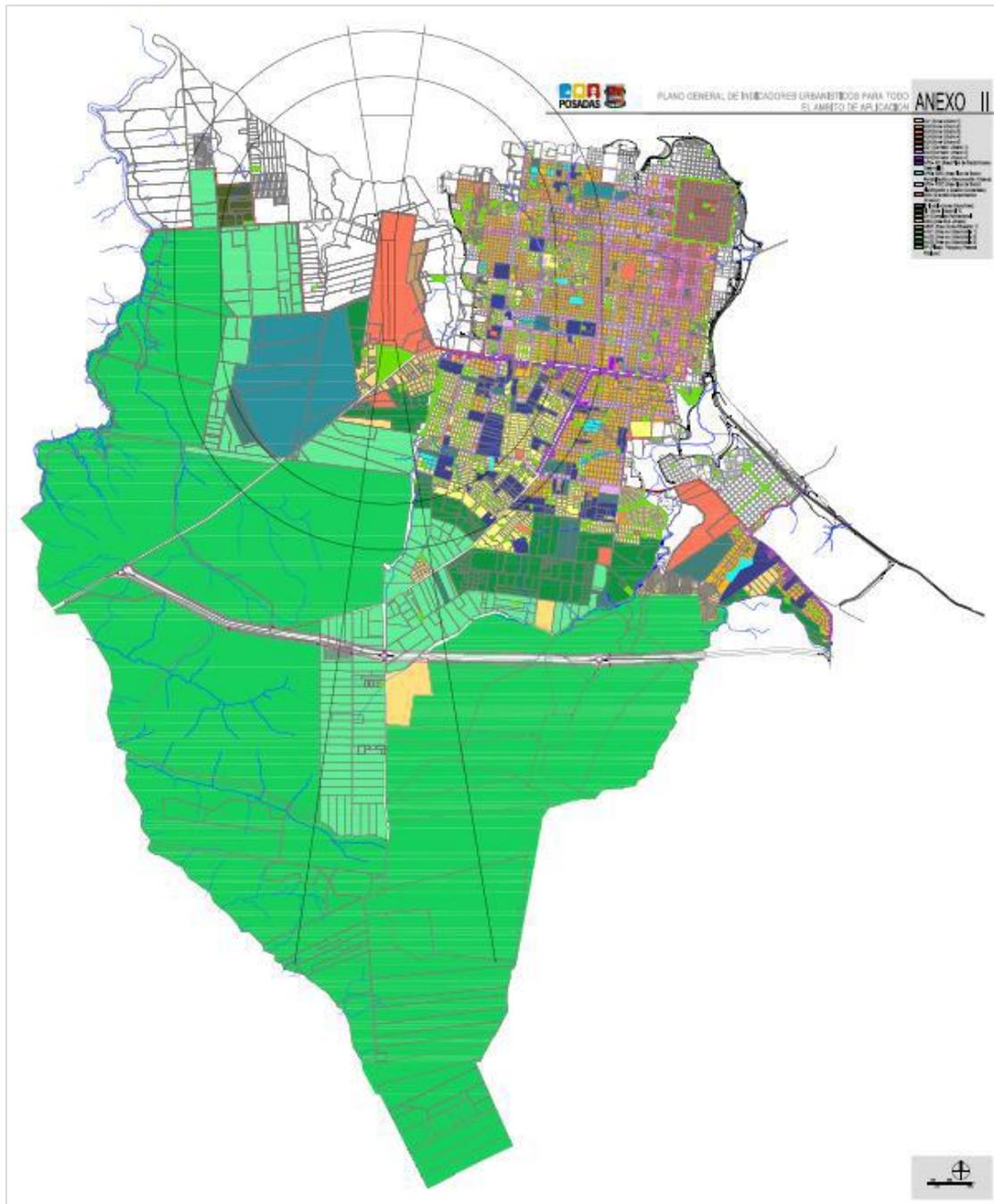


REFERENCIAS	DESCRIPCION
—	SISTEMA DE TRANSPORTE INTERBARRIAL
—	SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE METROPOLITANO - SITMP
○	ESTACIONES DE TRANSFERENCIA SITMP
○	ESTACIONES DE TRANSFERENCIA SITMP FUTURAS

Fuente: Plan Urbano Ambiental Posadas, Municipalidad de Posadas (2012)

Figura 6

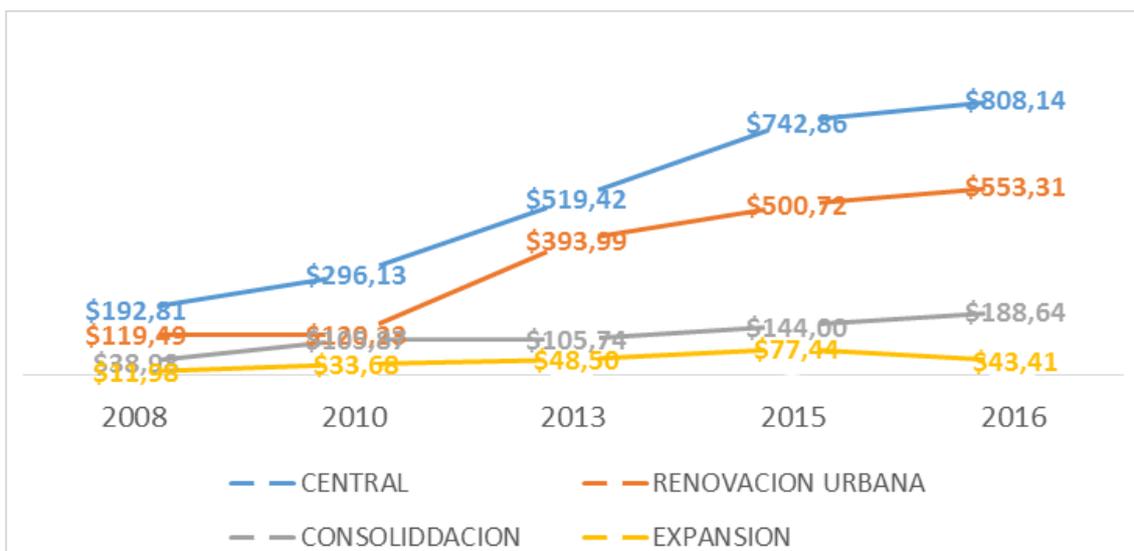
Modificación de los indicadores urbanos.



Fuente: Ordenanza XVIII - 149 – Anexo I. Municipalidad de Posadas (2013)

Figura 7:

Evolución del valor del suelo en la ciudad de Posadas, en dolares.



Fuente: Sapper (2017)

Figura 8:

Ejemplo de cálculo de compensación por FDU.

Ejemplo: Edificio de 20 plantas de 250 m²

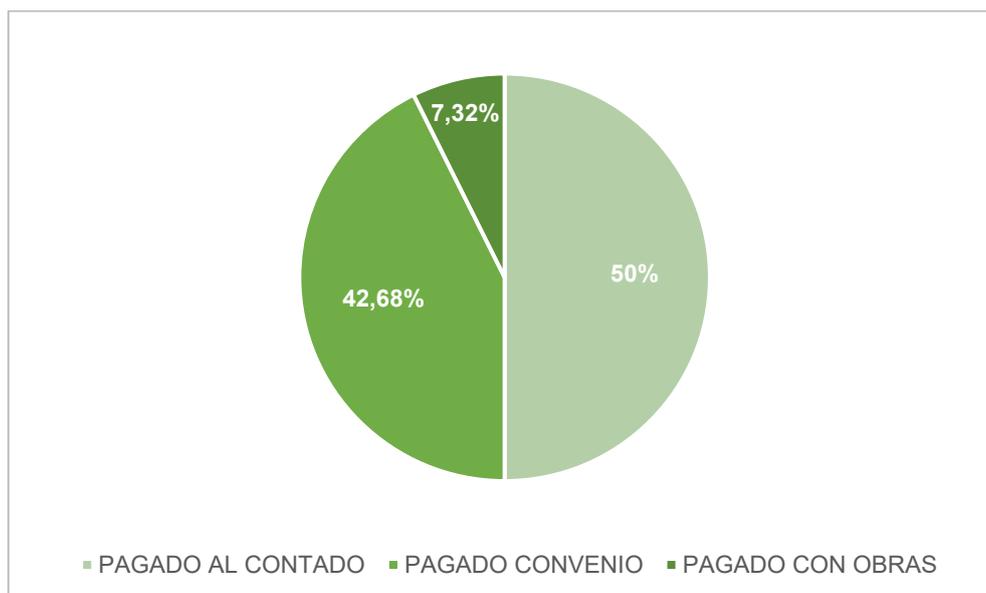
		Superficie m ²	Costo	Compensación
20	60 m	2500	\$ 9.425.000,00	\$ 1.131.000,00
19				
18				
17				
16				
15				
14	30	1000	\$ 3.770.000,00	\$ 301.600,00
13				
12				
11				
10	18	750	\$ 2.827.500,00	\$ 113.100,00
9				
8				
7	9	750	\$ 2.827.500,00	\$ -
6				
5				
4	9	750	\$ 2.827.500,00	\$ -
3				
2	9	750	\$ 2.827.500,00	\$ -
1				
		5000	\$ 18.850.000,00	\$ 1.545.700,00

Fuente: Reelaboración en base a Municipalidad de Posadas

Figura 9:
Forma de liquidación de tributo 681.

Fuente: Municipalidad de Posadas (2022)

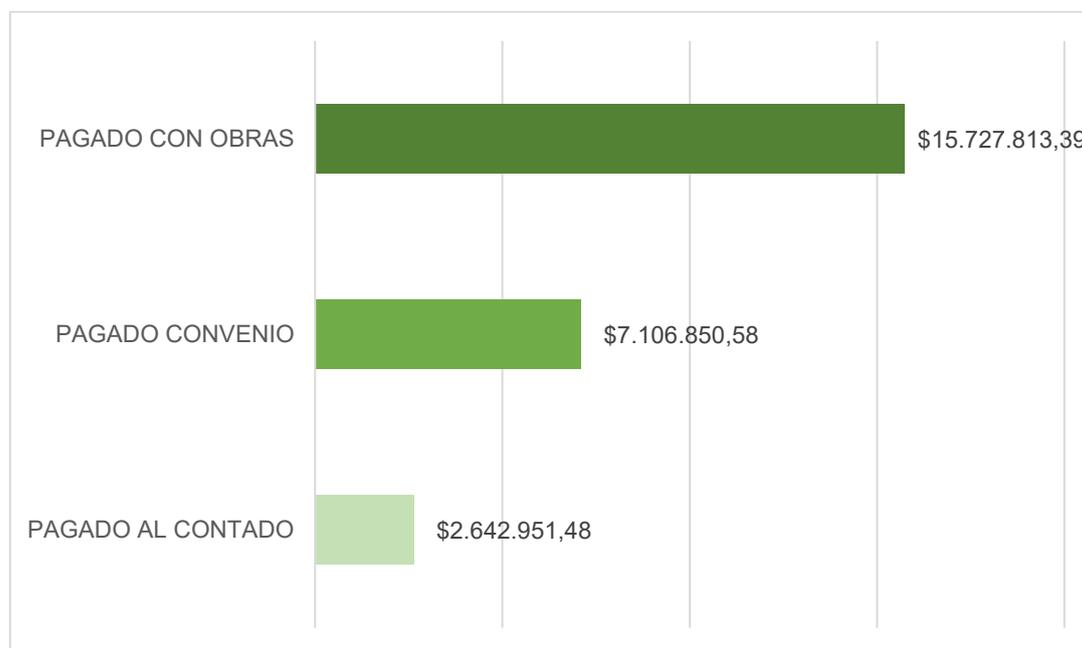
Figura 10
Porcentaje según modalidades de pago efectuados, sobre el total de 164 casos.



Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de Posadas 2019.

Figura 11

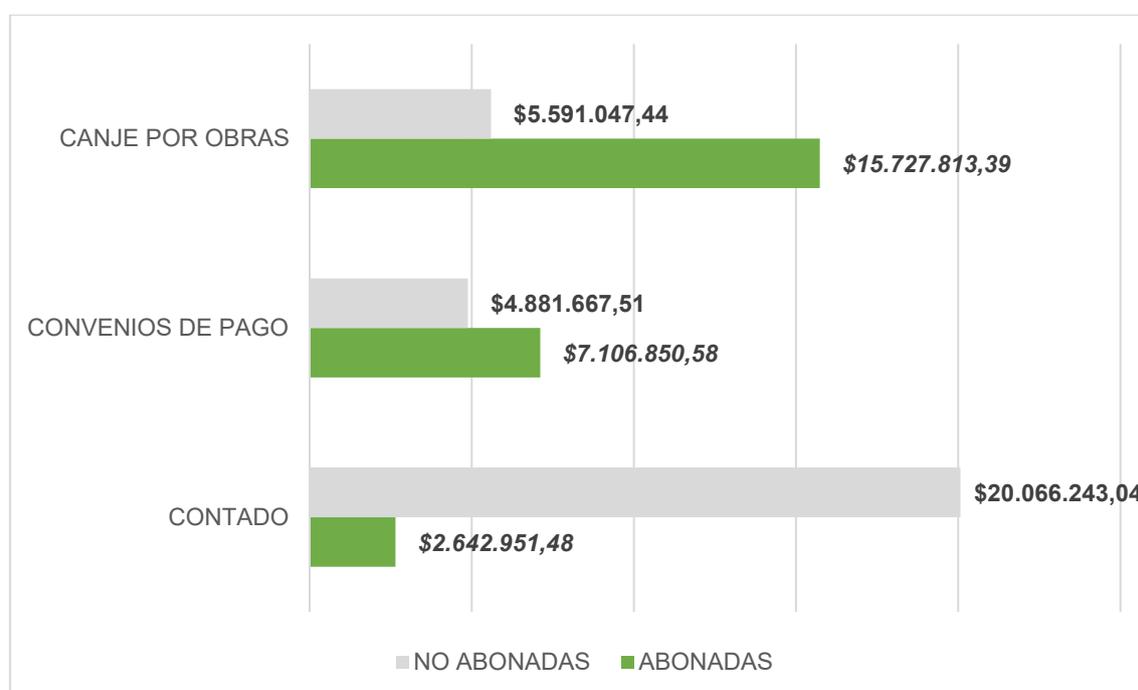
Modalidades de pago – Valores constantes en pesos, 2011 a 2019.



Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de Posadas.

Figura 12

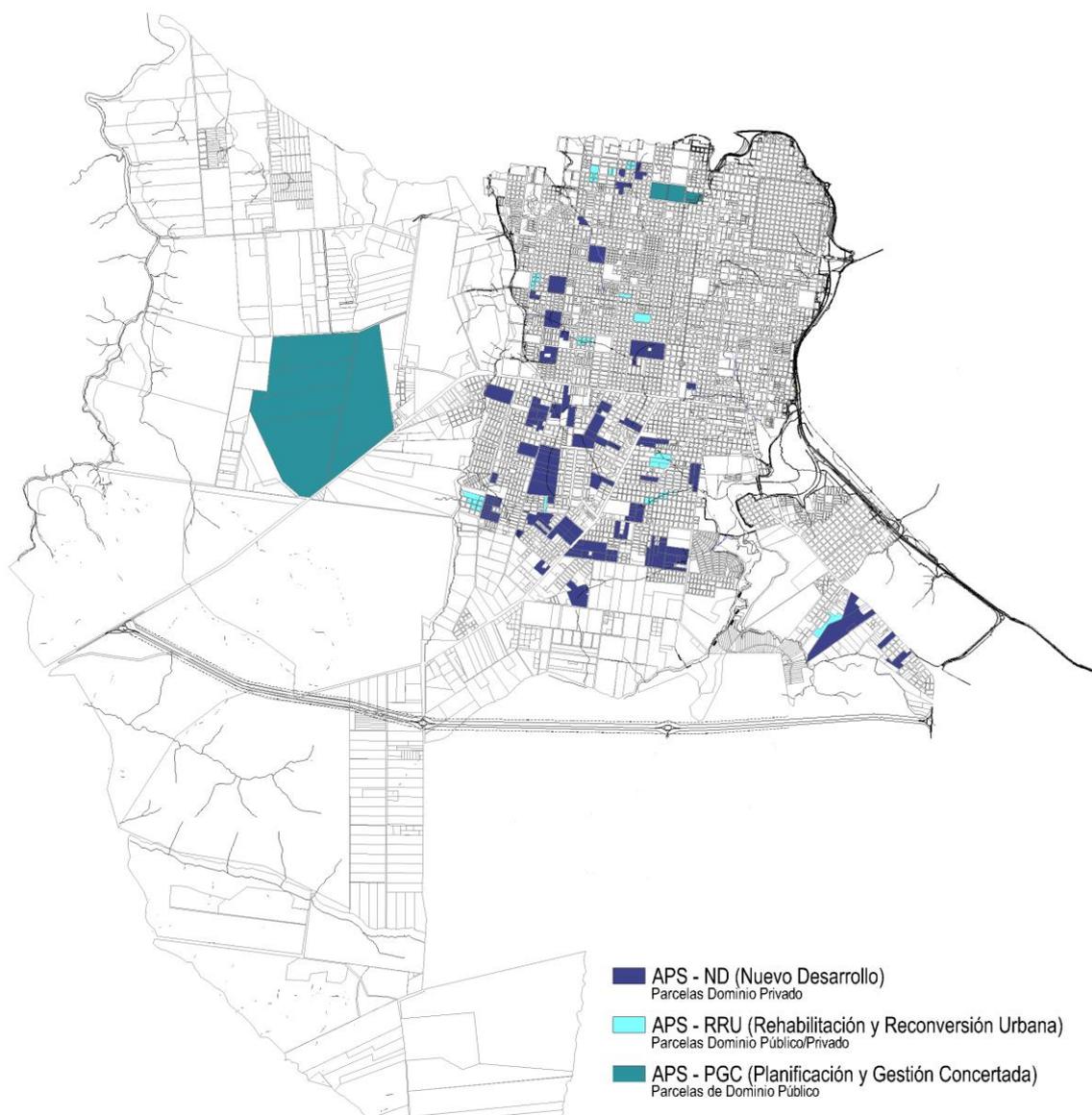
Comparación de estados por modalidad de pago, valores constantes en pesos.



