

INVERSIÓN PÚBLICA EN OBRAS Y RECUPERO POR MEJORAS

Oscar Balestieri

Las obras públicas pagadas por toda la comunidad pero que benefician de manera despareja a distintos grupos plantean la necesidad y la conveniencia de aplicar mecanismos que permitan recuperar de los beneficiarios directos por lo menos parte de la inversión de ese tipo que se haga en el futuro. Tomemos el caso de las viviendas: si reconocemos que quien recibe una vivienda construida con financiamiento del Estado debe pagarla –o por lo menos pagar una parte de ella en plazos largos– o que el usuario de un servicio en la tarifa está también incluyendo la amortización de la inversión, es razonable extender estos conceptos a la mayor parte de las inversiones en obras, haciendo al mismo tiempo visible el subsidio aplicado, o el capital que no se devuelve.

La inversión de recursos presupuestarios plantea la necesidad de proponer e impulsar mecanismos para que los mismos vuelvan al Estado, es decir a la comunidad, con recursos siempre escasos que no es posible regalarlos sin cometer una injusticia distributiva al beneficiar a algunos y no a otros. Así, toda obra pública debe tener un procedimiento que permita, en el tiempo y con medios variados, recuperar el capital invertido, generando un círculo virtuoso de reinversión en nuevas obras y servicios de los fondos recuperados. Desde 2003 a 2015 se estima que se invirtieron en obras y servicios públicos unos 100.000 millones de dólares. Durante esos 12 años se entregaron alrededor de un millón de viviendas. Si se hubiera recuperado un 3% al año de esa cantidad, se habría tenido el valor de 30.000 nuevas viviendas que se podrían construir cada año con esos recuperos.

En el mundo hay amplia experiencia sobre sistemas de recupero por mejoras. Mencionaré algunos:

- a) Aplicación de una tasa en el impuesto inmobiliario cuando se realiza una obra: se cobra en su zona de influencia –sistema usado en la Ciudad de Buenos Aires en la extensión de las obras de subterráneos. Este sistema es posible usarlo en caminos, pavimentos, canales, electrificación rural: en toda obra donde los beneficiarios puedan vincularse a una propiedad urbana o rural.
- b) Peaje: es usado para financiar la construcción o el mantenimiento de la red vial. Es un sistema válido, pero con malos ejemplos en nuestro país, y por lo tanto desprestigiado. Se basa en el concepto de “el usuario paga”. Puede también extenderse su aplicación a plantas de tratamiento de líquidos cloacales, acueductos para riego y todas las obras donde hay un usuario directo.
- c) Afectación de un valor como recupero por mejoras en cada parcela beneficiada, a pagar en el momento que se vende a un nuevo propietario: se inscribe en la escritura de dominio y se hace efectivo en el momento de la venta. Es un método que posterga en el tiempo el recupero y se puede aplicar especialmente en obras urbanas de mejoramiento, pavimentos, redes de servicios, etcétera.
- d) Pago directo por el usuario y financiada la obra por el presupuesto: viviendas, extensión de redes de gas natural, agua corriente o cloacas, se hicieron en gran medida con este sistema, también con malas aplicaciones, pero el sistema es válido. Puede aplicarse a obras hidráulicas, saneamiento de cuencas inundables

que transforman campos desvalorizados en campos seguros, permitiendo usos más valiosos, u obras hidráulicas que posibilitan el riego. Muchas veces, con el mayor valor de la producción agrícola obtenido en dos o tres años se puede pagar las obras realizadas, quedando de allí en adelante el beneficio para el propietario.

Hace algunos años, en una reunión con productores agrarios de la cuenca del Salado que pedían la ejecución de un canal para evacuar los excedentes de agua que inundaban sus campos, restándoles valor, hicimos una cuenta muy simple: la obra costaría treinta millones de dólares y protegería de la inundación a unas veinte mil hectáreas que, con la obra, al no ser ya inundables, duplicarían su valor inicial de tres mil dólares la hectárea. La valorización del conjunto sería entonces de sesenta millones de dólares. ¿Es lógico que el Estado, el conjunto de la comunidad, pague una obra que beneficia en tan alto grado a unos pocos? La respuesta es negativa. En cambio, sí es posible y deseable que el Estado financie la obra y busque mecanismos para recuperar la inversión y reinvertir en un programa continuado de mejoras hídricas. Las obras de regadío son otro caso similar: si se las financia, la gran productividad que generan en el tiempo permite recuperar el capital invertido por la comunidad en unos pocos años, quedando el beneficio futuro para el usuario. En todos estos ejemplos puede haber una parte que no se recupera, que debe ser el subsidio explícito que la comunidad aporta, pero eso es muy diferente a “regalar la totalidad de la inversión”. No solo porque no podemos regalar a todos, sino porque el esquema de obra regalada quita totalmente racionalidad a la asignación de obras: si es gratis, todos piden lo máximo; si hay que pagar, aunque sea una parte, los pedidos son más sensatos.

