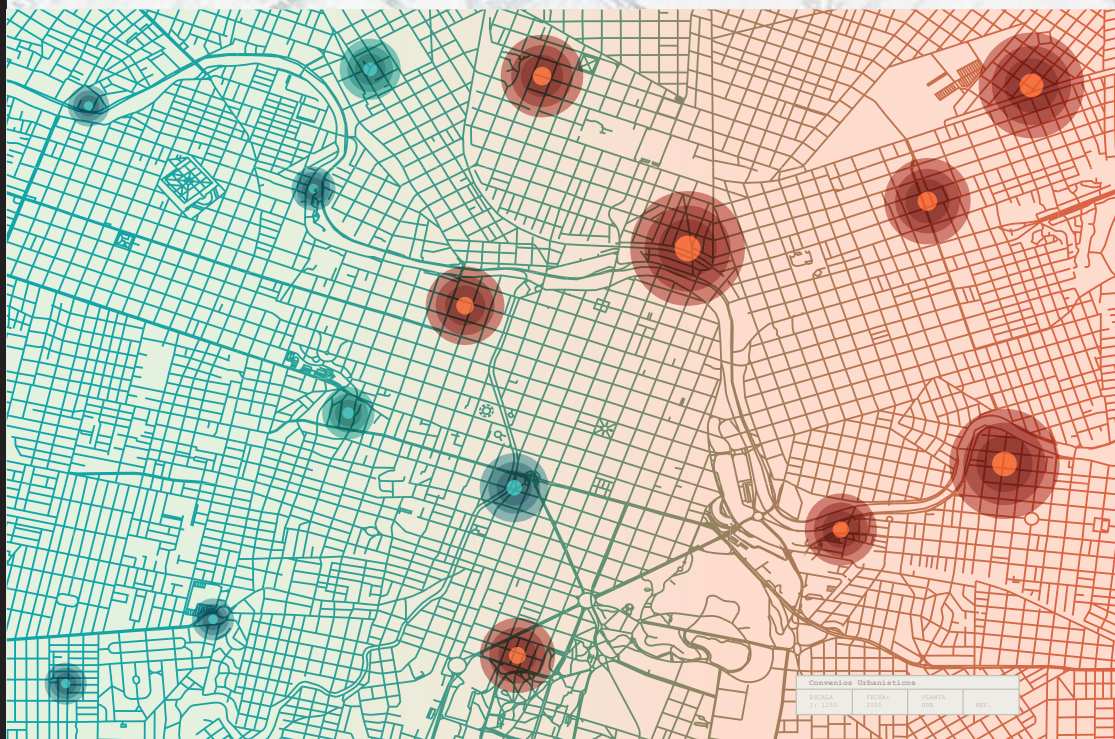


Negociar la ciudad

La institucionalización
de los Convenios Urbanísticos
en la ciudad de Córdoba



Natalí Peresini

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Negociar la ciudad

Natalí Peresini

Negociar la ciudad

La institucionalización de los Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Peresini, Natalí

Negociar la ciudad : la institucionalización de los convenios urbanísticos en la ciudad de Córdoba / Natalí Peresini. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2025.

Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-825-0

1. Urbanismo . 2. Planificación Urbana. I. Título.

CDD 711

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2025

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Eleonora Silva



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Agradecimientos.....	9
Presentación	11
Capítulo 1. Diálogos conceptuales para pensar y analizar la gestión urbana local.....	17
Capítulo 2. Gestión urbana local. Políticas, modelos y paradigmas de planificación en la ciudad de Córdoba	39
Capítulo 3. La reconfiguración regulatoria en la gestión urbana local	69
Capítulo 4. El proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos	111
Capítulo 5. Develando la ciudad negociada: implicaciones y perspectivas	165
Bibliografía.....	181
Fuentes.....	193
Índice de gráficos, tablas, figuras e imágenes.....	203
Índice de abreviaturas y siglas	209

Agradecimientos

Esta publicación condensa varios años de trabajo de investigación, formación y acompañamiento que involucra la ayuda y colaboración de un sinnúmero de personas que lo hicieron posible.

En primer lugar, este trabajo es parte de una investigación científica que fue posible gracias al financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Una institución que refleja en su recorrido, y a pesar de los vaivenes, la comunidad que la sostiene y a la cual intento aportar. Apoyar la construcción y producción colectiva del conocimiento me lleva a agradecer a cada autor, autora, docentes, compañeros y compañeras de formación en todas las instancias, equipos de trabajo en diferentes proyectos que me enseñaron y ayudaron con discusiones, debates y conversaciones informales a la lectura crítica, la revisión y la interpelación e interpretación de las ideas.

Un agradecimiento especial al programa y la gestión del Doctorado de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), que siempre con disposición y generosidad han colaborado para este proceso, por organizar este concurso y premiar este trabajo con su publicación.

A directores, docentes, compañeros y compañeras que con observaciones críticas, motivadoras y desafiantes han provocado aportes muy valiosos. Quiero agradecer también la colaboración especial de Beatriz Valencia y la Red Ciudadana Nuestra Córdoba que con su seguimiento exhaustivo y crítico de los Convenios Urbanísticos en la ciudad abrió la puerta a esta investigación. A mis compañeros y compañeras del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) por apoyar con espíritu colectivo a pensar la ciencia desde y para quienes más lo necesitan.

Agradezco infinitamente también a quienes desde el afecto y el cariño me han acompañado y apoyado en este proceso. En especial a mis padres y a mi hermano, por acompañar cada etapa. A mi compañero, por su amor, motivación y contención en los momentos críticos. A Luciana Rodríguez, por compartir este camino.

A todos y todas, muchas gracias por acompañar y enriquecer este recorrido. Sin ustedes, no hubiera sido posible este libro.

Natalí Peresini, octubre de 2024

Presentación

La posibilidad de publicar este libro se presentó como un nuevo desafío, una invitación a revisar el proceso de investigación que le dio origen: una tesis doctoral, sus resultados y vigencia en la actualidad para analizar las experiencias de vinculación público-privada en gobiernos locales destinadas a la producción urbano-inmobiliaria. Particularmente, la institucionalización de Convenios Urbanísticos (en adelante, CU) en la regulación y gestión urbana local. La rápida apropiación de este mecanismo y su implementación por administraciones con heterogéneas orientaciones ideológicas, en contextos y coyunturas locales diversas en un mismo período de tiempo, provocaron una enorme curiosidad por comprender estos procesos.