Fuente: elaboración propia en base a datos por la Municipalidad de Posadas.

Figura 13:

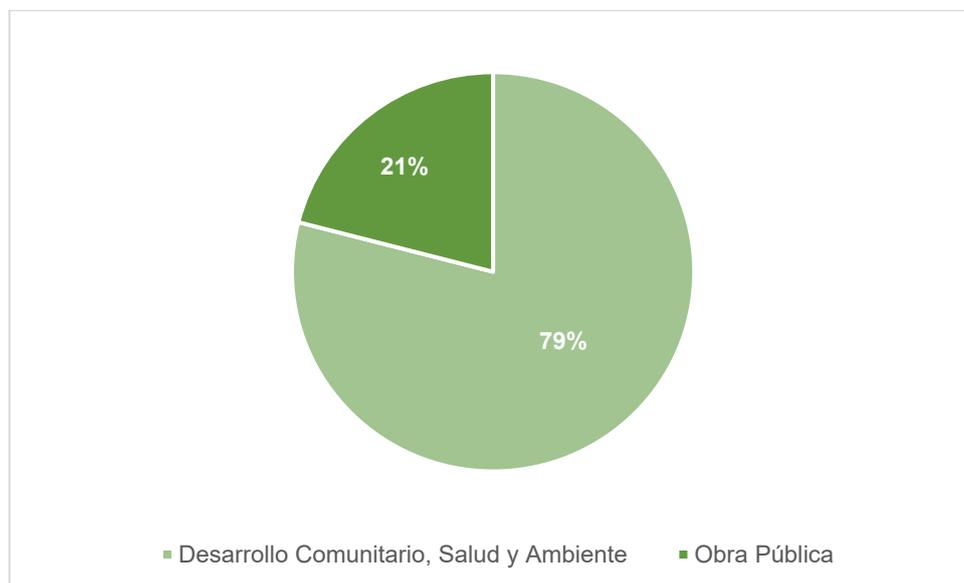
Ubicación de APS en la mancha urbana, según tipos.



Fuente: Municipalidad de Posadas, (2013)

Figura 14:

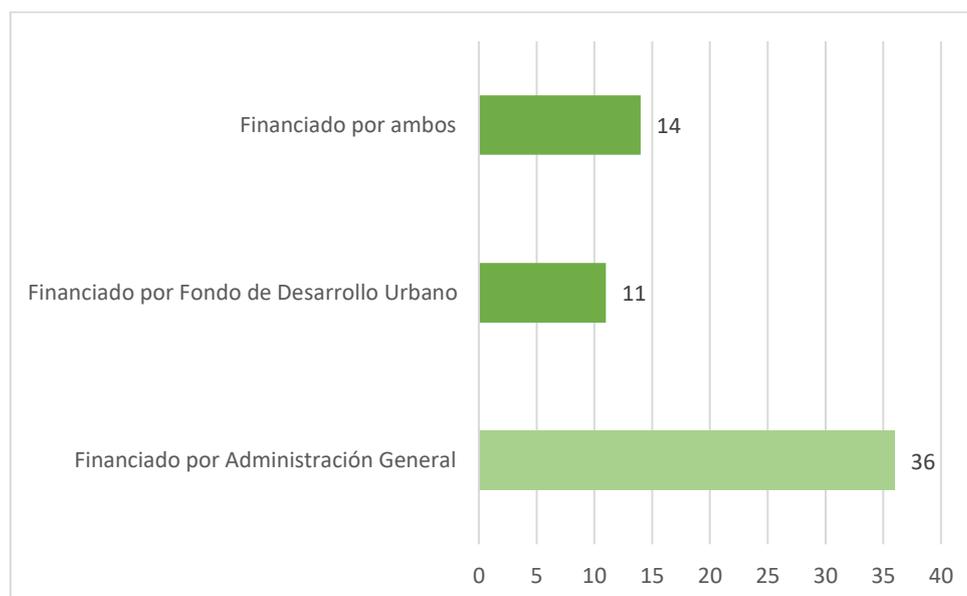
Tipos de proyectos ganadores del instrumento Presupuesto Participativo, periodo 2016-2019. Total de proyectos ganadores: 72.



Fuente: Relaboración en base a Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial.
Municipalidad de Posadas

Figura 15:

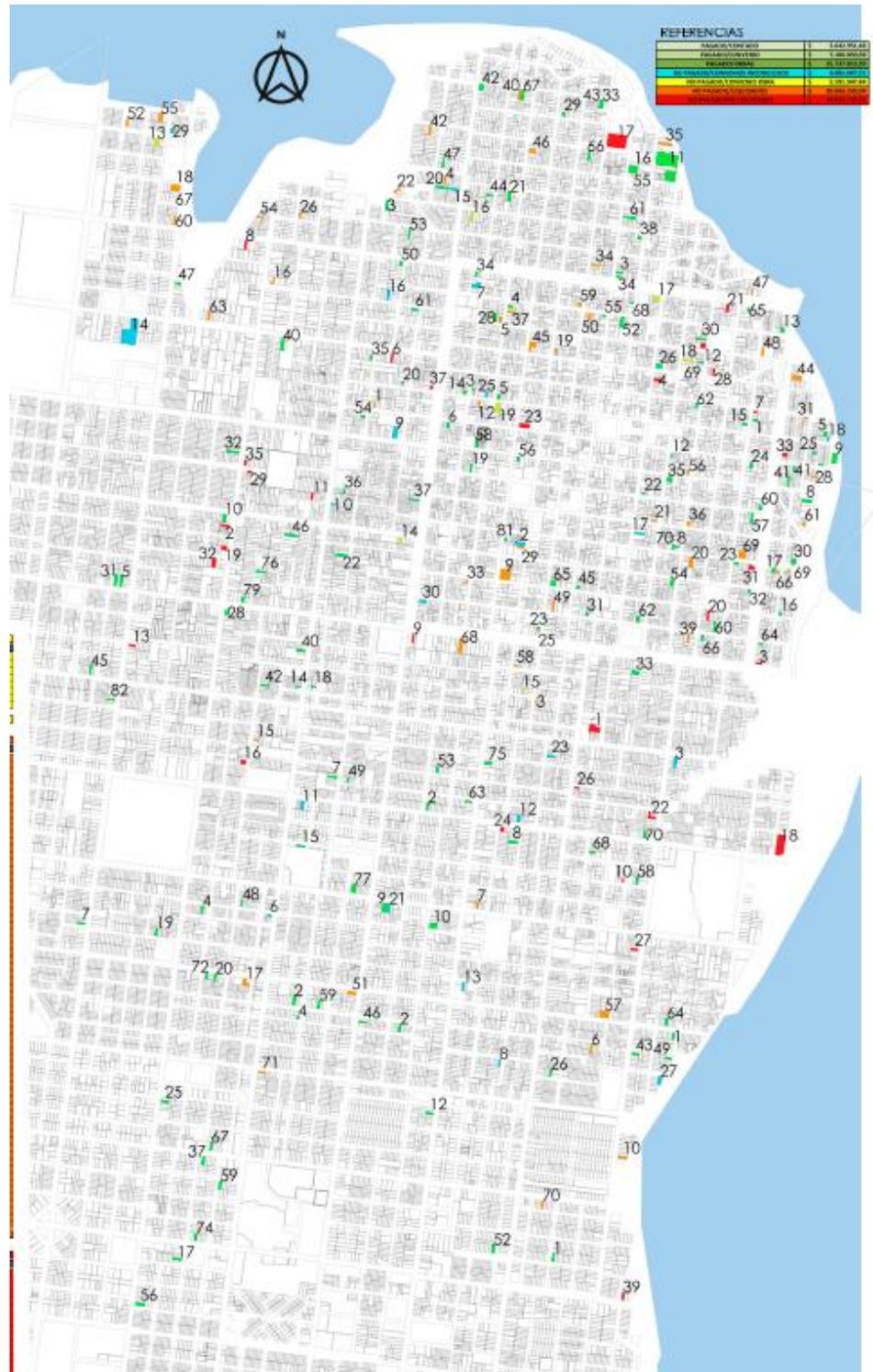
Financiamiento de Proyectos de Presupuesto Participativo, periodo 2016-2019. Total de proyectos ejecutados: 61.



Fuente: Relaboración en base a Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial.
Municipalidad de Posadas

Figura 16

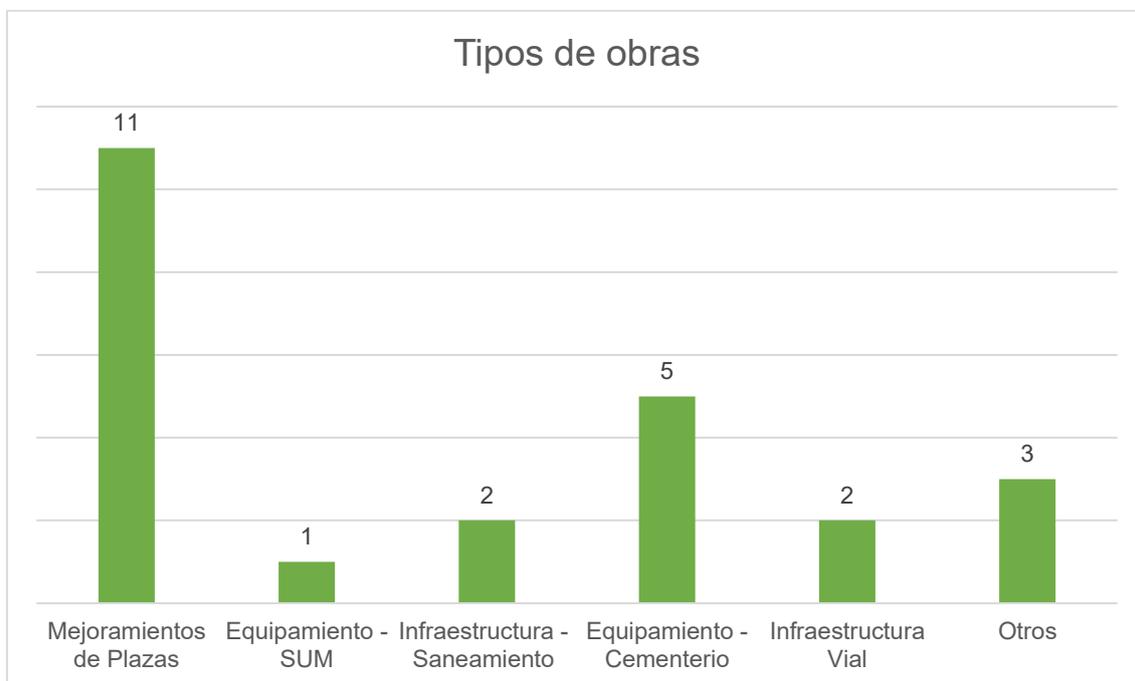
Distribución de obras que tributaron FDU.



Fuente: Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial. Municipalidad de Posadas, (2019)

Figura 17

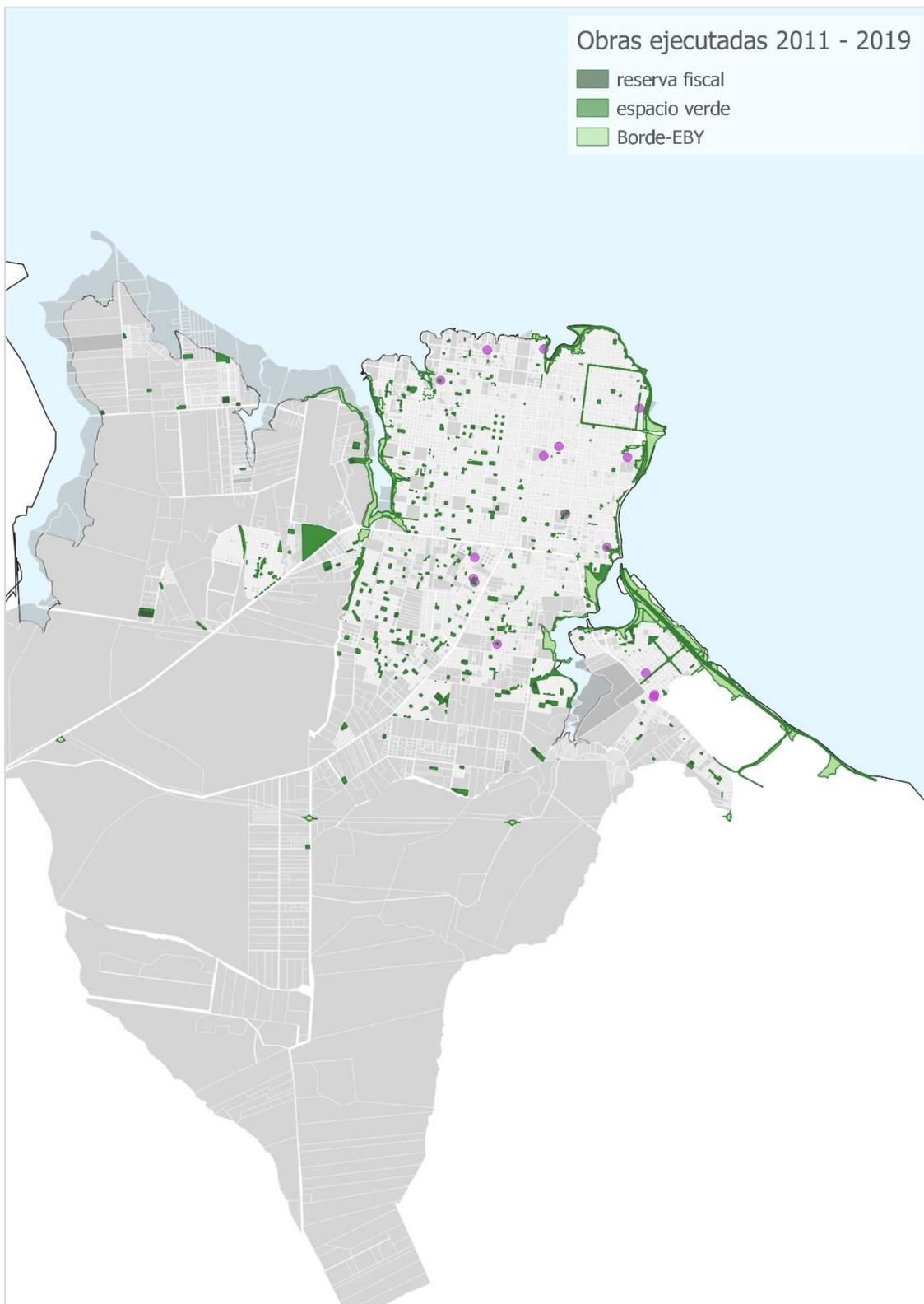
Tipos de obras ejecutadas con FDU, 2011 – 2019.



Fuente: Elaboración propia

Figura 18

Ubicación de obras ejecutadas con FDU, 2011 - 2019.



Fuente: Elaboración propia

ANEXO B

ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE:

Informante Clave N° 1

Fecha: 19/09/2022

Hora: 16:00

Lugar: UCSF - Posadas

Entrevistado: Ex funcionario municipal

Introducción:

Como he mencionado en nuestro contacto inicial, la investigación trata sobre el Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas. Sin embargo, me gustaría ampliar al respecto del objetivo de la investigación que parte de la tesis de Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Se trata de comprender la implementación del instrumento (FDU), como un elemento singular dentro de este tipo de iniciativa.

Quisiera aclarar que la entrevista será grabada y es de carácter confidencial por lo que se sustituirán los nombres verdaderos para mantener el anonimato y, en caso que se utilice información, será bajo la designación "Informante Clave N° 1".