**¿Es lógico que el Estado, el conjunto de la
comunidad, pague una obra que beneficia en tan
alto grado a unos pocos? La respuesta es negativa.
En cambio, sí es posible y deseable que el Estado
financie la obra y busque mecanismos para
recuperar la inversión y reinvertir en
un programa continuado de mejoras.**

El subsidio explícito es una herramienta para moderar que los grupos de mayor poder social, económico y político tomen una parte injustificada de los recursos del conjunto, apoyados por su poder para influir sobre el Estado. Al ser explícita la parte que aporta la comunidad, se hace visible el “apoderamiento” por parte de algunos del dinero de todos. Otro caso que alguna vez presencié: en una reunión en un barrio periférico del Conurbano Bonaerense, una mujer que vivía ahí con un razonamiento muy simple demostró cómo los pagos de las tasas municipales recaudadas en su manzana no se reinvertían allí a lo largo de los años, y en cambio se mejoraba el pavimento, la iluminación pública y el equipamiento en el centro de la localidad con los aportes de los barrios más pobres.

Las viviendas construidas con fondos oficiales son un ejemplo de cuánto se puede mejorar el sistema actual. En la mayor parte de las obras, el repago de la inversión está planteado desde su inicio. A veces el subsidio no es explícito, sino que se define por tasas bajas o por no cobrar el total invertido. La cobranza de los créditos hipotecarios es deficiente: no hay mecanismos eficaces, no hay una

disposición para “cobrar” y completar con ello el sistema de asignación de viviendas, algo muchas veces contaminado por el clientelismo. También hay errores conceptuales: por ejemplo, la calificación de una familia para fijar el nivel de subsidio se hace sin considerar el cambio en el transcurso del tiempo. Una familia que al inicio del crédito tiene hijos chicos, o algún adulto no puede trabajar, o con baja calificación de empleo, etcétera, con el acceso a la vivienda cambia rápidamente. Tener un domicilio ayuda a conseguir mejor trabajo, los niños crecen, ese adulto puede aunque sea parcialmente trabajar, y en pocos años los ingresos mejoran y los gastos disminuyen. En un crédito a treinta años, al pasar una década es probable que el subsidio pueda reducirse, o el plazo de amortización. Con la incorporación de una evaluación periódica podría mejorarse considerablemente el recupero de la inversión y dar mayor dinamismo al sistema. Estos criterios pueden aplicarse para acelerar el recupero de muchas inversiones del Estado en obras.

**El trabajo social y la participación de la comunidad
en la gestión y la administración de bienes y obras
parecen propuestas lejanas a las cuestiones de
financiamiento. Sin embargo, tienen importancia a
la hora de recuperar los recursos que son en última
instancia de toda la comunidad.**

No es ajeno a esta cuestión el definir acertadamente “quién se hace cargo de cobrar”. Un ejemplo típico: los institutos de vivienda, pensados y organizados para ejecutar obras, son ineficientes para “cobrar”; los bancos sirven para cobrar, pero no para organizar la demanda de créditos; hay experiencias exitosas de organizaciones libres del pueblo, cooperativas o sindicatos presentando conjuntos de demandantes de créditos y luego cobrando exitosamente las cuotas. Cuando el cobro se hace desde una estructura “cercana”, los resultados son mejores: desde el municipio o la entidad intermedia que organizó la demanda.

También la aplicación específica del recupero por mejoras estimula al pago. La creación de fondos de aplicación alimentados por el recupero da buenos resultados: asignando por ejemplo a la continuidad de una obra de redes de gas o de agua los fondos recuperados por los primeros en tener el servicio. Quien paga puede ver que su esfuerzo se corresponde con nuevas obras. Es relevante la necesidad de transformar el pago, de una obligación odiosa, en una actitud solidaria hacia otros ciudadanos y ciudadanas que necesitan financiamiento.

La tarea de organizar a la comunidad para una obra de necesidad común se potencia mediante el apoyo de créditos del Estado, que parcialmente financie el esfuerzo de la comunidad para realizar obras. El trabajo social y la participación de la comunidad en la gestión y la administración de bienes y obras parecen propuestas lejanas a las cuestiones de financiamiento. Sin embargo, tienen importancia a la hora de recuperar los recursos que son en última instancia de toda la comunidad. También son importantes para movilizar recursos de la comunidad que se sumen al financiamiento del Estado. Hoy, además de una demanda de participación por parte de la comunidad, generar esos espacios es una necesidad para garantizar transparencia y control social del manejo económico de las inversiones en obras y servicios públicos.