El interés central fue conocer el proceso de institucionalización de los Convenios Urbanísticos y cómo ha incidido este mecanismo en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local. El recorrido y análisis que se desarrolla en este texto sugiere que la institucionalización de estos convenios marca una nueva fase en la gestión urbana local, atravesada por la mercantilización de la potestad regulatoria, la concentración de la oferta y de los actores que participan en la producción urbano-inmobiliaria.

Este libro refleja un abordaje situado de este fenómeno, que es complejo, multidimensional y multicausal. Los estudios urbanos críticos señalan una asociación directa entre el orden neoliberal a nivel global y la gobernanza como modelo de gestión local, al plantear que los cambios provocados en los gobiernos locales son adaptaciones para reconfigurar la administración gubernamental hacia modalidades neoliberales. La multiescalaridad de este proceso resulta clave para su aplicación y, a la vez, vuelve fundamental comprender tanto la

influencia de los procesos globales como los intereses y actores influyentes en las coyunturas locales.

En Latinoamérica y fundamentalmente desde los años noventa, se presenta un escenario determinado por el proceso de globalización en su fase neoliberal, lo que implicó la apertura de mercados comerciales y financieros, la descentralización administrativa y nuevas prácticas de desregulación. En la Argentina, sumado a este proceso, el cambio constitucional de 1994 estableció la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, y obligó a los gobiernos locales a asumir nuevos roles y responsabilidades. Los municipios del país poseen, entre otras, la facultad y potestad para decidir normas y criterios de regulación urbana, fraccionamiento, uso y ocupación del suelo dentro de su ejido político-administrativo.

En los últimos 20 años, con un escenario signado por la necesidad de diversificar fuentes de financiamiento, generar condiciones y un clima favorable para las inversiones empresariales, los gobiernos locales asumieron estrategias para atraer negocios de la industria urbano-inmobiliaria. En este contexto, numerosos municipios implementaron Convenios Urbanísticos, una forma de acuerdo público-privado, que implican la negociación entre el municipio y actores empresariales para definir beneficios para determinadas operaciones inmobiliarias, que luego pueden ser recuperados —en parte— por el gobierno local a través del cobro de un porcentaje de la valorización generada a partir de aquellos.

A la hora de analizar el interés de los gobiernos locales por incorporar y legitimar estos acuerdos público-privados, creemos fundamental considerar el continuo avance del proceso de mercantilización y neoliberalización al que se encuentra sometida la gestión urbana local, como condiciones estructurales e ineludibles. Por ello, se propone en este libro pensar la institucionalización de los Convenios Urbanísticos en la gestión urbana local como un momento novedoso. Las formas y los alcances de la coalición gubernamental con los agentes de mercado han evolucionado en el tiempo y han incrementado su legalidad y legitimidad hasta conseguir la institucionalización de estos procedimientos y prácticas, lo que nos motiva a indagar en este fenómeno. Se advierte en el estudio que en este proceso se ha logrado incorporar, legalizar y legitimar los intereses y mecanismos de acción del mercado urbano-inmobiliario en la gestión local, adaptando los objetivos institucionales y marcos regulatorios a sus demandas. En esta secuencia, se va convirtiendo cada componente de la ciudad en objeto de negocio y especulación, una mercantilización que es indispensablemente mediada por las instituciones estatales.

En esta publicación se aborda particularmente la institucionalización de CU en la ciudad de Córdoba, Argentina, realizando un recorrido y análisis por las sucesivas adaptaciones normativas e institucionales que a lo largo de las últimas décadas le han dado soporte y legitimidad a este tipo de mecanismos, así como el interés de los gobiernos locales por implementarlos. Se procura establecer relaciones entre las características de los procesos de urbanización, las condiciones político-económicas, los paradigmas de desarrollo que se intentan reproducir y los modelos de gestión urbana¹ que los impulsan. Al mismo tiempo, implica complejizar el abordaje de los instrumentos y mecanismos de vinculación entre gobiernos locales y desarrollistas inmobiliarios,² analizándolos en su doble tensión entre las tendencias político-económicas que formulan las condiciones estructurales para su surgimiento y las adaptaciones regulatorias, organizacionales e institucionales que deben surgir desde la coyuntura local para su implementación en el contexto específico de la gestión urbana en nuestra región.

De la investigación

Como mencionamos, este libro es reflejo de un trabajo de tesis doctoral que basó su estrategia metodológica en un análisis de proceso siguiendo el estudio de caso, estrategia ampliamente utilizada en los estudios urbanos. Este método permite dar cuenta de la particularidad y singularidad del proceso que queremos comprender. Así también, se eligió la triangulación como herramienta para la construcción y el análisis de datos, lo cual habilita el uso de diversas fuentes y métodos tanto cuantitativos como cualitativos. Se implementó la recopilación y el análisis de documentos tales como bibliografía, documentos oficiales (normativas y planes urbanos del gobierno local) y documentos no oficiales (notas periodísticas); entrevistas semiestructuradas a actores claves con foco en la gestión urbana local, el marco regulatorio, las figuras de asociación implemen-

¹ Entendemos por “gestión urbana” el proceso constante de decisiones gubernamentales, ligadas a la escala local, que mediante la orientación de la política y las acciones públicas habilitan o condicionan la distribución y generación de “recursos localizados territorialmente” (Del Río *et al.*, 2014), así como la generación de diferentes tipos de renta del suelo urbano (Jaramillo, 2009).

² Los empresarios ligados al negocio constructivo-inmobiliario de la ciudad de Córdoba se autodenominaron “desarrollistas”. Esta definición refiere a un amplio espectro de actividades comerciales integradas (estudio del sitio, de mercado, desarrollo arquitectónico y económico-financiero del proyecto, estudio e instrumentación de mecanismos de financiamiento, promoción y comercialización del producto) relacionadas con operaciones y proyectos urbano-inmobiliarios.

tadas y el proceso particular de la institucionalización de CU; y la distinción y construcción de un entramado de actores según los momentos identificados.