Ahora bien, respecto al FDU, con la sanción de la Ordenanza en el año 2011, entendemos que se trata de un instrumento para la recuperación de plusvalías urbanas para la promoción de la equidad territorial.

Preguntas:

1. Entendiendo que el FDU recupera el valor del suelo que aumentó por obras realizadas por el Estado nacional, provincial o municipal, o bien, por cambios en las normativas urbanas. ¿Cómo se ha incrementado el valor del suelo desde 2011 en adelante, en la Ciudad de Posadas?

EN: Bueno, hay un marco en el cual se trabajó en esa instancia, en todos esos años precedentes de un ordenamiento territorial, de tener como zonas determinadas de tener un perfil de crecimiento, zonas por ahí con más posibilidades de desarrollo. También hubo un trabajo de entender el borde

costero como una zona distinta, normativa y físicamente, respecto a las zonas más al interior de la ciudad. Entonces, hubieron cambios en ordenanzas que permitieron el desarrollo en altura en algunos sectores y, una protección o restricción de desarrollos inmobiliarios o desarrollos en altura en ciertas otras áreas. Entonces eso cambia la valía, el valor del suelo, dependiendo de las posibilidades de crecimiento de desarrollo del sector. A esto también se suma previamente que hubieron obras que transformaron el borde costero dieron como un poco otro perfil a la zona céntrica de la ciudad, y atrae un poco al público inversor a esa zona. Empieza a notarse muy marcadamente hacia donde tiende el desarrollo en altura de la ciudad en detrimento de otros sectores más postergados.

2. ¿Podría definir qué es la equidad territorial? ¿Cómo puede describir, en estos términos, a la ciudad de Posadas desde 2011 en adelante?

EN: Entiendo que el objetivo de estas herramientas que buscan tender hacia la equidad territorial, refiere a una ciudad homogénea en cuestiones de servicios, de acceso a servicios básicos, de tendido de infraestructura, obras de accesibilidad vehicular, peatonal, condiciones de calidad de vida, al menos semejantes, entre la zona céntrica y los barrios más periféricos, alejados, etc.

Hay como un objetivo de que todas estas mejoras, o quizás, evoluciones que fue teniendo la ciudad en un determinado sector por la acumulación de capital, de alguna manera, también suceda en otras áreas más alejadas como también buscando un equilibrio, que no todas las mejoras no todas las obras sean en un sector determinado, sino que podamos extender ese crecimiento a otras áreas que por ahí el Estado tiene identificadas cuales son y donde se ven más desfavorecidas.

E: Y bueno, ¿en el caso de la ciudad de Posadas como aplicaría esto?

Esto se vio reflejado en que hay un sector centro y un borde costero que tiene como el perfil de crecimiento, y los sectores hacia el oeste y sur, que tienen de por sí un perfil más residencial o de barrios más alejados o menos conectados, entonces empiezan a verse, a partir de la implementación de la Ordenanza del FDU determinadas obras de interés público, como redes de agua, como plazas,

etc. en distintos puntos de la ciudad, alejados de por ahí la zona de mayor inversión.

3. Teniendo en cuenta que la ordenanza del FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más olvidadas, ¿podría explicar cómo se ha dado este proceso en la ciudad?

En un primer momento, al crearse el FDU, se hicieron algunas obras, como hidráulicas o viales. Luego, hubo una tapa en la que se utilizaron los fondos para financiar parte del programa de Presupuesto Participativo. Donde ahí se agrega como una componente de que los mismos vecinos son los que deciden ciertas obras para la zona donde les toca vivir, son de las delegaciones municipales. Entonces, en combinación con los proyectos que salen más votados del Presupuesto Participativo, entonces algunos son financiados por el FDU, allí hay como una combinación de dos herramientas.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

Hoy por hoy ya quienes desarrollan un emprendimiento inmobiliario en altura, y saben que van a verse afectados por el fondo, incorporan esa tasa, conociendo el valor y los porcentajes correspondientes según el tipo de desarrollo, la incorporan al costo de la inversión, del desarrollo, así como demás tasas o impuestos y valores que tiene que afrontar. Pasa a ser parte de esa ecuación económica.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo que tiene el cálculo del monto de compensación por altura?

EN: Me parece lo más interesante del carácter progresivo es que dependiendo de la zona, los primeros 3 niveles no tienen, no están afectados por la ordenanza, lo cual quiere decir que todavía hay como una especie de promoción particular, a la inversión de baja escala donde no tenes que pagar una tasa diferencial por ese tipo de emprendimiento. Pero si empieza a tener más proporción cuando el edificio supera ciertos niveles de altura que quiere decir, supera ciertos montos

y estamos hablando de una inversión más grande más fuerte que puede afrontar determinados tipos de tasas. No es lo mismo cobrar un cierto porcentaje al que emprende en un primero nivel o un segundo, que el que tiene 20 pisos, por ejemplo.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: Bueno, ahí depende porque hay una multiplicidad de situaciones en los sectores de la ciudad donde se quiere atender o resolver una cuestión. Quizá hay una zona de la ciudad donde se necesite espacio público y no se cuente con tierras del estado, entonces esa donación de bienes muebles puede llegar a ser útil. Es muy práctico, a mi entender, es la transferencia por obra porque ya hace una optimización de tiempos, de plazos, sobre todo. Entonces la misma empresa o la misma desarrolladora que va a hacer un edificio puede resolver una plaza o una obra de esa escala.

Por ahí la que encuentro menos efectiva, es el depósito o transferencia de dinero porque ahí entra una variable de en qué plazo puedo ejecutar teniendo en cuenta que hay una programación de obras que ya el Estado tiene, y no se siempre se sabe con qué frecuencia van a tener la acreditación de estas tasas.

7. ¿Cómo la administración municipal ha distribuido los recursos generados por el FDU?

EN: Al menos en la época de la gestión que estuve más presente que justamente nos tocó trabajar con PP, las obras que más se financiaron, fueron SUMs comunitarias, plazas por ahí también o plazas hechas de cero o mejoras a espacios ya existentes. Equipamientos que habían sufrido un desgaste o no tenían iluminación también hubo muchos proyectos de recambios de artefactos en la vía pública, recambio a LED en zonas muy oscuras de la ciudad. Mas que nada tenían que ver con equipamiento, señalética y esas cosas por el estilo.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Si, por ahí me parece que este camino que transitamos con la implementación del FDU es un proceso de aprendizaje, una implementación que tuvo sus pros y sus, no sus contras, pero si sus oportunidades de perfeccionarse, de hacerse una herramienta más ágil o de ampliar las posibilidades que se tienen.

Hoy por hoy ya está implementado, ya cualquier desarrollador sabe que esto pasa en Posadas, a diferencia de otras ciudades. Entonces, hay como una continuidad, como un fondo con el estado cuenta para hacer obras, quizás esta bueno agregar a esta ordenanza, o agregar a esta herramienta, una instancia de revisión de cómo ha funcionado hasta el momento para poder hacer como una mejora, más que nada en la implementación en la ejecución de las obras.

E: Bien muchas gracias.

EN: De nada.

Informante Clave N° 2**Fecha:** 20/09/2022**Hora:** 08:15**Lugar:** Municipalidad**Entrevistado:** funcionario municipal**Introducción:**

Como he mencionado en nuestro contacto inicial, la investigación trata sobre el Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas. Sin embargo, me gustaría ampliar al respecto del objetivo de la investigación que parte de la tesis de Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Se trata de comprender la implementación del instrumento (FDU), como un elemento singular dentro de este tipo de iniciativa.

Quisiera aclarar que la entrevista será grabada y es de carácter confidencial por lo que se sustituirán los nombres verdaderos para mantener el anonimato y, en caso que se utilice información, será bajo la designación "Informante Clave N° 2".

Ahora bien, respecto al FDU, con la sanción de la Ordenanza en el año 2011, entendemos que se trata de un instrumento para la recuperación de plusvalías urbanas para la promoción de la equidad territorial.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado? ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?**

EN: En números directos no, pero es una recuperación de la plusvalía del estado que debería estar en combinación con otras herramientas.

E: ¿Con qué herramientas?

EN: con Contribución por Mejoras por ejemplo. La contribución por mejoras también considera la ejecución de infraestructura para un bien y en conjunto la

plusvalía debería transferirse ese dinero en la gestión de la infraestructura y el equipamiento, dotarlos al área.

E: pregunta 2

Si, totalmente, las obras de la franja de transporte sur y el borde costero de la ciudad de Posadas han modificado sustancialmente el paisaje y su fisionomía y la infraestructura, dotándola a la ciudad de un ingreso y un perfil urbano y la imagen de la ciudad con el río singular. Que si fuera por condiciones tributarias a un estado le llevaría cerca de 100 años poder ahorrar para hacer esa inversión extraordinaria que se hizo con el borde costero.

Creería igualmente que hay cosas prioritarias que han pasado, debería haber menos cemento y más caños cloaca, y debería haber una continuidad de política de estado porque esas tierras son el futuro del desarrollo de la ciudad, en lo económico.

2. ¿Qué entiende por equidad territorial? ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: se entiende por equidad territorial justamente entre, en parámetros comparativos entre áreas que tienen insatisfactoriamente el desarrollo el servicio de infraestructura y equipamiento, su dotación con otras áreas incompletas distantes o periféricas que sufren la adversidad del transporte o de la precarización del transporte o de una falta de descentralización que obliga a someterse a ese centro que si está dotado de todas las funciones y equipamiento.

E: ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: yo creo que no, porque hoy está pasando algo increíble, 300 m² de un bien en Santa Rita tiene el mismo valor que los Aguacates y no hay una diferenciación fiscal por tamaño. Se cobra por partida inmobiliaria y no sé quién va a tocar eso pero eso es clave en lo que en el futuro de la ciudad, el ordenamiento urbano, la plusvalía porque alguien que tiene una chacra entera paga los mismos impuestos que alguien que tiene 300 m² al no haber segmentación. Y alguno de los diferentes actores del poder ejecutivo hace algunos años y han puesto las mismas categorías en lo que va hasta Quaranta y Jauretche, tiene todo el mismo

valor, no tiene todo segmentado por ingresos. Ccosa que en Garupá ya es más democrático y justo es una locura y eso hay que trabajarlo duro.

E: ¿Y quién lo modificó?

EN: siempre estuvo mal porque nunca se cobró por superficie, se cobró por partida nomas. El que cambió y unificó fue Joaquín (Losada intendente 2015-2019) .

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

En particular creo que se hicieron ensayos que permitieron que áreas desfavorables. Puedo mencionar a dos áreas desfavorables, un saneamiento importante que se hizo en villa Lanús, a través de la transferencia del fideicomiso Torre IPLyC Costanera para esa obra de saneamiento al arroyo Laguna, después otro destino de ese FDU también se destinó a un área con falta de equidad que es el cementerio que nunca tuvo mucha inversión. Los deudos son los que menos preocupaciones tienen entonces hubo transferencias para hacer nichos del FDU y después para hacer obras varias en el cementerio.

Después otras, para el tema de la generación de cloacas. La ciudad tiene un problema con la cloaca entonces hay una dificultad importante de las cuencas, sobre todo de las cuencas bajas donde resolviendo la cloaca estamos resolviendo la interrogante. Cosa que no todos coinciden.

E: ¿Se llegó a aplicar, a cloacas? ¿A generar cloacas el FDU?

EN: Si, no sé si se terminó de ejecutar pero si hubieron una serie de conversaciones. La articulación de acuerdos es muy grande porque pasa diferentes áreas municipales porque pasa (inaudible)... Y aparte hay veces que... por eso cuando teníamos la calle gobernador López, viste la que está a una cuadra de la Marconi, con varios empresarios ya sacamos, estaba AGUICONS ahí, AGUICONS hacía la mitad y venía... Ahora de vuelta nos volvimos a reunir con esa gente, extra van a pagar, FDU le vamos a hacer pagar a los que están arriba.

Viste esas son las faltas de acuerdo porque nosotros tenemos esa, ahí hay muchos indicadores y después tenemos ese entorno al Ita (arroyo) Madariaga, son puntos clave. No, no es Madariaga

E: Antártida argentina.

EN: Antártida Argentina si. O sea, son puntos clave para el desarrollo de inversiones.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: Y, hoy no impacta, hoy tiene una distorsión, el que les habla pago FDU. Hay una distorsión porque el valor de un proyecto con las tasas anteriores estaba al valor de un plato o una cena.

Una casa de 100 m cuadrados como obra nueva aprobada me salía \$2000, entonces el valor está relacionado a ese valor de obra entonces dejó de ser el gran botín, o dejó de ser la gran inversión pasó a ser un subsidio.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura?

EN: Bueno, en mi opinión cuando se trabajó en esa norma, muchas veces se habló y técnicamente se hablaban de otros valores que eran 2, 4 y 8 %, como referencia pero cuando pasa con muchos actores, haciendo determinó esos otros factores que creo que eran 4, 8 y 12. Me parece alto en eso, alto si comparamos con valores reales porque uno tiene que trabajar en eso, si yo digo que el FDU está en relación al costo real de la obra, tiene un alto impacto, es decir, si el FDU está relacionado al valor del m cuadrado nominal que tiene la municipalidad, hay una gran diferencia. Porque en el valor histórico hoy está en un 20% del valor real si uno compare en dólares, u otra moneda, el cobro de un metro cuadrado.

Alguna vez llegamos al 25% y hoy estamos tomando un valor muy bajo. Me refiero yo a un 25% del valor real era el derecho de construcción, era del m cuadrado de construcción. Entonces cuando eso cambia el dinero que queda

para la inversión del FDU es muy bajo. Y en realidad la queja de la gente por el valor del FDU es porque antes no estaba atado a ese número.

E: ¿Con esta modificación última que se hizo? (Me refiero a la realizada en 2022).

EN: No, allá en el 2013 cuando se aprobó, 2011.

E: 2011.

EN: Que también debo decir no fue consultiva a las instituciones.

E: ¿Y cómo fue?

EN: Se impuso junto con la ordenanza de Frente Fluvial. No fue mostrada de manera participativa con los actores que estaban trabajando en la mesa de concertación. Por eso Garay... (inaudible).

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: Yo creo que la más efectiva es la construcción de obra pública, aunque es más desgastante en el mecanismo de control de tarea. Porque la verdad, es una batalla pedir a Hacienda que te devuelva el dinero para obra después.

Nosotros tenemos un seguimiento de los que pagan directamente al contado y sabemos que dinero hay en esa cuenta sobre el FDU, pero directamente Hacienda no sabemos el fin que le da y eso es constitutivo de la ley, de la ordenanza. Y en este periodo muchos de Hacienda nos hemos peleado con los secretarios de Hacienda para que digamos no la usen en otra cosa.

Hay que recordar que el FDU en su momento en la gestión 2015-2019 cuando la Nación no enviaba recursos a los municipios, el municipio casi fue fundacional con el FDU en los presupuestos participativos y en las obras públicas que hacía, no había otra forma me parece, entonces ahí hubo una buena recaudación en obras.

E: Si destinaron fondos del FDU a Presupuesto Participativo, no se estaría yendo en contra de lo que dice el Fondo. Porque el PP tiene que es “democrático” en el sentido que las obras más votadas se van a efectuar.

EN: yo creo que no, porque tiene que ver con mucho de Espacio público y mejoras de áreas urbanas olvidadas y de falta de equidad. Plazas, espacios públicos o espacios verdes o centros comunitarios tienen que ver con las necesidades de los barrios. Independientemente de eso, eso fue lo que se posibilitó que se use el dinero porque no había recursos. La provincia no le daba recursos a las gestiones.

E: ¿Ni Nación ni provincia?

EN: ni nación. Salvo a lo mejor para pagar sueldos, pero... y obra. Casualmente las obras que se están ejecutando hoy, son las que salieron de eso porque el proceso es así.

7. ¿Cómo la administración municipal ha distribuido territorialmente los recursos generados por el FDU?

EN: Y no hay una distribución así, nosotros tenemos áreas vulnerables en relación con las cuencas altas. Tenemos asentamientos y ahí se invirtió.

Ese asentamiento en villa Lanús tiene que ver con eso y en los barrios que se trabajó con los Presupuestos Participativos también tiene que ver con eso.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Si, yo creo que nosotros tenemos que “yo le llamo sacar esa mentalidad fenicia”. No tenemos la cultura de pagar servicios ni impuestos, salvo que estemos obligados, no tenemos un concepto claro de que el estado somos todos y se necesita una política continua en el tiempo. Tenemos una ciudad increíble como oportunidad para vivir, en el disfrute y en lo económico y nos estamos perdiendo de 12 años ya de esas posibilidades por la falta de visión. Porque se ha crecido el valor del suelo, pero cuando aumenta el valor, solo un 25% quiere decir la dotación de infraestructura por contribución por mejoras o por otro, solo un 25%. Pero acá ha subido el valor y no se han desarrollado las infra, las únicas que se han desarrollado las que el estado hizo: cordón cuneta, el empedrado y después el asfalto. Pero el agua, la electricidad y la cloaca son faltantes,

entonces tenemos un suelo que subió un 500%, en dólares, pero ese 25% es el mismo, el 15%, 25% del bien no tiene infraestructura. Y toda esa franja tiene que ver con la sección 1,2,3 y 7 que son las que más expedientes se mueven, más indicadores tienen, más en contacto con el borde costero están.