A su vez, se utilizó la observación de campo y los datos estadísticos de fuentes oficiales e instituciones académicas como fuentes complementarias que apuntalaron algunas líneas de indagación. Simultáneamente, resultó necesario acudir al uso de herramientas espaciales de información, tales como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), para complementar la identificación y caracterización de los CU implementados, sistematizando datos aislados hasta el momento. Este material, junto con la revisión y el análisis de documentos, la decodificación y sistematización de entrevistas, conformó una base de datos sólida para el análisis.

Estructura y exposición

En el capítulo uno se presentan las discusiones, los diálogos y la evolución conceptual que la literatura académica propone para estudiar los procesos urbanos y su gestión desde el enfoque de la economía política y los estudios urbanos críticos. Se organiza el capítulo en dos ejes conceptuales. El primero destaca aportes académicos en torno al entramado de actores, intereses y su influencia en la configuración y producción de la ciudad, a la vez que se postula el rol que asume la gestión urbana y el gobierno local sobre la base de la noción de gobernanza urbana empresarialista. El segundo eje aborda las aproximaciones teóricas más recientes desde los estudios urbanos críticos que se han ocupado de interpretar las condiciones y relaciones del proceso de urbanización contemporáneo. En esta línea, se presenta un diálogo entre las nociones de urbanismo neoliberal, neoliberalización urbana y neoliberalismo realmente existente que intenta dar cuenta de la relación que existe entre las condiciones estructurales de este proceso y su manifestación en las realidades locales. Finalmente, se expone la noción de reestructuración regulatoria con el fin de enfocar la atención en las transformaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización de y en la gestión urbana.

En el capítulo dos se ofrece una breve contextualización sociodemográfica de la ciudad de Córdoba, junto con los principales datos económicos en relación con la actividad urbano-inmobiliaria. Seguido a ello, una lectura sucinta en torno a la evolución del proceso de urbanización local, reconociendo etapas y momentos que marcaron el desarrollo de la ciudad hasta la fecha. En tercer lugar, se expone a modo de revisión contextual una lectura de las políticas urbanas, los modelos de gestión y paradigmas de planificación adoptados en la ciudad de Córdoba en el

período 1983-2019. En esta sección, mediante una revisión histórica, se elabora y expone una lectura de la secuencia de dogmas, modelos y conceptos hegemónicos difundidos por parte de diferentes organismos internacionales alternada con los enfoques de políticas, gestión y planificación urbana que fueron implementados en la ciudad. Se procura con ello realizar una lectura relacional entre las agendas urbanas hegemónicas y el impacto de aquellas pautas efectivamente aplicadas en la ciudad. A modo de síntesis se presentan algunas reflexiones parciales que intentan compendiar los datos más importantes en torno al gobierno local.

En el capítulo tres se expone una genealogía del marco regulatorio urbano de la ciudad de Córdoba, su configuración y las sucesivas adaptaciones implementadas desde el año 1983 hasta 2019. Se suman también las variaciones en la estructura orgánica institucional y los mecanismos y figuras institucionales creadas para la vinculación público-privada en relación con el desarrollo urbano-inmobiliario. El análisis intenta reconstruir la multiplicidad de dispositivos, normas y actores que han logrado la legitimación e implementación de los CU.

El capítulo cuatro refiere directamente al análisis del proceso de institucionalización de CU en la ciudad de Córdoba en el período 2008-2019. Esta sección está dividida en dos partes. En la primera se realiza una breve descripción y seguimiento de otros casos de implementación de CU destacados. En la segunda parte se exponen brevemente las experiencias previas que, junto con lo desarrollado en el capítulo anterior, abonaron el camino para la institucionalización de este mecanismo en la gestión urbana local. Seguido a ello, se desarrolla de manera extensa el recorrido y la puesta en marcha de los CU desde el análisis de su normalización, implementación y legitimización, y se destacan los objetivos propuestos y cumplidos, ciclos de aplicación, actores que participaron, operaciones ejecutadas y beneficios obtenidos.

El capítulo cinco intenta compendiar las ideas y los hallazgos principales en una síntesis de lo expuesto en cada capítulo. El estudio muestra un proceso lento pero complejo y continuo de construcción-reconfiguración regulatoria y de los diferentes mecanismos de vinculación entre la gestión urbana y los agentes empresariales ligados al negocio inmobiliario.

Como cierre, invitamos a discutir dos aspectos fundamentales de este proceso. La naturaleza y los efectos de los mecanismos e instrumentos de articulación público-privada habilitados por la gestión urbana local para la industria inmobiliaria en las actuales condiciones de producción; y, las condiciones en las que se normalizan y legitiman las negociaciones regulatorias en la coyuntura de los gobiernos locales de la región.

Capítulo 1

Diálogos conceptuales para pensar y analizar la gestión urbana local

Este capítulo recupera aportes clásicos y contemporáneos de la literatura académica orientada a los procesos urbanos desde el enfoque de la economía política y los estudios urbanos críticos. El apartado se organiza en dos núcleos conceptuales. El primero de ellos se centra en torno al entramado de actores, influencia y asociaciones que participan, configuran y producen la ciudad. En esta línea presentamos las discusiones y los debates que se dieron en los últimos años en el intento de conceptualizar y caracterizar los vínculos entre empresarios inmobiliarios y representantes del gobierno local, a la vez que se postula el rol que asume la administración estatal ante cada enfoque. Reconocemos en este último un actor central del proceso de urbanización, ya que ostenta y ejerce el rol de regulador a partir de las decisiones de gestión y la configuración de la normativa urbana como una mediación clave entre los intereses públicos y los privados.

El segundo eje aborda las aproximaciones teóricas más recientes desde los estudios urbanos críticos, para comprender los procesos urbanos contemporáneos y las relaciones entre estos y la economía política. Finalmente, se utiliza la noción de reestructuración regulatoria en calidad de concepto y procedimiento metodológico, para hacer foco en la importancia radical de los marcos regulatorios y las nuevas modalidades de regulación que se presentan en el proceso de neoliberalización de la gestión urbana.

Esta secuencia permite interpretar tanto las condiciones estructurales que impone el orden socioeconómico dominante como la influencia de las coyunturas y las circunstancias locales en ese marco.

El modelo de gobernanza urbana o el entramado de actores e intereses con poder sobre la gestión local

El análisis en torno a los actores y el poder en el ámbito urbano se concentró hasta los años setenta en la literatura proveniente de los estudios norteamericanos enfocados en la escala local, dada su estrecha relación con lo urbano y la importancia otorgada a las ciudades en ese campo (Leyva Botero, 2012). La pregunta sobre quién gobierna la ciudad, la influencia de determinados agentes y cómo se relacionan se puede rastrear desde los años cincuenta en los postulados de Mills (1956) y su mirada de la élite del poder, y en el estudio en torno a la democracia pluralista en el gobierno de las ciudades propuesto por Dahl (1961). Para ambos, el rol del gobierno local era fundamentalmente mediar en la toma de decisiones de acuerdo con los actores e intereses. La introducción de la influencia marxista en los estudios urbanos posibilitó ampliar esta discusión al incorporar como dimensiones para su análisis el orden económico y social en el que se encuentran situadas las relaciones de poder, y abonar con ello las discusiones posteriores sobre las relaciones y los vínculos que influyen y deciden la configuración de la ciudad. Ambas propuestas alimentaron la discusión de la cual surgen muchos otros trabajos sobre el desarrollo urbano, mirando sus efectos y formando la base de la economía política urbana de la cual nacen gran parte de los conceptos y las teorías vigentes hasta la fecha.

Gobiernos locales: gestión y “desarrollo urbano”

En un momento histórico de fuerte injerencia capitalista y en el contexto estadounidense, Logan y Molotch (2015 [1976]) proponen la tesis de *la ciudad como máquina de crecimiento*, discuten los beneficios que suponía el “desarrollo urbano”¹ (DU) e intentan analizar a quiénes favorecería finalmente este modelo de desarrollo. Esta corriente de análisis pone en cuestión que se considere solo a los grupos de élites o los agentes gubernamentales como actores determinantes en las decisiones de gestión y política urbana. Propone en cambio pensar en

¹ El uso de comillas para referirnos a este paradigma es intencional, ya que desde una postura crítica cuestionamos su real representación, alcance y significado.

un complejo entramado de actores con intereses particulares y concretos en un determinado momento, al plantear que para evaluar las posiciones de poder y la influencia en el gobierno urbano se debe incorporar tanto la variable estructural –orden, modelos y paradigmas– como la influencia de actores y coaliciones locales. Para ello, los autores se apoyan simultáneamente en la noción de “coalición de poder”, definida como una organización de intereses enfocados en el sector urbano-inmobiliario, compuesta no solo por los representantes del gobierno local y empresarios ligados al negocio, sino también por el sector académico, sindical y las organizaciones profesionales que posibilitarían calar con mayor profundidad en la toma de decisiones y otorgarle legitimidad. El planteo sugiere que estos actores se alinean para generar una *coalición de intereses*, la cual se puede identificar siguiendo los incentivos propuestos a la actividad inmobiliaria y la regulación que instrumenta el gobierno local a favor de la valoración y el uso del suelo urbano. Destaca que el principal interés de esta coalición se centra en asegurar el DU, asumiéndolo como un mecanismo capaz de impulsar, facilitar y sostener la circulación del capital mediante la actividad urbano-inmobiliaria, fin que crea “un mosaico de intereses comunes basados en la especulación inmobiliaria” (Molotch, 1976: 310). Para Molotch, la disposición y la participación de los diversos actores –propietarios, inversionistas, entidades financieras, colegios de profesionales, representantes de gobierno– en el crecimiento y el DU está principalmente motivado por la especulación inmobiliaria y el valor de la tierra. Estas coaliciones utilizan la combinación del poder gubernamental junto con el poder de los agentes privados como medio para “estimular” el DU, entendido como desarrollo económico, ya que interpretan la producción de la ciudad como una unidad activa, dinámica y prioritaria de la economía. La combinación de poderes se representa en la generación de vínculos tanto formales como informales, destinados a dirigir y representar las dinámicas que se sucedan en la ciudad, la máquina misma. Sin embargo, el autor hace notar que es necesario distinguir la influencia y el peso de cada grupo en la concreción de sus intereses.

Uno de los objetivos principales de estas coaliciones en favor del DU es captar la agenda y adecuar la regulación urbana a sus intereses, ya que son ellos en su conjunto los que concretan las operaciones y materializan el crecimiento. Sostienen que la capacidad regulatoria monopólica del Estado representa una restricción, una interferencia en el mercado que impide el crecimiento o lo hace más lento, siendo contrario al bien común que representa el DU. La principal lucha de las coaliciones es alentar cambios regulatorios definidos como “pro crecimiento”, a la vez que dirigir la agenda y las políticas urbanas para consolidar el desarrollo económico orientado al complejo urbano-inmobiliario. Molotch señala que para

construir el poder de la coalición es necesario generar un sentimiento de legitimidad sobre ese crecimiento y desarrollo (ibíd.: 314), constituido gracias al apoyo clave de los medios de comunicación. La creación de esa base ideológica para la promoción y el crecimiento del complejo urbano-inmobiliario es la encargada de promover, mantener y sostener el poder de la coalición, construyendo un vínculo que es “socialmente organizado y sostenido, al menos parcialmente, por aquellos que obtienen un provecho del mismo” (ibíd.: 315).

Posteriormente, desde las ciencias políticas, se publica un estudio llamado *City and Regime in the American Republic* (Elkin, 2019). El autor reconoce en la organización de la política urbana de las ciudades norteamericanas la influencia de determinados grupos económicos posicionados mejor que otros sobre las decisiones del DU. La mejor posición a la que se refiere se estructura en relación con tres factores (Casellas, 2005):

- la necesidad y dependencia de financiamiento por parte de las empresas de los gobiernos locales, en referencia a la recaudación de impuestos;
- la movilidad de las empresas que pondría en riesgo puestos de trabajo e ingresos para las administraciones locales;
- y el apoyo necesario para los partidos locales de las coaliciones de poder, relacionado fuertemente a la capacidad del gobierno de generar beneficios económicos para sus integrantes.

Estos factores son los que generan dependencia de los gobiernos locales y forman la base para pensar las alianzas de crecimiento económico (*growth alliances*) que hacen de los intereses empresariales, los intereses de la gestión urbana.