E: Bien, gracias.

Informante Clave N° 3**Fecha:** 20/09/2022**Hora:** 12:45**Lugar:** Municipalidad**Entrevistado:** funcionario municipal**Introducción:**

Como he mencionado en nuestro contacto inicial, la investigación trata sobre el Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas. Sin embargo, me gustaría ampliar al respecto del objetivo de la investigación que parte de la tesis de Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Se trata de comprender la implementación del instrumento (FDU), como un elemento singular dentro de este tipo de iniciativa.

Quisiera aclarar que la entrevista será grabada y es de carácter confidencial por lo que se sustituirán los nombres verdaderos para mantener el anonimato y, en caso que se utilice información, será bajo la designación "Informante Clave N° 3".

Ahora bien, respecto al FDU, con la sanción de la Ordenanza en el año 2011, entendemos que se trata de un instrumento para la recuperación de plusvalías urbanas para la promoción de la equidad territorial.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado? ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?**

EN: No en su totalidad, pero por lo menos se pueden palear algunas situaciones en lugares carenciados, por ejemplo, uno de las obras que se hicieron fue colocar unos desagües pluviales en lugares que eran de anegamiento cada vez que llovía, entonces para en esa obra se ve reflejado que se lo puede utilizar y se lo utilizó bien.

E: ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?

EN: Si, totalmente. Una vez que el estado te asfalta una avenida, ya ese lote se revaloriza y más aun con todo el tratamiento que se hizo en la zona costera donde antes los terrenos, muchos no tenían escrituras, muchos eran posesiones veinteañales que se hacían, usurpaciones. Porque en realidad nadie le interesaba que estaba en la ribera con difícil acceso y una vez que se hizo el tratamiento costero esos lotes empezaron a valer muchísimo más de lo que en su momento lo hacían, antes eran lotes que se adquirían por muy poca plata. Y después cuando se hizo el borde costero, tanto acá en posadas como en Garupá también. Los lotes se revalorizaron muchísimo.

2. ¿Qué entiende por equidad territorial? ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: Equidad territorial... En realidad, pienso que es la igualdad que tiene que tener todos los ciudadanos de tener las mismas infraestructuras y servicios en diferentes lugares de la ciudad. No solamente aquellos ciudadanos que residen en el centro, tienen todos los servicios y toda la infraestructura, tiene una desigualdad con otro que en realidad no tiene nada, no tienen asfalto, no tienen red cloacal, muchas veces el problema de la red de agua que no llega a pasar por el frente de la vivienda y tiene que pagar obras particulares muy onerosas para poder llegar acceder al agua, entonces eso, es justamente, pienso yo que hay una desigualdad muy grande entre determinados sectores de la ciudad.

E: ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: no, pienso que no. Pero a la ciudad de posadas para mi le falta aún mucha más infraestructura, pero bueno. Sabemos que tiene un suelo difícil para trabajar, suelo de basalto que muchas veces hace que determinadas infraestructuras son muy costosas ara colocarlas, para instalarlas.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: A ver, no lo siento como un impacto, no siento como un impacto en las zonas más vulnerables. No son zonas olvidadas, son zonas donde todavía no llegaron

los servicios o infraestructura a esas zonas. Pero no lo siento como un impacto, al generarse una plaza con el FDU, en realidad no es un impacto en el lugar, al colocar cordón cuneta, son cosas que no generan un impacto. Lo que si puede llegar a ser, a lo mejor, para esa gente, si, generar un impacto es que se pueda llegar a asfaltar una avenida, eso si. O se pueda llegar a llevar, ellos se ven muy beneficiados cuando le llega la red de agua potable. Ahí si ellos sienten algo, pero una plaza en realidad, para mí no lo es.

En muchos casos se ha dado por una cuestión de montos, que el monto del FDU está destinado para obras, pero como a lo mejor no tenía tanta, o no había tantos edificios donde se podía a llegar a ocupar ese fondo, para poder llegar a hacer algo más importante, se lo utilizaba para obras menores, entonces ahí es donde el impacto no le llega a la gente. Entonces, o no se dan cuenta ellos. Por ejemplo, el saneamiento que se hizo en Miguel Lanús a lo mejor la gente no lo percibe, pero hay zonas donde llovía y se inundaban, como es un suelo muy saturado en humedad, se veían con esa problemática y este trabajo hizo que esos suelos no se inunden más. ¡No se inunda más!

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: A ver, impacta si impacta. A lo mejor no están previstas o a lo mejor el inversor no lo tiene previsto en su inicio, pero, aunque tenga un impacto del inversor, la ganancia que tiene el inversor es un poco menor, no mucho menor, solo un poco menor y esa ganancia él no podría estar haciéndolo en otro lugar.

E: ¿Cómo en otro lugar?

EN: en otro municipio, por ejemplo, en Garupá él no lo podría hacer. En Garupá él no va a vender un edificio, en Candelaria tampoco. Si lo va a hacer, tal vez, en no sé, en Iguazú, tal vez pueda vender un edificio en Iguazú, pero como es para departamentos.

E: ¿Oberá?

EN: Y no sé, no sé si la gente de Oberá te va a comprar un departamento porque allá los lotes son más grandes, la gente busca vivir en lotes. Creo que acá por estar en un sector costero, por tener esa costanera a lo mejor la gente busca eso

busca tener esa infraestructura o ese paisaje urbano que se ha generado y le interesa vivir ahí. Creo que son los lugares donde van, o sea, la costa del río, fácil accesibilidad, tenes buenas visuales entonces la gente busca eso.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo que tiene el cálculo del monto de compensación por altura?

EN: A mi me parece que está bien, porque en realidad, cuanto mayor altura tiene el edificio, el desarrollo urbano es más grande y el negocio inmobiliario también lo es. El inversor tiene mayor ganancia por tener mayor altura en un lugar donde ese terreno adquirió muchísimo mayor valor por la infraestructura y servicio que se generó en el entorno. Entonces para mi está bien que cuanto más alto sea el edificio se cobre más, se pueda llegar a repartir la torta entre más gente.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: Hoy día la más efectiva es que realice el pago en efectivo porque las obras son obras menores, por un lado, a ver, en un momento el inversor podía ejecutar la obra, entonces el inversor establecía una ganancia haciendo esa obra muy alta, por el cual el municipio empezó a buscar otra empresa que haga esa misma obra y la hacía por menos plata entonces se empezaba a especular mucho con el tema de los montos de obra, quien lo ejecutaba. Creo que hoy día para mí lo mejor es que, hoy día que lo está haciendo el municipio, en algunas obras lo pueda llegar a ejecutar el municipio para que le dé mayor, le rinda más el FDU. Creo que el monto de obra lo tiene que ejecutar el municipio y no el tercero. Porque o sino el tercero va a tener una ganancia en realidad, haciéndola el municipio, esa ganancia sería más obra. El municipio no estaría ganando, lo que gana es hacer algún servicio o una infraestructura, pero no tiene una ganancia sino lo que es recaudada es para la obra.

E: ¿A partir de cuando lo ejecuta el municipio a las obras?

EN: Lo ejecuta cuando quiera

E: No, no, no. Hoy día, digamos mencionaste que antes lo hacía el inversor, ¿en qué momento cambio?

EN: No en que realidad es una cosa que uno lo puede llegar a... nosotros siempre yo no sé ahora, tampoco estuve involucrado en esa etapa, nosotros lo que hacemos acá es visar el plano del FDU, liquidarlo, después iba a otra área donde ahí se hacía el convenio, creo que era un convenio que se hacía de obra, donde el propietario o el fideicomiso o el inversor propone realizar determinada obra, que en su momento era para beneficiarse en su sector. Por un lado, eso está bien y por el otro no está bien. ¿Por qué? Porque si yo lo voy a hacer, si el FDU está destinado para lugares donde tienen mayores carencias, que yo vaya a asfaltar una calle o que vaya a colocar asfalto sobre un empedrado donde se va a beneficiar mi inversión en realidad creo que vale mucho más llevar una red de agua en un lugar que está carenciado o en el caso que se pueda llegar a colocar algún saneamiento o no sé, creo que tiene que estar destinado a eso.

Cuando a veces pasó de que la empresa dejó de hacer esas obras, cuando el municipio se da cuenta de que la empresa quería ganar mucho más y hacer poca obra. Entonces ahí se dio cuenta el municipio de que no era viable que la empresa haga ese tipo de obra, sino que le pague a otra empresa que lo hacía por mucha menos plata o pague directamente al FDU.

Que el FDU cuando se hace en efectivo, en algunos casos lo hacen de contado y en otros casos en cuotas, entonces se hacen convenios de pago hasta 6 cuotas creo que se hacía para que ese dinero no se vaya a desvalorizar mucho y pueda llegar a rendir para hacer más obra.

Lo que no he sabido si en algún momento alguien ha colocado, ha entregado un inmueble, eso no tengo conocimiento de que alguien lo haya hecho en algún momento. Ahora, con los montos que está teniendo las tasas puede ser que en cualquier momento vaya a aparecer alguien que vaya a colocar, porque ahora se va a disparar.

7. ¿Cómo la administración municipal ha distribuido territorialmente los recursos generados por el FDU?

EN: No, eso no te lo sabría decir no es que, yo no sé si, que debe tenerlo, Planificación debe tener los lugares de la ciudad donde tenga diferentes tipos de necesidades. No sé si lo tiene, si tiene ese dato. En realidad, teniendo ese dato uno puede decir bueno, a ver, por ejemplo, lo

fundamental es que la gente tenga agua, que se pueda llegar a colocar en un sector la red de agua, para mí eso es lo fundamental. Entonces debería tener el municipio que sectores no lo tiene para poder llegar a aplicar esos recursos a esos lugares que para mí es algo básico. Después si va a hacer una plaza con juegos, para mí en realidad sería, si obviamente uno necesita tener un esparcimiento, pero creo que el agua es mucho más que eso. Allí habría que ver cuáles son los montos que tienen que hacer una red de agua para determinada cantidad de gente y cuanto sale colocar juegos en una plaza. Porque creo que en algunos FDU era eso, era colocar juegos infantiles, en otros era hacer la plaza con los juegos. Que hoy día habría que ver en qué situación está eso, habría que hacer un relevamiento de lo que se entregó o lo que se hizo con el FDU y ver en qué situación está, no sé si esta plaza estuvo bien o mal, o los juegos los destrozaron y había que hacer otra cosa. No colocar ese tipo de juegos y poder utilizarlo en algo...

Porque si tenes una plaza que ya está destruida y no tenes para hacer mantenimiento eso no te sirvió de mucho. O estuvo mal proyectada esa plaza para que la gente la pueda llegar a estar usando, a lo mejor colocar unos bancos antivandálicos o algunas gradas o algo que sabes que eso siempre va a estar.

E: A ver, digamos que es ¿mejor calidad que cantidad?

EN: Si, yo creo que ahí puede llegar a estar fallando el proyecto.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Si, yo en cierto momento estuve disconforme con el FDU porque he tenido, he participado en un proyecto de un edificio donde ese edificio estaba situado en el casco céntrico, pero no tenía servicios. Entonces tuvo que abonar el FDU donde por ejemplo no le pasaba la red cloacal, tuvo que hacer un trabajo extra y esas cosas el municipio debería, creo que son casos puntuales donde a ese tipo de obras no se le debería cobrar el FDU porque en realidad no hay desarrollo ahí. Donde se va a hacer esa inversión en el casco céntrico y está faltando esa infraestructura y el inversor la tiene que realizar la obra de nexo tanto eléctrico como cloacal, sobre todo lo que es la parte cloacal que fue el caso, entró con un gasto en realidad que lo más bien podría usarlo con el FDU. El FDU está destinado donde zonas que hay que mejorarlas, pero en este caso puntual no

debería cobrarse, porque su lote no tuvo plusvalía si tiene una necesidad de hacer esa instalación.

Por eso creo que no para todos es lo mismos, por ejemplo, para mí eso está mal, en esto también estoy en desacuerdo con el tema del fondo. No es lo mismo aplicarle la tasa que está en costanera a un edificio donde va a estar en una zona donde no tenes red cloacal, donde tenes a lo mejor una avenida de tierra, en donde a lo mejor no tenes cordón cuneta, entonces hay situaciones que son diferentes. Y no estamos hablando de un edificio de 10 pisos, porque sabemos que ese inversor para hacer ese edificio de 10 pisos no va a hacer la inversión en esos lugares que está faltando. Pero una persona que tenga planta baja y tres pisos, donde ya se ve afectada, no afectada sino tiene que abonar esa tasa, tiene que estar pagando sobre un lugar que en realidad le falta todo. Por eso no creo que para toda la ciudad debería haberse hecho de la misma manera o por lo menos haberse colocado en algunas zonas o en algunas franjas y después que las personas puedan llegar a construir en otros sectores.

Informante Clave N° 4**Fecha:** 20/09/2022**Hora:** 17:10**Lugar:** Costanera**Entrevistado:** profesional del rubro de la construcción.**Introducción:**

Como he mencionado en nuestro contacto inicial, la investigación trata sobre el Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas. Sin embargo, me gustaría ampliar al respecto del objetivo de la investigación que parte de la tesis de Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Se trata de comprender la implementación del instrumento (FDU), como un elemento singular dentro de este tipo de iniciativa.

Quisiera aclarar que la entrevista será grabada y es de carácter confidencial por lo que se sustituirán los nombres verdaderos para mantener el anonimato y, en caso que se utilice información, será bajo la designación "Informante Clave N° 4".

Ahora bien, respecto al FDU, con la sanción de la Ordenanza en el año 2011, entendemos que se trata de un instrumento para la recuperación de plusvalías urbanas para la promoción de la equidad territorial.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado? ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?**

EN: no estaría muy seguro, creo que no.

E: ¿Por qué?

EN: porque no sé cuál es el destino del fondo real entonces no es algo que yo lo pueda palpar rápidamente y ahí es donde, a mi apreciación, se puede desvirtuar en cuanto a la apreciación de cada uno. No sé si se entiende.

E: **¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?**

EN: no sé si por infraestructura o más bien por una cuestión inmobiliaria, de oferta y demanda, de requerimientos de ciertos sectores y en algunos casos, por la escasez que van quedando de terrenos interesantes para sacar inversiones que tengan una rentabilidad clara.

2. ¿Qué entiende por equidad territorial? ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: No, nada. No sabría.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: Es ahí donde no lo puedo cuantificar. Conozco algunos de los programas que promueve la municipalidad de mejoras en ciertos sectores, barrios, convocatorias vecinales para proyectos de mejora de infraestructuras y demás, pero no estoy muy al tanto de como se hace, como se ejecuta y que resultado tiene.

En la teoría sería una iniciativa interesante, en la práctica yo no lo puedo corroborar.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: En las ocasiones que a mí me tocó el cliente no estaba muy conforme porque el importe no es bajo, comparado, o sea con el impacto que tiene con la parte si se quiere del desarrollo proyectual y de la ejecución, no de la obra, sino de la ejecución del trámite y las habilitaciones es bastante elevado respecto a los demás gastos en lo que se incurre.

La incidencia en obra es ínfima, es en cuanto a la parte del cliente lo considera un gasto donde también entran los honorarios profesionales.

E: ¿Cuándo le dice a alguien que tiene que pagar eso, como le explicas?

EN: Por lo general uno le explica cuáles van a ser las etapas del trámite y cuáles son los gastos que se va a incurrir, aclarando que siempre son a liquidar en

función a lo que se presente y que puede haber alguna variación de la que nosotros estamos informando.

Cuando apareció el FDU, la diferencia que había entre el porcentaje a abonar respecto con a los derechos de construcción de obras y de complementarias era muy grande, mucha diferencia y la única explicación era que había que pagarlo que para poder continuar con el trámite había que abonar, que era uno de los requisitos del municipio. La pregunta del cliente era “¿por qué?” Nuestra respuesta era “no sé, pero lo tengo que hacer”, después el cliente volvía a preguntar si no era muy elevado el importe, a nuestro parecer si, pero que estaba estipulado de esa manera que era uno de los requisitos que había que cumplir para darle continuidad y aprobación al trámite.

Después teniendo un poquito más de conocimiento, se le explicó a los futuros clientes cual era más o menos el destino de ese aporte y sobre todo para mi personalmente, haciéndole entender que al margen del destino también era una forma de control o disuasión de algunas inversiones en algunos sectores para evitar por ejemplo, mayor altura que por código estaba regulado hasta ahí nomas, era como un elemento del tipo “bueno lo quieres hacer, te va a salir más caro”, entonces tratar de regularlo con eso.

Tipo un “castigo” al que quería ir más alto por la presión que había en ciertas zonas, la que más estaba en juego en ese momento era Villa Sarita que era la que más conflictos tenía, porque no tenía la infraestructura adecuada para soportar el perfil edilicio que se estaba generando, entonces fue como una especie de disuadir o decir: bueno, si se va a hacer que tengan que hacer un aporte que permita volcarlo en la infraestructura que hay que poner en el sector.

E: ¿Y alguna vez pasó que alguien haya dicho no voy en altura por esto?

EN: en realidad, desistió del proyecto y vendió la propiedad, me pasó con 2 clientes.

E: ¿Pero por otros motivos o por el costo?

EN: No por el costo en sí, porque el tipo que tiene para comprar una propiedad de 200, 300 o 400 mil dólares tiene para pagar el FDU. Sino por una cuestión si quieres, de orgullo, “considero que no corresponde así que deja nomas”. Fue un,

como dirían acá mal y pronto, se pichó y no quiso saber más nada. Y me lo dijo así textual “no, no, me pichó nomas, deja no vamos a hacer nada”. Con otro me paso que habíamos conseguimos presentado la propuesta, no encuadraba del todo dentro del código, había que pulir algunas cositas y conseguir una excepción, cuando lo estábamos negociando, una de las negociaciones era que en vez de hacer el pago en efectivo se haga una inversión y cuando le hicieron la propuesta de cuál era la inversión, la persona se sintió ofendida porque consideró que lo que le estaban pidiendo en gasto era el doble de lo que él tenía que pagar del Fondo en efectivo entonces desistió nomas de avanzar con el trámite, de seguir tratando de conseguir la factibilidad.

En mi caso personal, con un socio compramos un terreno, también por área y demás me quedaba con un indicador de suelo que me permitía 3 niveles y en frente autorizaron uno de 12 pisos, yo estaba pidiendo que me den 8 sobre avenida de 25 metros, etc. vino el inversor a comprarnos el terreno con el proyecto construido con los 8 pisos y Diego me dijo no 3 pisos, me descartó. Fondo de inversión, inversor, terreno, todo a la basura.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura?

EN: en la parte teórica, es entendible y hasta te diría que es lógico porque yo estaba a favor de regular la altura en ciertas áreas. Entonces como tomándolo una medida quizás disuasiva de elevar tanto las edificaciones, me parecía coherente. Por otro lado, si digamos la ciudad va a absorber un edificio de cierta magnitud, lo lógico sería que hagan las inversiones correspondientes para que toda la infraestructura circundante o el área aledaña tenga una inversión acorde de lo que se le está poniendo arriba, ¿no? Entonces si es para reforzar eso, me parece que está bien creo que es positivo.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: Para mi sería la más efectiva la construcción de obra pública porque es más palpable queda como más transparente a donde se destina ese fondo para el que lo está poniendo, obviamente.

El de bienes muebles no me parece adecuado porque no es algo que incida directamente en los beneficios para los cuales fue creado el fondo que es la mejora de la ciudad. Ese bien puede ir destinado a cualquier lado que no sé que esa percepción del bien va a hacer algún tipo de beneficio para la ciudad.

Y la parte en efectivo, lastimosamente como vivimos en Argentina, uno no sabe que se hace con los impuestos que se recaudan entonces uno se vuelve medio reacio a querer entregar dinero por más que sea a través de una entidad pública, etc. con los recibos correspondientes y demás. Uno quiere ver, yo entregué esto acá lo veo, sé que fue ahí. Te da como un poquito más de transparencia y seguridad en el destino de ese pago, de ese beneficio. Pero no sé si la mayoría opta por eso, porque es como que algunos prefieren 'lo saco en cuotas, me saco el problema de encima y no quedo pegado a una ejecución de obra o a una responsabilidad o algo por el estilo'.

7. ¿Tiene conocimiento sobre cómo se destinaron el aparte que usted efectuó?

EN: No. Sinceramente no.

El único que sé pero que todavía no se concretó es de uno de los clientes que mas tenía que aportar por el edificio de mayor altura que iba a estar destinado a un sector de plaza lúdica o plazoleta cercano a la edificación, que fue lo que se había acordado, pero como el edificio recién está en cimientos, la parte de ejecución de obra lindera no se hizo, o sea que no sé cómo quedó.

Se llegó al acuerdo de que se iba a mejorar esa área, pero todavía está hecho.

E: La equidad territorial habla, a muy grandes rasgos, de que todos podamos acceder, dependiendo de la zona en la que vivimos de la ciudad, a los mismos servicios, servicios de infraestructura, transporte público, equipamiento urbano. Recién mencionabas que se hablaba de una mejora a una plaza, una plazoleta. ¿Consideras que eso es una mejora al ciudadano?

EN: personalmente no, porque si bien era una mejora a mi cliente no es válido ¿en qué sentido? En que estas mejorando una plazoleta que queda lindera al terreno donde está edificando 'es una mejora para mí', no es equitativo en el sentido que yo estoy sacando beneficios del aporte que hago. Por otro lado, era

una plaza muy transitada, cercana a la costanera, de mucho uso, entonces no era solo el beneficio para el que estaba haciendo la obra sino para todo el barrio y una buena porción de gente que lo utilizaba. Por ahí más o menos si buscas si quieres la compensación no me está beneficiando solamente a mí, sino que realmente yo veo que el beneficio va a ser para todo el barrio, pero tampoco es lo ideal.

O sea, lo vería mas no en el “yo arreglo la plaza que va a ser la entrada a mi edificio” sino en adecuar la infraestructura de cloacas, adecuar la infraestructura de tensión para que todo el barrio no se quede con baja tensión cuando vos conectes tu edificio, adecua otras cosas que son un uso más inmediato, digamos, y no una plaza que, si está o no está, la gente del barrio vive igual. Esos son los conflictos a donde yo veo que debería estar destinado arregla la calle que se rompió cuando la retroexcavadora circuló para bajar a la obra y se hundió el asfalto, que se yo, esas mejoras son las que yo considero que por ahí son más importante, sobre todo cloaca y energía que son las que suelen después limitarte en el uso y también el tema del agua.

Mi caso personal, la casa de mi padres que está en Villa Sarita y cuando empezaron a aparecer los edificios empezaron a haber los problemas de corte de luz, de rebalse de pozos que en ese momento todavía no estaban las cloacas, con el suministro de agua y empezó a haber problemas con el espacio de estacionamiento, porque los edificios, por más que cumplían en todos los casos con los requerimientos de cochera, y el uso diario hace que todos dejen los autos afuera, entonces, en más de una oportunidad nos pasó de no poder estacionar delante de la casa sino no poder sacar el auto de la cochera porque te dejan el auto y se van.

Entonces todo lo que hace al uso del sector que lo empieza a complicar, se empieza a densificar y empezas a tener problemas de todas las indoles. Quizás si ese fondo va destinado a donde va a tener impacto la edificación sería lo más adecuado. Por más que uno diga no es equitativo con el resto de las áreas de la ciudad pero no son las que van a sufrir el impacto de la edificación entonces sería equitativo para los vecinos que si van a padecer ese impacto, no?

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: En cuanto a lo técnico mi conocimiento no es tan grande respecto a eso, puedo hablar del día a día y con lo que yo me topo en el desarrollo de la profesión y después ya entraría en desacuerdos de lineamientos, de por ahí las políticas de los administradores de turno.

Cada vez que cambia la gestión, por más que sigan dentro de la misma línea de partido, al profesional que está en la calle, le complican muchísimo. Siempre, entiendo que todo lo que se propone es para tratar de mejorar, pero hay veces que, no hablo de esta gestión particularmente, hace 20 años que ejerzo, siempre lo que implementaron para mejorar en el día a día no mejoró nada. Es mi apreciación personal, quizás hablas con otro profesional que te da otra opinión. Entonces por ahí, no quiero entrar en la parte política en las intervenciones o de las cosas a hacer, en lo técnico considero eso que te dije si tiene que haber una equidad tiene que ser para la zona afectada y no para otro sector de la ciudad para el cual creo que hay otros programas y otras formas de recaudación que son las destinadas a eso.

Informante Clave N° 5**Fecha:** 21/09/2022**Hora:** 08:30**Lugar:** Municipalidad**Entrevistado:** funcionario municipal.

Preguntas:

1. ¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado?

EN: Si en la medida que se pudo empezar a trabajar en las plazas públicas que antes era imposible tener presupuesto para eso. Me gustaría como profesional y funcionaria municipal que el aporte vaya a obra de mayor necesidad de infraestructura, entiendo que las calles pavimentadas es algo que se puede obtener de otra manera, sin embargo, las cloacas es una necesidad mucho mayor en el municipio y no ha ido a las cloacas la inversión del FDU porque se hacen obras específicas. El aporte de un edificio va a una obra específica.

Por ahí los saneamientos de los arroyos urbanos son paquetes de presupuestos muchos más grandes que no pueden ir o no sirve un solo edificio, y además, hay que destacar que los derechos de construcción estuvieron con un precio retrasado desde el 2013, 14, 15, al 2022, estuvieron sin aumentarse. El último aumento fue en el 2011 con la ordenanza tributaria y fue el último aumento real donde se puso un valor acorde al nivel de gastos y a la economía Argentina y, después, lo que se hizo fue aumentar en cada concepto un 20% cuando en realidad la inflación había llevado los costos municipales y todo mucho más que el 20%.

E: ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?

E: Si, aumentó.

2. ¿Qué entiende por equidad territorial?

EN: Yo creo que la zona que tiene mayor cantidad de servicios, es decir, pavimentos, cloacas, barrido y limpieza, recolección de residuos cotidiana e inclusive en el día más de una vez es la zona mejor servida y en Posadas es la zona más céntrica, además, es una zona donde vos no podés tener vivienda con

grandes jardines. Me parece que es una zona que tiene que poder ser más habitada y que tiene que poder tener más densidad de gente.

Para mí la equidad territorial tiene que ver con que la gente que tiene menos recursos pueda tener que gastar menos en la ciudad, el transporte público que te cuesta, en nuestra ciudad los pasajes de colectivo, los pasajes de taxi son carísimos. No puede ser que la gente con menos recursos viva a una distancia como de acá al otro municipio, en los fondos de los municipios y la gente que tiene casa con enormes jardines viva en el centro de la ciudad, eso es absurdo, las casas con enormes jardines deberían estar en las afueras y el centro de la ciudad tienen que estar más densificados. Para mí eso es la equidad territorial, donde vos gastas menos en infraestructura de agua a distribuir, en infraestructura de cloacas a distribuir, no es lógico que vos como municipio tengas que llevar el agua a kilómetros para una casa, para un barrio de casas, cuando tenes casas diseminadas con enormes terrenos en el centro de la ciudad. No, no es lógico.

E: ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: NO.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: Si, se empezó a generar el impacto con que empezaron a aparecer espacios verdes que cuando fue la pandemia se notó. Se notó que había plazas en los barrios populares, en los barrios que hace el IPRODHA en las afueras de pronto empezaron a tener equipamiento urbano que antes no tenían. Entonces sí, hubo un aprovisionamiento que tiene que ver con el plan que se empezó a poner en práctica cosas que se habían diseñado con el Plan.

E. Del plan estratégico? e

EN: Del plan estratégico, se empezaron a usar plazas por ejemplo del parque Adam que es una villa miseria recuperada. Se hizo una plaza en un barrio alejadísimo desde el centro, en Ituzaingó, eh bueno Sección (catastral) 18, 20.

Se hicieron, se montaron plazas en zonas de villas de emergencia que se están urbanizando, se le montaron las plazas y se están manteniendo, se están armando comunidad en zonas como Villa Hollywood. Está bien, pero son zonas que siguen estando sin cloacas, son zonas a las que, si bien les llegó el pavimento, gracias a vialidad provincial, siguen sin estando sin cloacas. Vos seguís sin hacer toda la cobertura que tenes que hacer y me parece que bueno, falta.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: Hace 5 o 6 años, cuando empezó la implementación más fuerte que fue en el 2015 cuando si o si se les empezó a condicionar al pago para aprobar las carpetas, para otorgar los inicios de obra, tuvo un impacto a las inmobiliarias que venían y nos decían “¿esto no lo van a sacar?” “¿Por qué tenemos que pagarlo?” “No es que el nuevo intendente lo iba a sacar, que iban a levantar esta medida”. Se empezaron a encontrar con que no, con que esta medida se estaba manteniendo, con que el intendente volvió a tener la idea de seguir, empezaron a ver que podían afrontarlo sobre todo porque nuestros derechos no aumentaron. Nuestros derechos (de construcción) quedaron en un 20% nomas por sobre el costo anterior del 2011, no le representaba un gran problema. No era irrisorio pero el FDU no era un problema. Claro vos estás pagando derechos de construcción que son menos del 5% de tu inversión, ¿por qué no le vas a pagar al municipio algo que no influye tanto? Porque los derechos de construcción no influían en absolutamente, ahora que se aumentaron los derechos de construcción, es muy distinta.

E: Ahora ¿este año?

EN: En el 2022 hubo un aumento en el que nos pusimos al mismo nivel que otros municipios. Garupá, Oberá, pagaban hace unos años el triple que Posadas. Ahora nos pusimos a tono, bueno ahora vamos a ver que pasa.

E: Consulto, ¿por qué a partir del 2015 se empezó a condicionar el pago?

EN: se empezó a aplicar la ordenanza en forma real. Se empezó a aplicar la ordenanza.

E: ¿hubo una decisión?

EN: Hubo una decisión política a nivel de la Secretaría, de que las Ordenanzas donde el municipio podía obtener recursos, se apliquen. Y la secretaria se hizo cargo de que todo lo que no estaba cobrado, se cobre, así sea derecho de construcción o derecho por FDU. La secretaria se puso al frente de eso y condicionó a los grandes empresarios a pagar los derechos de construcción que estaban adeudando de todos los expedientes no importa quien sea el beneficiario. Que antes no ocurría.

E: ¿por qué no?

EN: la secretaria les permitía flexibilidad en cuanto a otorgar el inicio de obra, le daba el inicio de obra sin haber terminado de pagar los derechos de construcción o teniendo solamente el primer pago del convenio o sin haber cancelado el FDU, ya con saber que estaban negociando el convenio se les otorgaba el inicio de obra. Con la gestión de Laura Duarte en la Secretaría, se obligó a todos aquellos fondos que estaban en veremos a cerrar los convenios, firmar los convenios y si no se firmaban los convenios no se daba el inicio de obra. Y con Diego Bonne al frente de la Dirección.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura?

EN: Me parece bien, me parece que por ahí aquella gente que no contaba con tantos ingresos o que era un solo particular y no era toda una empresa no hizo proyectos ambiciosos. Hay por ahí menos proyectos irrealizables, hay cosas más realistas. Las empresas inmobiliarias siguen con los grandes edificios porque saben que van a poder mantenerlos, se juntan inversionistas y hacen una inversión real que van a poder llevar a cabo. Y aquella gente que son, médicos, que no tienen tanta disponibilidad o particulares en general, que tienen una platita, no se van a edificios de 10 piso de proyectos con grandes cálculos sino a proyectos de 4,5, 6 pisos que es lo que pueden hacer. No me parece tan mal.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: La de construcción de obra pública

E: ¿Por?

EN: porque se ha visto el resultado con un buen control de parte del municipio está bien. Tiene que funcionar la oficina de Arquitectura, tiene que funcionar la oficina de Proyectos Especiales (UEPE) y tiene que funcionar tanto la Secretaría de Planificación como la Obras Públicas coordinados para que eso funcione, pero sí.

Me parece que simplemente pongan dinero en un proyecto que no se ve, que no es contrastable no tiene el mismo impacto ante el público, ante la gente que tiene que poner el dinero. Es muy importante que sea un fondo separado, es muy importante que se haya podido mantener como un fondo separado como una cuenta especial dentro de la tesorería que no vaya a gastos generales, como quieren en Hacienda, porque eso permite que la obra pública se haga, pero al ser un proyecto definido es mayor el impacto.

E: ¿El impacto en?

EN: El impacto en el público, en las inmobiliarias, en las empresas constructoras que dicen “ah yo puse esto, ah yo hice tal cosa”, pueden ver, tienen el registro y en la próxima vez que hacen la inversión, lo hacen sin problemas, hacen sin problema el convenio eh, depende de la empresa. Hay empresas que pensaron que en realidad no iban a tener que hacer las obra y entonces no les gusta, como salida que vos le obligues a hacer la obra pública.

Hay empresas que le convino y que lo hacían pensando “bueno, si solamente tengo que hacer una obra y es mejor” y hacen el emprendimiento. Nos tocaron los dos tipos de empresas, están los avivados de siempre que pensaron: “bueno es mejor que poner plata porque o sino tengo que hacer la obra y no es lo que yo quería” pero tenes los dos registros.

7. ¿Cómo la administración municipal ha distribuido territorialmente los recursos generados por el FDU? / ¿Tiene conocimiento sobre como se destinaron el aparte que usted efectuó?