La lectura de alianzas de crecimiento económico sumada a la noción de la ciudad como máquina de crecimiento y la definición de las coaliciones de poder sirvió de puntapié para el desarrollo de la *Teoría de Regímenes Urbanos* (TRU) de Stone (1989). Es importante señalar que esta teoría surge para comprender la formación y el alcance de las coaliciones locales en el DU de las ciudades norteamericanas en su contexto económico e histórico específico entre 1970 y 1990 (Mossberger y Stoker, 2001). Sin embargo, como nueva línea conceptual renovó los estudios urbanos al proponer que la discusión sobre el gobierno de la ciudad y la toma de decisiones en la gestión de lo urbano no se relacionaba a los recursos políticos o económicos que manejaba cada grupo, sino a la capacidad de conformar coaliciones que movilicen ambos recursos y construyan ese poder de manera combinada.

El autor define un régimen urbano como “acuerdos informales más o menos estables, a través de los cuales actores públicos y privados funcionan juntos gracias a su acceso a recursos institucionales y económicos, con el fin de diseñar e implementar decisiones de gobernabilidad” (Stone, 1989: 6). Se trata de una cooperación, aún de carácter informal, entre los representantes del gobierno local y los grupos empresarios ligados al complejo urbano-inmobiliario para asegurar y mantener la gobernabilidad en función de la agenda del DU, en especial si el gobierno local no cuenta con suficientes recursos económicos y depende de la inversión privada. En el desarrollo de la TRU surge la conceptualización de los incentivos selectivos, referidos a aquellos que ofrezcan individualizar los beneficios (Leyva Botero, 2012), y de los incentivos institucionales, en referencia a aquellos que propongan garantizar la homogeneidad de los beneficios entre los actores involucrados. Para el autor, los incentivos son la clave de la construcción y el mantenimiento de las coaliciones de gobierno urbano, y le otorga gran peso del éxito de dichas coaliciones y el cumplimiento de los objetivos del DU en los incentivos institucionales que pueda ofrecer el gobierno local.

La TRU es quizás la corriente preponderante dentro de la economía política (ídem). Esta noción intenta exponer que el objeto real de la política urbana es desarrollar un régimen acorde a los intereses y recursos de la coalición dominante en las grandes ciudades norteamericanas. Para Stone, la conformación de estas coaliciones es posible porque ofrece incentivos para maximizar los beneficios, por sobre cualquier otro interés, y deja de lado antagonismos y diferencias entre quienes la integran. La TRU comparte con la propuesta de Molotch el argumento inicial de que la cooperación centra el interés en aumentar los activos y las ganancias de los agentes privados a partir del incremento del valor del suelo urbano. Sin embargo, Stone avanza un paso más allá de la adecuación de la regulación y la agenda urbana “pro crecimiento” para poner el énfasis en los arreglos institucionales, los recursos y la formación de coaliciones de gobierno. El análisis de la TRU se centra en el papel fundamental de las instituciones en la configuración de la agenda urbana y los recursos de la gestión local para garantizar la cooperación de los actores privados y la estabilidad de la coalición gubernamental (Pinheiro, 2019). En este escenario, la TRU predice que la efectividad del gobierno local depende en gran medida de la cooperación con los actores no gubernamentales, así como de la combinación resultante de la capacidad del Estado y los recursos no gubernamentales² (ibíd.: 29).

² Traducción propia. “Assim, a TRU prevê que a efetividade de um governo local depende muito da cooperação com atores não governamentais, bem como da combinação resultante da relação

En los últimos años ha resurgido el interés por reinterpretar estos conceptos a la luz de los fenómenos actuales. Desde Brasil, Pinheiro (2019) realiza una relectura de las nociones asociadas al régimen urbano, y rescata sus orígenes y contextos de producción para luego utilizarlos como aportes conceptuales y metodológicos en la interpretación de las relaciones y del gobierno urbano en ciudades brasileiras.

Otros antecedentes proponen una mediación local de estos conceptos mediante análisis empíricos. Desde el enfoque de la TRU, Guevara (2015) analiza las transformaciones territoriales, las políticas urbanas y los procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires en el período 1996-2011, y destaca la articulación entre políticas urbanas implementadas y las estrategias de valorización inmobiliaria como expresión del régimen urbano en la ciudad. Los trabajos de Cuenya (2001, 2016) han seguido las líneas conceptuales planteadas y se han acercado particularmente a la exploración empírica de la TRU en el caso del proyecto Retiro entre 1991-2001. La autora destaca el rol de las políticas urbanas en nuestro país, enfocadas en las necesidades del capital inmobiliario y los grupos de poder a partir de diversas dinámicas público-privadas que posibilitaron nuevas modalidades de urbanización y nuevas centralidades.

Una de las principales críticas a estas propuestas teóricas es la poca atención a la variable temporal, ya que la conformación de las coaliciones y su permanencia en el tiempo no son analizadas ni puestas en discusión. Tampoco encontramos definiciones que refieran al paso desde una coalición –definida como informal y coyuntural a un momento e intereses– a una conformación formal y corporativa que logre dar identidad, estabilidad en el tiempo y se sobreponga a los intereses de otras coaliciones de menor poder.

La gobernanza y el empresarialismo urbano como enfoque para la gestión local

Siguiendo los estudios y las conceptualizaciones en torno al poder urbano y los actores más influyentes en la producción urbana, surge más recientemente la noción de gobernanza urbana. Hacia mediados de la década del noventa, se manifiestan una serie de estrategias, modelos e instrumentos destinados a la gestión gubernamental que presentaban como objetivo acercar soluciones a las economías en crisis mediante la disposición de los recursos estatales, consolidados durante el período anterior, en favor del mercado. Entre ellas se destaca

entre a capacidade do estado e os recursos não governamentais” (Pinheiro, 2019: 29).

el enfoque de la gobernanza para guiar el rol que debe tomar el Estado en el orden neoliberal (Cao *et al.*, 2016).