EN: Me parece que con las gestiones se intentó llevar a cabo el plan que estaba trazado, por lo menos en cuanto las plazas vi, vi que se hizo eso. El pavimento

por ahí, los cordones cuneta, no fue algo tan visible porque quedó opacado por el avance que tuvieron las otras secretarías porque no se trabaja coordinadamente. Lastimosamente el municipio no trabaja coordinadamente.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Me parece que es importante que como municipio trabajemos en forma coordinada planificando la oficina que tiene que planificar y construyendo la oficina que tiene que construir y que una cosa pueda ir coordinada una con la otra e ir trabajando juntos. Sería un anhelo.

Informante Clave N° 6**Fecha:** 21/09/2022**Hora:** 18:15**Lugar:** Costanera**Entrevistado:** ex funcionario municipal.

Preguntas:

1. ¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado?

EN: Creo que eso no está suficientemente cuantificado como para poder decir si compensa o no porque el instrumento se aplica en la base de un supuesto, del incremento en la valoración o la valorización, mejor dicho, de determinado inmueble o de un sector urbano de la ciudad. Entonces ese supuesto establece como un criterio que incluso es bastante uniforme en toda la ciudad, no está en función quizás de los lugares donde hay más inversión que eso tenga algún tipo de recupero diferencial respecto a lugares donde no existe esa inversión previa del estado, hace que en realidad la recuperación pase más por una situación promedio que no está en relación a esas particularidades de la ciudad.

Por casos digamos, puede haber una situación donde se aplique el instrumento en un desarrollo inmobiliario en un sector donde no existe red de cloaca suficientemente preparado como para recibir esa inversión entonces ahí entra como una especie de contradicción entre lo que implica la inversión previa del estado, que se supone que es un poco la base sobre la cual se recuperan estas plusvalías y lo que aporta el privado, lo cual no significa que el instrumento no sea adecuado como recuperación pero no mide de manera objetiva cual es la inversión previa realizada por el estado y cuanto de esa inversión se recupera.

E: ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?

E: Si, el valor del suelo incluso desde un poco antes del 2011, a raíz de las expectativas que se generaron por las transformaciones, sobre todo de la zona costera de la ciudad y la zona donde se han ejecutado obras de infraestructura viales, por ejemplo, nuevos accesos, mejoras de los principales accesos del área metropolitana o corredores comerciales que se han habilitado en función de esas mejoras. Si ha habido un incremento del valor del suelo que, en algunos casos,

esto también es una cuestión que creo no está lo suficientemente cuantificada, pero creo que en algunos casos es un poco distorsiva. Es excesiva la valorización en relación a las transformaciones y eso tiene que ver un poco con las expectativas quizás de los propietarios o de los desarrolladores y llevó un tiempo que eso se vaya acomodando o normalizando si se quiere, pero sí. Si uno analiza incluso valores del suelo en relevamiento de lo que se publicita en general como precio del suelo se observa eso, se ve esa valorización.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: Si, en la aplicación de la herramienta ya en caso concretos se buscó que esa redistribución de los recursos que se captaban con la herramienta no sean aplicados directamente en el mismo sector en el cual fueron captados, es decir, a pesar que incluso había propuestas de que esas inversiones queden en el mismo sector por ejemplo de ampliar redes de servicios o para mejorar espacios públicos vinculados a los desarrollos inmobiliarios que originaban esa captación. Eso si se dio en algún caso, fue bastante parcial y en general los recursos se destinaron a lugares distintos de la ciudad donde existía alguna necesidad, o alguna obra de infraestructura o alguna obra de equipamiento comunitario pero no necesariamente vinculado territorialmente con el lugar donde se originó la plusvalía.

E: ¿Y quién decidía esa necesidad?

EN: Esa necesidad, en algún momento de la aplicación de la herramienta, se empezó a vincular con un banco de proyectos que surgía en parte de un banco de obras públicas, que era como la agenda de las obras publicas que el municipio tenía y además, de la agenda que surgía de las pedidas en el marco del presupuesto participativo municipal. Entonces, esas obras en general eran propuestas de distintos grupos de vecinos de la ciudad que por un mecanismo de elección publica terminaban conformando un banco de proyectos. Ese banco de proyectos para cada año tenía una cartera de proyectos que era necesario ejecutar y para alguno de estos proyectos se utilizaron del fondo de desarrollo

urbano porque se analizó que era coherente el destino que esos fondos tenían según la normativa y esta necesidad que surgía de esta herramienta de presupuesto participativo, para alguno de estos casos se aplicó de esta manera. En otros eran simplemente obras que estaban en la cartera de Obras Públicas de la Municipalidad como obras de infraestructura o de saneamiento hídrico, por ejemplo. O sea que eran obras necesarias como para la mejora de algún sector o permitir el desarrollo que algún sector que lo necesitara.

2. ¿Qué entiende por equidad territorial?

EN: Entiendo que la equidad territorial tiene que ver con la posibilidad de que los habitantes de una ciudad puedan acceder bajo las mismas condiciones a los bienes y servicios urbanos. Lo cual no implica necesariamente tenerlos frente a la casa, sino que existan las condiciones para que, por ejemplo, haya una movilidad de transporte público que me pueda acercar a determinado servicio o bien, que eso sea accesible y que tenga buenas condiciones de uso. De una u otra manera que todos los habitantes de una ciudad puedan acceder a esos bienes y en algunos casos puntuales, esos bienes estén distribuidos, por ejemplo, salud, educación, esparcimiento, es decir, que haya una distribución territorial de esos bienes y los servicios también, por servicios me refiero a agua, cloaca, energía eléctrica, etc.

Eso por ahí agregando a alguna cuestión que se hizo muy notoria en el marco de la pandemia como un servicio básico como el acceso a internet, limitó a muchos vecinos de la posibilidad de estudiar o trabajar en su casa porque esa equidad territorial en el servicio en realidad no existía porque no se consideraba un servicio básico sino quizás un lujo o algo complementario, sin embargo, en ese contexto como que puso en evidencia que también era un servicio básico. Si eso lo trasladamos a otras situaciones un poco más evidentes como el agua o la energía eléctrica, de eso se trata.

E: ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: No, creo que no porque si bien en algunos aspectos como, por ejemplo, servicio educativo, de seguridad hay una distribución territorial que puede ser considerada aceptable en otros aspectos hay sectores de la ciudad que carecen de un desarrollo urbano acorde o más uniformes. Hay sectores más

desarrollados de la ciudad, si uno tiene la posibilidad de generar algún mapeo de estas cuestiones por ahí se empieza a evidenciar eso. La distribución incluso de espacios verdes, para decir un tema, suele ser bastante poco equitativa porque si bien hay espacios verdes distribuidos en toda la mancha urbana, por una cuestión lógica de los requerimientos para hacer una urbanización donde hay que dejar un espacio verde, no necesariamente ese espacio verde es aprovechable o está equipado. Muchas veces ni siquiera se reconoce como tal, es simplemente un baldío. Entonces los espacios equipados y que son atractivos para ser usados están más concentrados en determinadas zonas, como por ejemplo la zona costera.

Así como este caso hay otros, donde la equidad territorial no se da de la misma manera.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: yo creo que el impacto en el negocio inmobiliario o en el modelo de inversión no resulta significativo. Se han hecho algunos análisis tratando de cuantificar que incidencia tenía el aporte al fondo en toda una inversión, en distintas inversiones de distintas escalas. Esos porcentajes, en esos análisis, no resultaban significativos y yo entiendo que de alguna manera se trasladaban al comprador, no necesariamente afectaban al negocio directamente. Ahora, ese es un punto de vista quizás, si se quiere, más de defensa del instrumento.

Hay voces que decían que justamente, el instrumento podía conspirar contra los negocios inmobiliarios porque los iba a impactar excesivamente entonces se iban a incrementar los precios de los departamentos y nadie iba a querer construir. La evidencia muestra que eso no pasó, si hubo quizá una fluctuación en los metros cuadrados construidos o el volumen de inversiones inmobiliarias tuvo que ver más con una coyuntura económica nacional o incluso internacional de algún momento y no necesariamente con la aplicación de la herramienta, es decir, si uno trata de buscar esas relaciones entre una situación y a otra, creo que puede ser bastante caprichoso, no creo que sea la aplicación del instrumento lo que cause una merma en las inversiones.

Algunos argumentos que decían “bueno en un edificio de ‘x’ cantidad de departamentos, el fondo de desarrollo urbano significa 1 departamento” eso era una frase que incluso, no sé si en algún medio salió. Yo lo creo un poco excesivo a eso, no creo que sea esa la relación del porcentaje de incidencia del fondo sobre la inversión, sobre todo que los cálculos de la aplicación del fondo de desarrollo urbano no se hacen sobre los precios reales de mercado de metros cuadrados de inversión, sino sobre precios que se establecen a partir de los costos de los derechos de construcción que siempre están bastante desfasados respecto al valor del mercado, entonces ahí ya hay una ventaja diferencial para el inversor que deja un poco atrasado el instrumento en relación a lo que se podría captar realmente. Y con eso agrego a la primera pregunta, la relación entre las inversiones y la captación, por estas distorsiones también es muy difícil que uno pueda afirmar realmente que se capta lo suficiente de esas plusvalías que se genera.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo en el monto de la compensación por altura?

EN: Creo que es adecuado porque tiene que ver con la escala de las inversiones. Quizás yo lo pondría en términos distintos, creo que de alguna manera es progresivo hacia abajo. Los desarrollos de menor inversión que pueden ser edificio de 3, 4, 5 niveles, que son inversiones más de escala familiar, tienen un aporte menor que aquellas inversiones que son de otra escala que seguramente tienen un sistema financiero distinto y recursos distintos, entonces me parece coherente que no se aplique de manera uniforme. Una de las formas que entiendo se encontró para esto es la progresividad según la escala del edificio que un poco uno podría vincular con la escala de la inversión.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: a los fines de la aplicación de esos recursos para la gestión del municipio siempre el efectivo ha sido lo más práctico porque genera un fondo justamente que está disponible y uno lo puede distribuir en distintas obras. Por otro lado, la ejecución de obra pública también sería una forma adecuada y se utilizó en algún

momento creo que también es una forma ventajosa para el inversor porque en algún caso prefería hacerlo así porque el monto de obra, el monto del fondo que el inversor tenía que abonar, se traducía en un monto de obra a ejecutar, en, por ejemplo, en un espacio público, en un equipamiento comunitario. Como esta modalidad, en general, la elegían empresas constructoras que hacían el desarrollo inmobiliario del cual surgía la necesidad de pagar el fondo y a la vez ejecutaban la obra que servía para compensar este fondo, en esta ejecución generaban una ventaja o algún ahorro, que significaba que el monto final a ellos le saliera más bajo, es una ventaja.

El instrumento tampoco es tan sofisticado como para hilar tan fino y decir bueno de qué manera terminar de cuantificar la inversión real que hace la empresa es difícil y más bien se plantea una necesidad de terminado equipamiento y un precio oficial que es el que se utilizaría para hacer una licitación, por ejemplo. En ese mecanismo hay algunos detalles, el pliego para hacer la obra no tenía incluido los beneficios porque justamente eso ya era un porcentaje que sino el ejecutor de la obra terminaría recuperando.

Existían algunos mecanismos para que realmente el estado municipal, en este caso, no pierda ante esta opción, pero insisto en que tampoco la herramienta es tan sofisticada para poder hilar tan fino y aparte eso requiere quizá la gestión a partir de un equipo específico muy preparado para llevar adelante la herramienta desde la gestión municipal y eso no necesariamente se aplicó así.

7. ¿Cómo la administración municipal ha distribuido territorialmente los recursos generados por el FDU?

EN: La distribución territorial surgió un poco de lo que mencionaba antes, un banco de proyectos que en este caso estaba asociado al presupuesto participativo y por lo tanto tenía una distribución territorial bastante interesante. Porque el presupuesto participativo, que es una herramienta distinta, plantea un trabajo por sectores de la ciudad que son las delegaciones municipales que son 7, u 8 ahora, y cada delegación terminaba eligiendo una serie de proyectos dentro de una propuesta de los mismos vecinos y esos proyectos elegidos en una votación pública. Y por lo tanto el banco de proyecto que se generaba estaba distribuido territorialmente. Después había quizá alguna una priorización de

algunos proyectos dentro de ese banco que quizás no tenían un recurso específico dentro del presupuesto municipal o se daba esta situación donde el mismo desarrollador proponía hacer una determinada obra y se elegía con ese criterio. Tampoco se pensó quizá la ejecución de obras con un criterio de que todas las delegaciones o barrios vayan recibiendo algún tipo de inversión del fondo, primero porque tampoco eran tantas las obras y, por otro lado, tampoco eran tantos los recursos del fondo. Si uno lo compara con el presupuesto municipal, podría decirse que era bastante modesto en algún momento el recurso del fondo y alcanzaba para hacer un número limitado de obra si vamos al caso de equipamiento comunitario o espacio público.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Si, por un lado, yo creo que si uno compara situaciones de otros municipios u otras ciudades que han implementados herramientas o instrumentos de captación de plusvalía similares o con matices, creo que Posadas en ese sentido se puso a la vanguardia de esas cosas y podría ser un caso de referencia. Y ponerse a la vanguardia significó un trabajo de militancia de ciertas áreas técnicas del municipio de las mismas gestiones que apoyaron la implementación del instrumento y que en algún momento vieron su utilidad en momentos que, quizá no había tantos recursos disponibles, fue un instrumento útil para poder llevar adelante obra pública y ejecutar obras que estaban en el marco de una necesidad, no es que eran obras caprichosas. Entonces, todo eso significó un trabajo sostenido que lleva más de 10 años y que hoy por hoy esa herramienta está instalada, lo cual es como un primer paso muy interesante que obviamente hay que sostener en el tiempo, pero que quizá ese mayor esfuerzo ya está dado.

Hoy la discusión de estos instrumentos está en otro nivel, está como más naturalizado, por más que sea resistido, está como más naturalizado y existe como más consenso de que son necesarias estas medidas o estos instrumentos para que exista o se tienda un poco a esta cuestión de la equidad territorial que sería un poco la base de todas estas cosas.

Después puede haber muchos matices y muchas formas de perfeccionar estos mecanismos, en ese sentido, el instrumento que funciona en Posadas a través del FDU es un poco limitado porque hay valorizaciones sobre las cuales no se

han planteado posibilidad de captar plusvalía. Como pueden ser los cambios de suelo rural a urbano, por dar un ejemplo, u otras inversiones que hace el estado provincial o nacional que producen plusvalías y que en general esas plusvalías no pueden ser captadas porque no están vinculadas a un desarrollo inmobiliario a cierta escala, sino que son desarrollo más de pequeña escala que no están alcanzados por instrumento.

E: ¿Cómo cuáles?

EN: y por ejemplo pueden ser barrios cerrados o desarrollos inmobiliarios de vivienda unifamiliar, pero de un nivel como para cierto...

E: ¿ABC1?

EN: Claro exactamente, ese tipo de desarrollo no está considerado en el instrumento para que se pueda captar plusvalía a partir de ese tipo de inversiones. En algún sentido están aprovechando de la misma manera inversiones previas que hace el estado, en sus distintos niveles, el estado en general, el aporte de los mismos vecinos a partir de sus impuestos y después canalizado por los distintos niveles del estado con inversiones públicas.

Quizás hay una buena parte de las plusvalías que hoy por hoy ni siquiera está considerada su captación, lo cual también nos pone en esta cuestión de que tan sofisticada pueden ser esta herramientas si uno empieza a analizar de otros lugares, otros contextos, hay distintas versiones de estas cosas y algunas pueden llegar a ser aplicables en nuestro contexto y otras quizás sería impensado porque requiere de mecanismos que nosotros no manejamos como tener una noción muy concreta de cuanto se valoriza el suelo. Ahí partimos de una base de la cual es muy difícil establecer. El precio del suelo es una cuestión poco clara o al menos no es transparente, hay un precio del suelo que puede ser bastante subjetivo incluso a lo que los propietarios pidan por un metro cuadrado de suelo. Si nosotros no tenemos esa línea de base difícilmente podamos decir bueno, cuanto se valorizó, cuanto se podía captar, o cuanto correspondería captar. Creo que hay modalidades que no son aplicables y que nos deja sin las posibilidades de captar todas las plusvalías que podrían ser.

E: Muchas gracias.

Informante Clave N° 7**Fecha:** 21/09/2022**Hora:** 19:10**Lugar:** Costa -

Zoom

Entrevistado: profesional ejecutor de desarrollos inmobiliarios.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado?**

EN: Si, la herramienta creo que es acorde a los objetivos buscados. La verdad es que no hay mucha información a nivel de transparencia gubernamental, no se comunica muy bien si realmente todos los fondos recaudados por el FDU van a cumplir los objetivos para el cual fue buscado.