Teniendo en cuenta que es una noción reciente, y en consonancia con los desarrollos teóricos de las ciencias políticas en torno al concepto de *governance*, el enfoque de la gobernanza –tal como se lo reconoce en habla hispana– ha tenido una gran expansión. En este sentido, se destacan los aportes de referentes como Mayntz, Rhodes y Stoker, entre otros, quienes realizaron un intenso trabajo teórico para definir, conceptualizar y caracterizar la gobernanza y su posterior tratamiento en el estudio de gobiernos locales europeos. De manera muy general, la noción de *governance* intenta describir y definir las características de la gestión gubernamental en la actualidad, bajo condiciones de debilidad institucional, falta de recursos propios o necesidad de financiamiento, y busca salvar estas faltas a través de la incorporación de actores y recursos del sector privado. Como enfoque para la gestión pública, la gobernanza propone una serie de transformaciones claves centradas en la privatización de empresas públicas, descentralización administrativa y delegación de responsabilidades a gestores privados, como adaptaciones al orden neoliberal. Este concepto viene a evidenciar y legitimar el paso del paradigma de gobierno –en el cual el Estado era el único garante del bienestar general– al de la gobernanza, caracterizado por la inclusión de “modos cooperativos” entre actores gubernamentales, no gubernamentales y privados en la planeación y ejecución de las políticas públicas (Jessop, 2005).

Desde una perspectiva más actual, Dardot y Laval (2013) denominan la gobernanza como cogobierno público-privado, dado que en gran parte las decisiones sobre las políticas públicas responden a codecisiones entre agentes de la administración y representantes del sector privado. Los autores invitan a pensar en esta hibridación para explicar la rápida y acelerada aceptación de esta categoría en los gobiernos de la región.

En ese sentido, la difusión y propagación de este modelo para la gestión pública estuvo principalmente a cargo de organismos de crédito internacional como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), acompañado de acciones específicas para impulsar y apoyar al poder local como escala de acción estratégica (Ferreira, 2001). Así también, la reproducción del modelo de gobernanza en diversos campos ha logrado que se incorporen algunos prefijos específicos y ha adaptado el concepto para los distintos ámbitos de la administración pública. A continuación, nos referiremos a la gobernanza urbana (*urban governance*), particularmente pensada para la articulación interactoral

en la gestión urbana local. El uso del término no siempre refiere a las mismas consideraciones, ya que se identifican posiciones contradictorias.

Los organismos de crédito internacional, particularmente en la región, hacen uso del término para fomentar un modelo de gestión local que centre las capacidades gubernamentales en la administración eficiente de los recursos e implemente acciones y vinculaciones público-privadas para ello (Banco Mundial, 2014; Laguyás y Romis, 2015; Prats i Catalá, 2016). Otra línea, de origen académico e hispano más cercana al urbanismo y a la sociología urbana, ha tomado este concepto para el desarrollo de sus investigaciones sobre las políticas y transformaciones urbanas, teniendo de referencia a autores como Borja y Castells. Apoyados en el paradigma de la planificación estratégica y los proyectos urbanos, estos autores sostienen que la gobernanza permite empoderar y dar mayor participación a colectivos sociales que antes se encontraban excluidos del sistema representativo tradicional, además de mejorar la transparencia en los procesos de diseño y elaboración de planes y proyectos urbanos (Borja y Castells, 1998). Referencia de ello resultan los presupuestos participativos y la misma planificación estratégica, al posibilitar la articulación de agentes claves como los representantes del gobierno local, empresarios y organizaciones sociales a través de iniciativas de cooperación político-institucional y económica.

Por otro lado, autores de la región ligados al análisis de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2007; Carmona, 2008) manifiestan que el paradigma de la gobernanza urbana ha dado lugar a procesos virtuosos en términos de interacción, articulación multiactoral y participación democrática, referidos a la toma de decisiones. Para estos autores la gobernanza urbana determina una transformación de gobierno desde un modelo centralizado a uno con mayor participación ciudadana. En esta perspectiva se destaca la dimensión relacional que otorga la participación, ahora directa sobre las políticas urbanas, de actores externos a la administración gubernamental provenientes de diversos frentes como el sector económico privado, comunidades y organizaciones no gubernamentales.

En una posición contraria se encuentra la corriente crítica, representada principalmente por la geografía crítica anglosajona. Desde esta línea se rescata un aporte fundamental realizado por Harvey (1989), quien define la gobernanza urbana como un conjunto de actores sociales que participan de la organización y producción del espacio urbano, en la cual se destacan por su peso e influencia el gobierno local y los promotores inmobiliarios como “agentes concretos de urbanización”. De acuerdo con el autor, la aplicación de este paradigma implicó

el cambio gradual de la tradicional noción de gobierno por el de gobernanza, y supone al menos tres grandes variaciones:

- la promoción de alianzas entre el sector público y privado, como una asociación simétrica de intereses que combina el capital de los privados con las capacidades gubernamentales, a los fines de atraer fuentes de financiamiento, nuevas inversiones directas o fuentes de empleo;
- la lógica empresarial que orienta las decisiones, dada la necesidad de generar oportunidades de negocios con un alto grado de especulación inmobiliaria;
- y una marcada orientación a la economía política del lugar, en términos de alcance y escala de las acciones, esta vez hacia programas y planes urbanos sectoriales.

Harvey (1989) reconoce la emergencia de nuevas tendencias en las prácticas de gestión, las que definió y caracterizó como “empresarialismo urbano” (*urban entrepreneurialism*). Este concepto intenta explicar la consolidación de los procesos de mercantilización de la ciudad gracias a una toma de posición y un rol activo de la gestión local en la promoción de la actividad y el negocio urbano-inmobiliario como objetivo ineludible. En esta definición, el autor evidencia que los objetivos de la gestión urbana al adoptar el modelo de gobernanza urbana empresarialista se enfocan en sostener el crecimiento económico mediante la actividad urbano-inmobiliaria (Harvey, 2007c). Este modelo logra consolidar una gestión urbana que asume el rol promotor inmerso en una lógica empresarial, y reorienta las políticas urbanas hacia la atracción de fuentes de financiamiento y empleo en pos de sostener el DU (idem).

La postulación de DU como fin inequívoco de políticas, planes y proyectos urbanos vincula la idea de progreso al crecimiento de la actividad urbano-inmobiliaria, a la vez que pregona la intensificación de la relación entre los actores empresariales y gubernamentales con el fin de asegurar las operaciones. El aporte conceptual marca que los cambios en la gestión urbana avanzan un paso más allá de lo postulado inicialmente en la noción de *governance*. Se supera el manejo gerencial hacia el empresarialismo, lo que asegura los cambios regulatorios necesarios hacia un orden urbano empresarial, ya que son las instituciones estatales las que otorgan validez y legitimidad a los incentivos que se proponen desde este modelo.

Esta conceptualización, ampliamente difundida y utilizada en los estudios urbanos contemporáneos, ofrece una llave de análisis para las políticas y prácticas de la gestión urbana local de las últimas décadas. La noción de gobernanza

urbana nos permite entonces considerarla tanto como cuerpo conceptual, marco del análisis de la gestión urbana y los paradigmas de desarrollo que intentan reproducir, como también desde una dimensión empírica, indagando su implementación en diferentes coyunturas.

En nuestra región, este marco ha sido utilizado para comprender las condiciones estructurales que favorecen la consolidación de un enfoque mercantilizado en las políticas y la producción del espacio urbano, la incorporación de instrumentos para posibilitar operaciones inmobiliarias excepcionales, los arreglos de los marcos regulatorios para acuerdos público-privados, entre otros. Algunos antecedentes demuestran una lectura combinada de ambas dimensiones a partir de análisis y mediaciones locales. De Mattos (2011) intenta comprender la evolución reciente de las ideas y los modelos implementados en la gestión urbana local, se enfoca en modalidades que responden a las teorías de crecimiento económico y vincula la planificación estratégica al modelo de gobernanza empresarialista. Desde Brasil, Ferreira (2001) explora críticamente las nuevas formas de gestión urbana empresarial a partir de la transposición del modelo de gobernanza a nuestras latitudes, y lo toma como una necesidad del orden político-económico global para permitir abiertamente el funcionamiento de mecanismos neoliberales como las asociaciones público-privadas en la escala local.

Otra lectura regional del concepto la realiza López Morales (2012) desde Chile, quien define como urbanismo proempresarial a las operaciones de los gobiernos locales orientados a sostener la actividad urbano-inmobiliaria y garantizar la rentabilidad mediante estrategias de amplificación en los permisos de constructibilidad del suelo.

En la Argentina, siguiendo los aportes de Cuenya, la autora propone un análisis de esta “nueva forma de gobernanza” como denomina al enfoque empresarialista, por medio de la evaluación del proceso de producción y las articulaciones entre actores inmobiliarios y gubernamentales en grandes proyectos urbanos como Puerto Madero (Cuenya, 2016; Cuenya y Corral, 2011). En otro estudio, Di Virgilio y Guevara (2014) reflexionan sobre la orientación de las políticas urbanas y las estrategias basadas en el paradigma de DU desde un enfoque empresarialista que impulsan los gobiernos locales de la región, al proponer un análisis de los procesos de gentrificación en la ciudad de Buenos Aires desde 1990. En general, los antecedentes refieren en gran medida al análisis de mecanismos que vehiculizan los principios de la gobernanza y resaltan los instrumentos de gestión urbana y, en particular, las asociaciones público-privadas por su repetición y evolución en el tiempo en la geografía regional

(Amborski y Smolka, 2003; Barenboim, 2015; Cota, 2010; Di Virgilio *et al.*, 2014; Holanda *et al.*, 2017).

La evolución de las definiciones conceptuales y las discusiones posteriores refleja un entrecruzamiento de las incumbencias entre mercado, Estado y sociedad civil, leídas como estancas hasta no hace mucho tiempo. Los planteos teóricos hasta aquí expuestos proponen dejar atrás la lectura compartimentada para comprender que las relaciones y los intereses de los agentes que participan en la gestión y la producción de lo urbano en este complejo entramado toman sentido en la medida que interactúan y cooperan entre ellos.

La evolución y el diálogo conceptual aquí planteado hace hincapié en reconocer ya no una división entre sector público y sector privado, sino en un entramado de intereses (Chiara *et al.*, 2009) que involucra a actores del ámbito gubernamental y no gubernamental. En el contexto actual, los agentes representantes de ambos sectores se encuentran con la necesidad de negociar sus recursos para obtener capacidad de actuación. Podríamos incluso considerar que no solo es una necesidad sino una obligación, ya que lo puesto en juego son capacidades que no se encuentran en uno u otro grupo de agentes, sino que depende en gran medida de su combinación para alcanzar dicha capacidad de actuación.

Bajo estos paradigmas, la gestión urbana en el siglo XXI se ha orientado a priorizar su relación con el capital inmobiliario, limitar su intervención a la facilitación de la actividad empresarial que invierte en la ciudad y, al mismo tiempo, a perseguir el lucro y la renta tal como los actores del sector privado. Más recientemente, desde los estudios urbanos críticos, autores como Brenner, Theodore y Peck establecen una asociación directa entre la gobernanza como modelo de gestión local y el orden neoliberal a nivel global. La interdependencia entre ambos resulta necesaria a los fines de concretar la aplicación del modelo neoliberal de acuerdo con las asociaciones y coyunturas locales, lo que nos acerca a la noción de neoliberalismo realmente existente que desarrollamos más adelante. Los autores proponen pensar los cambios provocados por el modelo de gobernanza urbana como adaptaciones directas para la evolución y reconfiguración de las administraciones gubernamentales hacia modalidades y formas neoliberales. En ese sentido, la definen como el modelo que logró institucionalizar la participación de las corporaciones y las élites empresariales en la orientación y las decisiones de gestión urbana.

El urbanismo neoliberal y la perspectiva de los estudios urbanos críticos para su análisis

Nos enfocaremos ahora en la dimensión urbana del neoliberalismo, enmarcando las condiciones actuales bajo las cuales se producen y suceden las interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en relación con el orden económico-político dominante. En esta discusión aparecen algunos puntos centrales que nos ayudan a completar nuestro planteo teórico. Por un lado, la consideración de que el neoliberalismo no es un proyecto acabado sino un proceso en el tiempo, que resalta la necesidad de diferenciar etapas, fases y momentos en contextos específicos de aplicación, intentando identificar las características de cada uno. Y, por otro lado, diferenciar la propuesta ideológica del neoliberalismo como proyecto, de la actuación pragmática que se sucede en el espacio concreto, identificando coyunturas particulares de aplicación, actores protagonistas y su inserción específica para analizar la gestión urbana desde esta perspectiva. Ambos aspectos se encuentran desplegados en dos conceptos claves que abordaremos a continuación: la comprensión del neoliberalismo como un desarrollo en construcción a través de la conceptualización del proceso de neoliberalización y la definición de un “neoliberalismo realmente existente”.