Entendemos que, por ahí, los que estamos en el ámbito de la construcción y que observamos el crecimiento de la ciudad que sí, que son destinados a desarrollo de obras de infraestructura, de mejoramiento de barrios, pero personalmente, nunca he visto un informe municipal que comunique abiertamente como se usa el FDU pero si, la herramienta me parece muy acorde a lo que tiene que ver con el desarrollo de la ciudad.

E: **¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?**

E: Si, sustancialmente sí. Si, claramente muchas obras urbanas que se han hecho en espacios públicos, en mejoramiento de calles, de infraestructura ha elevado el nivel del valor del suelo tanto en la zona costera como en las distintas áreas de la ciudad, inclusive por ahí en los barrios más alejados. En estos últimos años se han hecho muchas obras de infraestructura, entonces eso eleva por supuesto el valor del suelo.

2. **¿Qué entiende por equidad territorial?**

EN: Yo creo que viene un poco de la palabra equilibrio. Cada territorio tiene su particularidad, tiene su conformación de áreas dentro de un mismo territorio y yo creo que todas las intervenciones urbanas que se puedan hacer, ya sea por parte del estado o intervenciones privadas, tienen que tender a buscar esa equidad.

Un equilibrio entre lo que el territorio necesita y lo que se ofrece, lo que se construye, lo que se propone, lo que se ejecuta.

E: ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: Es una pregunta difícil. Creo que siempre hay áreas que están un poco más degradadas, en general, podría decir que sí, que tiene como cierta equidad, pero siempre yo creo que hay zonas, barrios, que necesitan un mayor aporte de intervención.

Sinceramente creo que estos últimos años toda la acción de obra del gobierno, sobre todo municipal, estuvo muy enfocada a todo lo que es el área costera, el área céntrica y algunos puntos orientadas, claramente orientados a mejorar una infraestructura turística y de servicios. No sé si fue ese exactamente el objetivo creo que sí, y eso fue cumplido. Pero en la búsqueda de ese objetivo, de lograr como una superación o un mejoramiento de la oferta de la ciudad como punto turístico por ahí se han descuidado algunos mejoramientos en distintas zonas barriales o barrios que todavía tienen problemáticas muy de base que hay que atender.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: Yo no lo veo mucho, sinceramente. Creo que sí, por eso digo, hay obras de desarrollo, de mejoramiento de infraestructura y obviamente que eso impacta siempre, en mayor o menor escala, pero no tengo la estadística, lo que puedo decir es a “olfato” y a lo que uno ve.

Sinceramente no tengo los números, es como la primera pregunta que me hiciste, eso no se transparenta. Si, uno puede circular puede andar puede caminar los barrios, yo ando bastante por la ciudad, no solo por la zona céntrica sino por distintas áreas, y uno puede ver que zonas se han mejorado y que no. Pero no te podría contestar con certeza si o no.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: Y ese es un tema que a los clientes siempre impacta mal, no hay modo de que el inversor pueda entender los beneficios del objetivo de esto. Siempre que se intenta sacar plata del bolsillo no es muy amigable el tema, pero bueno, sí.

Yo creo que una vez que el cliente asumió que eso es un costo mas dentro de la inversión que hace, nada, lo tiene que sobrellevar de alguna manera. Digamos ese costo se trasladará de alguna manera a los futuros clientes en el caso de que sea obras de vivienda multifamiliar y ese tipo de cosas.

E: ¿y te ha pasado de que digan no quiero pagar esto?

EN: No, tal vez al principio, cuando se implementó la herramienta que mucho no se entendía a que apuntaba hubo como cierta reticencia a pagar. Después, yo creo que a esta altura ya paso a ser más como el derecho de construcción, ya se sabe que hay que pagarlo. Forma parte de los costos cuando se hacen las evaluaciones económicas.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura?

EN: Bueno, yo creo que eso es correcto. No conozco otro sistema que pueda ser otro sistema alternativo. Entiendo que esa metodología la han tomado de otras ciudades que aplican también ese criterio. De verdad no lo he analizado demasiado, pero parece bastante acorde.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: ¿Las más efectiva, o la más usada?

E: Efectiva y después hablamos de la usada.

EN: del lado del cliente yo creo que la más efectiva es el pago en dinero, no tengo conocimiento que se haya pagado por canje de obra pública y tampoco lo sugeriría a menos que sea. Depende del tipo de cliente, si el cliente por ahí es un inversor que está haciendo digamos, un edificio que no es "habitué" que hizo

uno, una sola vez, por ahí es más cómodo hacer el desembolso en dinero y no sumarse más problemas porque meterse en obra siempre tiene un plus de trabajo y de problemas que no todo el mundo lo quiere asumir.

Y sinceramente no conozco otras formas de pago, a mí no me ha tocado.

7. ¿Tiene conocimiento sobre cómo se destinaron el aparte que usted efectuó?

EN: de manera concreta, numérica y efectiva, con nombre y apellido no, no tengo. Nunca lo pedí tampoco.

E: Creo que nadie lo pidió

EN: estaría bueno que lo muestren que lo informen, que sea una información abierta, pública.

E: Si ayuda a la transparencia de cualquier gestión municipal.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Simplemente eso, creo que tanto este tema del FDU como otros temas que hacen a la gestión municipal está bueno que se tome una política de transparencia. Todos los gobiernos que tienden, digamos, a tener una política de apertura en la información, simplemente ese tipo de datos se pueden colgar en la base o una plataforma, o en la misma página municipal y que uno pueda acceder y ver si le interesa.

Informante Clave N° 8**Fecha:** 27/09/2022**Hora:** 17:10**Lugar:** Costanera**Entrevistado:** profesional proyectista de desarrollos inmobiliarios.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado?**

EN: ¿La inversión hecha por el Estado?

E: Digamos el FDU, el porque está el Fondo, la teoría dice que el Estado hizo ciertas inversiones, de infraestructura o por cambio de normativa, el particular se vio beneficiado entonces la forma que tiene recupera las inversiones realizadas. Ya sea en este caso la costanera, o cloacas si se quiere.

E: Si, yo creo que es una forma de hacer más justo, de que sea más justo, de que no sean solamente. El privilegio que tienen algunos de poder construir en determinadas situaciones, para mi si es justo que haya un reparto, que vuelva en obras para la ciudad. Lo entiendo que para distintos lugares de la ciudad, distintos tipos de obra o en efectivo. Si no quieren hacer obras para el municipio ya que hay gente que no quiere hacer obras por falta de práctica, porque no le gusta no quiere tener que andar lidiando con certificados. La gente que está acostumbrada a trabajar en el área privada probablemente no quiera meterse en lo que consideran un "bardo" prefieren pagar, aparte es bastante fácil de pagar porque es en cuotas, es más simple no porque lo paguen a gusto.

Yo sí creo que es justo tener que devolverle a la ciudad, lo que la ciudad puso en infraestructura como la costanera. En todas las tareas extras, algunas de las cuales, a los edificios se les obliga a también hacer inversiones, por ejemplo, EMSA, muchas veces hay que hacer una inversión en infraestructura que supuestamente se devuelve en energía en algún momento, pero inicialmente hay que hacer esas inversiones. EMSA te exige junto al municipio, porque es un arreglo entre EMSA y el Municipio hacer ese tipo de obras porque la ciudad no está preparada para servir de energía a determinados lugares, entonces no alcanza la infraestructura y el privado tiene que hacer una inversión en eso.

No es que toda la infraestructura esté hecha, si que se han mejorado zonas de la ciudad y que se convierten en zonas deseadas por todos, zonas que han cambiado mucho su fisionomía y que hoy por hoy 'se pelean todos' por algunos lugares y tratar de ir más alto. Ahí estoy viendo ese edificio que rarísimo lo alto que está (observa un edificio en la costanera) son cosas, idas y vueltas que tienen los códigos.

E: ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?

EN: si, muchísimo. En todo esto mismo que estábamos diciendo recién, todo el mejoramiento desde el 2010, ha cambiado muchísimo. Imagínate que la ciudad está creciendo hacia Garupá que todo eso no existía, todo lo que es la Costanera del Mártires (arroyo) Hay un motón de lugares que se han convertido en lugares de privilegio, en lugares muy atractivos.

2. ¿Qué entiende por equidad territorial?

EN: ¿Equidad territorial? No lo he pensado mucho pero no sé exactamente pero como puedo interpretarlo yo...

Supongo que es un balance territorial es algo que hace que no queden zonas exclusivas de nadie.

E: En esto "que no queden zonas exclusivas de la ciudad", ¿crees que Posadas tiene equidad territorial?

EN: Creo que a veces hay cosas que no, creo que el poder del dinero y de la prepotencia de las relaciones hace que los privados con gran poder en el mercado se apropien de cosas que deberían ser de todos. Como por ejemplo la costa del río, hay lugares donde el acceso al río se empieza a cortar cuando todos sabemos que el camino de Sirga debería ser de acceso de todos. Por prepotencia y por poder terminan apropiándose de sectores y cortando el paso del ciudadano, del habitante de la ciudad, queda como espacio privado. Eso pasa acá en el río y en otros lados pasa en los lagos que terminan siendo propiedad de uno.

Eso es parte del concepto de equidad, que terminen siendo exclusividad de los que tienen poder y dinero, porque a veces el poder no es solamente el dinero, y

que terminen siendo exclusivos cuando en realidad deberían ser de todos los ciudadanos.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: Yo no he visto las obras que hacen porque solamente tengo ese concepto que ese es el destino, me parece que debería ser si no es. Me parece que es un buen concepto, me parece una buena idea. No he prestado atención, pero creo que sería lo ideal, lo justo, que se pueda volver de alguna forma en obras como estaba planteado. Porque tengo entendido que es para eso, centros culturales, deportivos, ese tipo de cosas. No sé si habrá otro tipo de obras, por lo que me acuerdo haber visto es que se destinaba a jardines, casas.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: ¿Como impacta?

E: Si tiene algún impacto cuando uno piensa en el proyecto de arquitectura, es decir, relaciono el FDU con la altura o con la tasa que tengo que pagar.

EN: puede ser que haya gente que lo piense, en realidad, a mi lo que me consta es que nosotros tratamos de hacer lo máximo que nos permite el código y que la recuperación la distribuye el cliente en los usuarios de ese edificio, cuando es un edificio son muchos usuarios futuros. Esa distribución se hace igual entre todos. Nosotros tratamos de llevar al límite para aprovechar, el límite es el código. No porque llegar a 9, no en el rubro que yo trabajo que son edificios en torre, generalmente es el máximo que permite el código.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura? El FDU acá en posadas, a mayor altura más alto es el porcentaje respecto al cobro que se hace de la tasa.

EN: Eso es lo que te decía recién, no especulamos con eso. Si evidentemente se hace el cálculo porque después tenemos que saber mas o menos cuanto va a ser el monto del fondo para incorporarlo al paquete de lo que va a ser el cliente.

El paquete de los gastos del cliente, aparte de otras tasas, está esa como una tasa más. “Confiscatoria” diría el ingeniero, pero bueno, no le gusta pagar impuestos.

Está como una tasa más y es razonable que sea de acuerdo a la altura porque precisamente eso es lo que hace que la ciudad se densifique más o menos. No sé si habrá mucho que se mantienen por esa diferencia en los 9 metros, al piso 5, porque una vez por lo que yo he visto, siempre hablando de edificios que es lo que he hecho y lo que veo que el FDU debe aplicarse más, porque eso es en altura, son edificios. Lo que creo que la inversión inicial que necesita un edificio como base, ya sean 5, 7, 10 pisos, no varían. La cantidad siempre tratando de lograr el máximo posible, porque ese núcleo de gasto no le cambia en 5 pisos que en 10. Entonces tratan de hacer 10, si se pueden vender todos los departamentos, porque hay que venderlos.

E: ¿Cómo le explican al cliente esta tasa?

EN: Está dentro de los gastos, va en paquete dispuesto. Es un impuesto municipal más, no hay necesidad de dar muchas explicaciones, porque se distribuye entre 30, 35, lo que sea la cantidad de futuros propietarios, en el caso de un fideicomiso.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: Mi experiencia es que la de poner el efectivo, “la guita”. Antes de hacer torres trabajé mucho en obras para el estado, barrios, escuela, ese tipo de cosas, tiene su historia construir para el Estado, que entiendo el razonamiento de algunos inversores que prefieren pagar, que además es en cuotas, creo que hasta 12.

Por lo que he visto, prefiere no tener que hacer la obra.

E: primero hablaste de los inversores y después ibas a dar tu postura.

EN: A mí me parece justo, correcto que haya una forma, un mecanismo del municipio, del Estado de compensar lo que el municipio le dio a la ciudad cuando convirtió algunos terrenos que valían dos mangos en super millonarios. Lógicamente esa ventaja que no la tenían en sus cálculos esta bueno que sea

retribuido en alguna manera con algún tipo de obra, si las obra las hace el estado por sí mismo cobrándole una tasa al privado, o si la hace el privado porque acepta hacer la obra, porque algunos preferirán hacer un polideportivo y no poner la guita. Creo que es justo, no es justo para el que pone la guita que dice que es confiscatorio para mi es justa redistribución de la riqueza sobre todo cuando se te sobrevaloró. Y más en una ciudad como está que se modificó tanto en los últimos años.

7. ¿Tiene conocimiento sobre cómo se destinaron el aparte que usted efectuó?

EN: No he visto obras hecha porque no he prestado atención, pero tengo entendido y cuando se ha conversado cuando recién apareció el tema y se balanceó la posibilidad de hacer la obra, había polideportivos, algún centro cultural. Obras urbanas digamos, obras de plazas, playones, ese tipo de cosas.

E: Equipamiento en general.

EN: Alguna salita, ampliaciones, de alguna escuela, alguna sala.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: No, es eso.

Informante Clave N° 9**Fecha:** 04/10/2022**Hora:** 14:10**Lugar:** Zoom**Entrevistado:** profesional arquitecto, asesor del HCD.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado?**

EN: Hasta lo que tengo entendido, no. Por lo que yo vi por cómo se llevó adelante y cómo funciona no.

E: ¿y que viste?

EN: El concepto sí, pero la implementación de la herramienta me parece que no, que se quedó corta, por lo menos en el proceso que yo estuve.

E: ¿Lo que vos viste en el proceso?

EN: conceptualmente el instrumento está bueno, la aplicación en la ciudad de Posadas, el tiempo que yo estuve en más en contacto no me parece que haya sido eficiente.

E: ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2011 a la fecha?

EN: Si, considero que sí.

E: ¿Podría dar ejemplos?

EN: Inicialmente, las transformaciones a partir de las obras de Yacyretá, principalmente.

¿Hasta qué periodo estabas hablando?

E: 2019.

EN: 2019. Si principalmente por las obras de Yacyretá el valor del suelo cambió y por las mismas extensiones de vivienda. En el trabajo que yo había hecho no recuerdo muy bien pero también había marcado como unos periodos de tiempo y unos corte en los que iba marcando incluso la aparición de vivienda publica y

toda la infraestructura y equipamiento que eso conlleva que fue extendiendo incluso el aumento del valor del suelo, no solamente en el área central y de intervención de Yacyretá, sino en áreas como mas de completamiento y de extensión de la ciudad también hubo un aumento en dólares y obviamente un aumento en pesos en el valor del suelo

2. ¿Qué entiende por equidad territorial?

EN: El acceso justo al territorio, a los servicios a un habitar dignos, equipamiento, infraestructura de calidad para todas las personas que viven en un territorio x.

E: ¿Usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: No, me parece que hay intenciones de trabajo en esa línea, pero hoy no me parece una ciudad equitativa territorialmente hablando. Es muy centralista todavía y esa centralidad está, no está concéntrica en el territorio.

La centralidad está muy desplaza, entonces me parece más complejo todavía esa equidad.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: No. Por eso siempre hablando hasta el 2019.

E: sentite libre sin pensar en eso

EN: Pienso en este corte de tiempo que haces porque hay una realidad que en los últimos 3 o 4 años de gestión municipal hubo inversiones, pero yo no sé si esas inversiones son del FDU.

Hablando específicamente del instrumento y con este tiempo que vos propones como corte, el instrumento en si no generó inversiones que lleven a una equidad territorial. Entendiendo que las inversiones siempre fueron muy escasas y que no resuelven, según entender, cuestiones mucho mas básicas de acceso a un hábitat digno.

E: ¿Que cuestiones básicas?

EN: acceso a servicios básicos: agua, energía, saneamiento cloacal. Por eso para mi, la equidad tiene que ver con esas cuestiones básicas como poder acceder a equipamiento, a servicios, a conectividad correspondiente a un montón de cuestiones que no se el instrumento, el Fondo, puede llegar a compensar. Como quizás que esperaba demasiado del instrumento y yo creo que el instrumento es un complemento a un montón de otras herramientas y un montón de otras decisiones de carácter político, más allá del técnico, que son por ahí las que no se están tomando.

E: ¿Cómo cuales otras?

EN: y decisiones de hacia donde va la inversión pública. Hoy por ejemplo como mucha apuesta a lugares específicos que siguen siendo los lugares mas centrales, entonces como que la equidad territorial siempre se ve de alguna manera como comprometida. Yo no digo que este mal, porque ese tipo de inversión de alguna manera implicaría mayor desarrollo en otros ámbitos económicos que deberían de alguna manera llevar a que la ciudad se desarrolle. Lo que de alguna manera, debería terminar en equidad territorial pero no se si es como tan, una cosa encadenada con la otra. Conceptualmente las cosas están buenas, pero la implementación siempre debería ir acompañada de otro tipo de decisiones que me parece que acá no se están tomando.

Los grandes debates que venimos teniendo desde que tengo uso de razón arquitectónica, por así decirlo y que todavía no hay mucho avance en ese camino.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de esta tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: ¿Como impacta en la empresa? ¿Como impacta...?

E: en el que toma la decisión de hacer un edificio en altura

EN: ¿un emprendimiento? Es verdad que encima es eso, el FDU solo capta plusvalía de uso de espacio aéreo no para otro tipo de emprendimientos.

E: repite la pregunta

EN: a nadie le gusta pagar, esa es la realidad, todo el mundo busca no hacerlo. Por eso pensaba desde que lado, desde que óptica lo miras, va a impactar de manera distinta. Alguien que tiene más conciencia de lo urbano, de la cuestión del desarrollo y lleva adelante un emprendimiento va a efectuar el pago entendiendo que eso supone una ciudad mejor, con mejor calidad de vida y que supone mayor rentabilidad incluso a su emprendimiento. Porque incluso cuando estás hablando de equidad territorial, estás hablando de la ciudad en su conjunto y ese emprendimiento, ese desarrollo que te va a generar una ganancia una rentabilidad y demás, va a estar en una ciudad que se supone, te va traer mayores beneficios porque apuesta a ese tipo de desarrollo. Y la calidad de vida es la calidad de vida de la ciudad entera no solamente de un barrio o de una zona, puedes tener mejores ganancias o mayor rentabilidad en una ciudad que apunta hacia eso, que en una ciudad que no y que tiene esas cuestiones que por ahí no están tan bien resueltas. Y para eso creo que el emprendedor tiene que tener esa conciencia desde lo urbano y entender que es parte. Es lo mismo que la cesión de tierras y espacios verdes y demás, tu emprendimiento de loteo va a tener más valor si tiene más espacios verdes, si tiene espacios para equipamiento público de calidad y creo que todavía esos aspectos no se están como muy vistos dentro de las posibilidades de ganancias de los empresarios.

E: ¿Algo así como que es un gasto en vez de una inversión?

EN: Exactamente. No sé hablo sin saber, no soy una desarrolladora, creo yo que si estuviera en ese lado, apuntaría a buscar ese equilibrio pero como no es mi caso no se si lo que es la mayoría de los empresarios están pensando hoy a la hora de hacer una inversión de ese tipo.

5. ¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura?

EN: ¿Significa esto que vas aumentando los porcentajes?

E: Si, viste que a partir de los 9 metros, son 4, 8 y 12%.

EN: si, es una forma de implementar el instrumento, la verdad que nunca lo estudié ni lo pensé como otras posibilidades.

Me parece bien que este diferenciado por eso te decía, eso que me quedó como 'reculando' ahí anteriormente, hablar de alturas. Quizás no es solamente eso, quizás el instrumento deba tener una vuelta de rosca respecto de otros factores y de otros usos que no solamente tienen que ver con la altura del emprendimiento. Y fijate que tiene que ver con estas cosas que hablamos la vez pasada para la modificación del código y demás, a veces no es solamente eso, porque vos estableces y tenes una altura y tenes el uso de esa altura y tiene que ver con la morfología que vos estas planteando, acceso a la iluminación y ventilaciones adecuadas, por ahí estas haciendo uso de otros factores, de otros elementos que no están contemplados en la altura y la altura es indistinta en los lugares que estas planteando el proyecto.

Por ahí pensando en cuestiones mas ambientales y demás, podría reverse pero la progresividad me parece adecuada independientemente de la altura, porque eso se daría con cualquier factor.

6. El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?

EN: todas tienen sus pros y sus contras. Si estuviéramos en una situación más estable, económicamente hablando, me parece que el dinero te da la posibilidad de llevar adelante obra que cada empresa, con el pago de cada fondo, no la va a poder llevar adelante. Obras que apuntan mas a la equidad territorial, a resolver estas cuestiones más de base que todavía en la ciudad no están resueltas. Es como lo más creo, no se si justa seria la palabra, porque la forma de medir una obra también es como rara. Nunca termina compensando al 100 porque siempre pasa algo en el medio. Es como que otra vez que la implementación mata el concepto y lo copado de la herramienta.

Los bienes inmuebles me parece que también son una opción buena, sobre todo pensando en la posibilidad que tenga el estado de hacerse de un banco de tierras y de poder gestionar el suelo con mayor eficacia. Pero vos fijate que cada una de las opciones tiene como un pro y un contra que de alguna manera las equilibra a las tres porque está bueno el dinero, porque entre vario podés hacer una obra que va a resolver mejor una situación pero hoy tenes una obra, te dan hoy una

plata; financieramente tenes que moverla o trabajarla bien para cuando te ingresen otras dos y puedas hacer esa obra esa plata que tenes, no haya perdido valor. Entonces hoy, con la situación que vivimos, me parece que el cambio por inmueble o por obra te asegura una inversión más o menos acorde a lo que estaría compensando, pero en una situación más ideal económicamente hablando, me parece que está bueno tener un fondo, un fondo que funcione como tal y que las obras vayan respondiendo a una planificación que vaya en pos de esa equidad territorial.

Pensaba mucho en estos aspectos, las posibilidades de descentralización, no me acuerdo el nombre... con los centros integradores.

E: Centros de atención al vecino

EN: Ahora centros de atención al vecino, que estos fondos en un conjunto podían generar nueva centralidad en algún lugar que quizás resolver un montón de situaciones, pero como tal nunca se podía llegar a eso por lo que implicaba una obra de esa envergadura, y si se terminaron como haciendo obra mucho más chiquitas que no se si resuelven la equidad territorial

7. Siguiendo esta línea de lo que venis diciendo de que resolvieron obras chiquitas... ¿Cómo la administración municipal ha distribuido territorialmente los recursos generados por el FDU?

EN: Creo que hay de todo también, por lo que tengo registro visual digamos de lo que en algún momento mapeamos como obra del FDU había como un poquito por todos lados. Llevabas iluminación, una plaza, un playón creo que hasta se llegó a hacer un SUM en distintos barrios de la ciudad, en ese sentido. Tengo como esa situación media encontrada de que me parece que ese tipo de cosas le queda como grande el FDU y compensación por uso de plusvalías, me parece que se fue perdiendo y diluyendo mucho en intervenciones que sí, obviamente ayuda, es mejor tener una calle más iluminada que una que no está iluminada que genera más menos inseguridad, pero no sé.

8. ¿Desea agregar algo que no le haya preguntado?

EN: No. Creo de lo que tengo como memoria y registro del fondo me parece que fuiste por todos lados.

Informante Clave N° 10**Fecha:** 07/10/2022**Hora:** 12:30**Lugar:** Zoom**Entrevistado:** profesional que realiza desarrollos inmobiliarios.**Introducción:**

Como he mencionado en nuestro contacto inicial, la investigación trata sobre el Fondo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Posadas. Sin embargo, me gustaría ampliar al respecto del objetivo de la investigación que parte de la tesis de Maestría de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Se trata de comprender la implementación del instrumento (FDU), como un elemento singular dentro de este tipo de iniciativa.

Quisiera aclarar que la entrevista será grabada y es de carácter confidencial por lo que se sustituirán los nombres verdaderos para mantener el anonimato y, en caso de que se utilice información, será bajo la designación "Informante Clave N° 10".

Ahora bien, respecto al FDU, con la sanción de la Ordenanza en el año 2011, entendemos que se trata de un instrumento para la recuperación de plusvalías urbanas para la promoción de la equidad territorial.

Preguntas:

1. **¿Usted cree que el aporte denominado FDU que hace el particular recupera o compensa la inversión realizada por el estado?**

EN: Me estas preguntando si lo que recauda el estado, no entendí bien tu pregunta. ¿Cómo es?

E: La recuperación de las plusvalías, el concepto general, dice que, si el estado hizo inversiones en infraestructura de cualquier tipo, o través de cambio de normativa que benefició a los particulares, hace que ese valor que tiene un inmueble haya variado. ¿La pregunta va por si por inversiones que haya realizado el estado, con el FDU se recuperaron las inversiones realizadas?

EN: Si, a ver yo particularmente y en el caso de nuestra ciudad de Posadas desconozco como son los ingresos del municipio y que va a las distintas obras y

a que tipo de obras. Yo considero que sí, si el FDU es un aporte con el cual fue creado para hacer obras de mejora de infraestructura de la ciudad Posadas es una ciudad en la cual se ve realmente que se está haciendo esos trabajos, se está invirtiendo, está teniendo una mejora considerable en muchas cuestiones de todo lo que se llame espacio público, plazas, calles, paseos. Para mi si, se ve y muy bien.

E: ¿Usted cree que por acción del estado el valor del suelo ha cambiado desde el 2010?

EN: ¿El valor del suelo? Si, ha cambiado el valor del suelo en una zona fundamentalmente de la ciudad de Posadas. Convengamos que hasta que no se empezó la costanera, Posadas vivía de espalda al río Paraná. El río Paraná no era un atractivo para la ciudad. Al hacerse la costanera y todo lo que trajo aparejado las mejoras por lo que afectaba a las obras de Yacyretá, nos dimos vuelta hacia el río y eso empezó a ganar valor.

Si es desde el 2010 para acá, por mi experiencia en las inversiones que uno ha hecho, si hay un valor de la propiedad de la tierra del metro cuadrado. Yo creo que eso obedece un poco también a la demanda porque siempre está relacionado el precio del valor de la tierra a la demanda, eso es una relación directa. Y sobre todo si tenemos en cuenta, que al buscar las ubicaciones de los terrenos próximos al río, próximos a la costanera. Si bien en la ciudad se está trabajando en toda la ciudad en mejoras, porque se ve en todos los barrios que uno no habitualmente no circula, o puede pasar por algún barrio las mejoras son visibles y hay mejoras en toda la ciudad de Posadas y yo creo que eso hace que tenga un mayor valor la tierra y sobre todo a partir de estas mejoras.

2 ¿Qué entiende por equidad territorial?

EN: ¡Qué pregunta! Por la palabra es como que, ¿vamos a hablar siempre de nuestra ciudad? Todo lo que se recauda debiera invertirse equitativamente en toda la ciudad, y no solo apuntar a un solo sector de la ciudad. Esa distribución de fondos, de inversiones, de obras que se hacen, debieran ser equitativas según las necesidades también que tiene la ciudad y no solo apuntando a una cuestión estética, sino viendo toda la problemática y las necesidades que tienen cada uno de los sectores de la ciudad.

E: ¿Y usted cree que Posadas es una ciudad equitativa territorialmente?

EN: Si, volviendo a la respuesta que te daba anteriormente, sí. Considero que hay una zona que está muy linda de la ciudad de Posadas y que se trabaja muchísimo y lo veo porque lo circulo todos los días que es todo lo que es cercano a la Costanera. Pero como te dije, también hay muchos lugares en los que se está trabajando, uno que habitualmente no circula y va eventualmente, por un motivo u otro, por otros sectores, barrios estamos hablando, no avenidas o rutas o lo que sea, si se está trabajando mucho en toda la ciudad de Posadas.

3. El aporte efectuado por el FDU especifica que la recuperación de las plusvalías se da por la generación de valor en los sectores más favorecidos para redistribuirlos hacia zonas más “olvidadas”, ¿usted cree que se genera este impacto?

EN: Perdón, me repetís, tengo la ventana al lado con autos...

E: repite la pregunta.

EN: Si, para mí sí. Ya que el FDU es un aporte que se hace para obras de cierta envergadura. Hasta donde yo tengo conocimiento, el FDU se empieza a aportar a partir de los 9 metros de altura, porque de cero a nueve metros de altura, lo que implica tres niveles de construcción, no está afectado por el FDU. A partir de esas alturas, que son emprendimientos más significativos, se ven afectados, yo considero que está bien, que las grandes obras o grandes emprendimientos aporten para la mejora de los distintos sectores de la ciudad, infraestructura y cuestiones así.

4. ¿Cómo cree que impacta el pago de la tasa al momento de realizar el proyecto de inversión o de arquitectura?

EN: el impacto si bien es un monto interesante para lo que uno estaba acostumbrado a pagar que son los derechos de construcción y aprobación de planos hasta una cierta época. El FDU representa un valor mucho más considerable que eso, por ahí causó cierto rechazo de parte de los profesionales y propietarios que deben hacer frente a este arancel o pago del impuesto. Pero... me colgué...

E: hablábamos si es significativo

EN: Si bien es significativo y es mucho más significativo que lo que veníamos aportando como derecho de construcción hay una flexibilidad de parte del municipio que uno por lo general hace uso, que es el pago en cuotas de ese FDU. Eso hace que el impacto no sea tan fuerte. Si bien hay un impacto, el municipio hace de su parte, flexibiliza el pago de este y uno lo puede pagar en cuotas.

E: Les pasó alguna vez de decir, es demasiado alto el impacto, a pesar de que tenga cuotas o facilidades de pago, ¿de dejó de hacer menos altura por esto?

EN: no, voy a hablar de lo que me pasa a mí, a la empresa. Nosotros al hacer desarrollos en propiedad horizontal asumimos que es un ítem más que lo tenemos que poner dentro de nuestra estructura de costo, por lo tanto, eso va trasladado al costo final del valor de lo que va a salir a mercado. Pero también tengo una experiencia propia, donde se vio afectado por el FDU, pero no fue motivo para que nosotros por el valor de lo que representa el FDU digamos hacemos un nivel menos o dos niveles que nos condicione.

5. Si bien habíamos hablado un poquitito de la siguiente pregunta... **¿Qué opinión tiene respecto al carácter progresivo del cálculo del monto de compensación por altura?**

EN: ¿En cómo está armado la estructura del cobro del FDU?

E: Claro, que a mayor altura más alto es el porcentaje.

EN: Yo estoy de acuerdo, en ese aspecto lo hemos analizado muchas veces, la escala en cómo va aumentando en cuanto al 4, 8 y 12 %, considero que es algo razonable. A mayor altura es un emprendimiento mayor, si hay mayor inversión los beneficios probablemente son mayores los porcentajes debieran ser mayores. Yo considero que está bien diagramado esa estructura como para determinar ese monto del FDU

6. **El FDU dispone tres formas de efectuar el pago correspondiente (en efectivo, dación de bienes inmuebles o construcción de obra pública), ¿cuál considera que es más efectiva?**

EN: siempre de experiencia propia, para nosotros siempre el pago en efectivo. Obviamente a algún otro colega le puede resultar interesante el canje por obras,

obviamente que estamos hablando siempre de obras con el municipio, y por caso propio, a nosotros nos resulta más efectivo el pago en efectivo.

E: ¿Por qué?

EN: porque como te dije, en el 90% de los casos el FDU está ligado a emprendimientos con fines comerciales por lo tanto ese costo ya lo traslado al costo final y no me resulta atractivo generarme una nueva obra como para hacer frente al pago de ese impuesto.

7. ¿Tiene conocimiento sobre el destino del aporte que usted efectuó?

EN: Sé para qué fue creado el FDU, como te decía, fundamentalmente obras en la ciudad, mejoras, infraestructura, mejoras de calles, cordón cuneta, plazas cuestiones así. No tengo conocimiento si el FDU es usado para algunas cuestiones más.

No he asistido a ninguna charla en particular que haya dado el municipio para eso.

E: No recuerdo cuantas obras efectuaron, o cuantos pagos han efectuado su empresa por FDU, de alguno de esos pagos, ¿sabe que fue a algo específico?

EN: desconozco totalmente. Primero porque no hay un informe a mi no me informan de eso, yo hago frente al pago, decido si voy a pagar en efectivo, si voy a hacer canje de obra, si voy a pagar financiado, pero nunca me han informado el destino del aporte, si va destinado a cordón cuneta de tal sector, a la mejora de una plaza, de una calle, un centro de salud, algo.

8. ¿Desea agregar algo más que no le haya preguntado?

EN: Como te dije en general, si bien hubo un rechazo de parte de los profesionales y propietarios al principio a esto. Yo siempre hablo por experiencia y como uno lo traslada también, no veo con malos ojos. Se que el municipio, hoy, sobre todo, está haciendo muchos trabajos de infraestructura y de mejoras en la ciudad. Cuando uno ve eso tipo de resultados, de inversiones y de trabajos no está mal crear esas cuestiones y es una buena herramienta que tiene el municipio para poder recaudar y hacer que la ciudad mejore.

E: bien, voy a dejar de grabar.