El término neoliberalismo surge a finales de los años setenta para definir las reformas político-económicas propuestas por la alianza Thatcher-Reagan, las cuales tenían como objetivo construir y difundir un determinado modelo de orden social y configuración político-económica (Fraser, 2015; Peck, 2010). La terminología fue retomada intensamente por las ciencias sociales y se convirtió en un concepto que sirve para describir y sintetizar algunas características comunes del momento sociohistórico contemporáneo, además de empujar el debate en torno a sus implicancias, contradicciones e importancia en los procesos sociales actuales. Ahora bien, ¿cómo definimos en nuestro ámbito y campo de estudio este concepto generalizador y totalizante?

La definición de neoliberalismo ha servido, en términos generales en las corrientes de pensamiento contrahegemónicas, para desnudar los procesos de globalización, deuda y financiarización. Para Fraser (2015), la etapa de acumulación capitalista contemporánea se caracteriza por el uso del poder estatal para construir estructuras de gobernanza que otorgan mayor poder de injerencia al capital, y concede la “autorización” de disciplinar los Estados en pos de asegurar los intereses privados. De acuerdo con Dardot y Laval (2013), en la actualidad se consolida como racionalidad que estructura la acción de todos los actores sociales: gobernantes, instituciones y sus políticas, como la de los gobernados

y sus modos de vida. Peck (2010) intenta llamar la atención en torno a las múltiples formas que asume el neoliberalismo tanto en lo institucional como en lo económico y político. El autor señala la evolución desde su forma inicial en los años setenta, asociada a una doctrina económica relativamente abstracta; transita la década del ochenta como el medio a través del cual se “desmantelaron” los acuerdos político-económicos de origen keynesiano; hasta la fase actual, interpretada como un proyecto político-regulatorio en sí mismo que ofrece una variada gama de mecanismos de regulación dirigidos por el mercado.

Harvey (2007a) propone pensar el neoliberalismo como una respuesta política integral a la crisis del capitalismo de comienzos de la década del setenta, que marcó un nuevo rol del Estado ahora caracterizado principalmente por sostener las directrices del mercado. Uno de los argumentos centrales del autor para remarcar el éxito del proyecto neoliberal es la definición de un “Estado neoliberal”, lo que señala una contradicción entre la actuación y la doctrina. Para definirlo, Harvey hace foco en la tensión que existe entre el planteo teórico, que expresa un Estado mínimo, reducido a gestar las condiciones óptimas para el funcionamiento del libre mercado, y la práctica en la que tiende “a favorecer formas de gobierno dirigidas por élites y expertos” (ibíd.: 75), de manera de establecer y asegurar condiciones para la concentración de capital.

Bajo este orden se han producido complejos y profundos cambios en la organización socioespacial de las ciudades. En la actualidad, ya no hay dudas de que el espacio urbano se ha convertido en uno de los productos más importantes de y para la inversión de capital (Harvey, 2007c). La interpretación y caracterización del proceso de urbanización contemporáneo como fenómeno atravesado por políticas neoliberales, que entienden la ciudad y el suelo urbano como factor de rentabilidad y un engranaje más en el proceso de producción, se refleja en numerosas investigaciones y desarrollos teóricos a nivel global.

Existe una larga tradición de pensamiento, iniciada a fines de los años setenta por los estudios urbanos críticos, que toma por eje el análisis de las relaciones entre la producción de la ciudad y las políticas urbanas con los procesos político-económicos estructurales desde diversas escalas y objetos de análisis. En este punto, autores como Harvey, Topalov (1978), Capel (1974, 2017) y, en nuestras latitudes, De Mattos (2007, 2010, 2016), Jaramillo (2009) o Pradilla Cobos (1990, 2009, 2013) han demostrado que el estudio de la ciudad no puede quedar acabado si se la escinde del rol del espacio urbano en el sistema capitalista. La teoría urbana crítica enfatiza el análisis de la economía política a través de los fenómenos urbanos y comparte no solo la caracterización en torno al período neoliberal, sino también su consideración como proceso y el carácter

político e ideológicamente mediado de los espacios urbanos como espacios de disputa en continua construcción.

El proceso de neoliberalización y el urbanismo neoliberal. Vínculos y relaciones con el modelo de gestión empresarialista

Siguiendo los aportes de los estudios urbanos críticos, autores como Peck, Brenner y Theodore proponen la definición de neoliberalización como “una tendencia históricamente específica, pautada, híbrida y desarrollada desigualmente de reestructuración regulatoria sujeta a la disciplina del mercado” (Brenner *et al.*, 2011: 24). Al mismo tiempo, se destaca el desarrollo de este proceso particularmente en el ámbito urbano como nodo crítico en las políticas de neoliberalización. Esto no implica una primacía de lo urbano sobre otros campos, sino la consideración del rol táctico del espacio urbano para sostener el proceso.

Bajo este marco, las ciudades se han convertido en los últimos treinta años en un campo de incubación y despliegue de modalidades neoliberales aplicadas a la experimentación de políticas estatales y reestructuraciones institucionales³ (Peck *et al.*, 2009), que lo posicionan como un área estratégica en esta fase. El escenario marca una profundización de lo que los autores han llamado “urbanismo neoliberal”, definido como una orientación de las políticas urbanas que entienden a cada componente de la ciudad como objeto de negocio y especulación en el marco de una mercantilización expandida que conforma y sostiene lo que Harvey (2007c) denominó “ciudades neoliberales”. El urbanismo neoliberal apunta a definir las ciudades como espacios estratégicos para el avance de los proyectos de neoliberalización en sus múltiples dimensiones, un proyecto que los autores clasifican como “geográficamente variable pero interconectado translocalmente”.

Peck (2002) invierte la relación y propone pensar en una “especialización del neoliberalismo”, considerando que se ha utilizado la ciudad y su gestión como terreno de prueba de estrategias neoliberalizadoras. Ambas conceptualizaciones sostienen la importancia fundamental del espacio urbano en el desarrollo económico contemporáneo, ya que su crecimiento y sus transformaciones son guiados principalmente por los intereses del mercado. Podría decirse entonces

³ Traducción propia. “We conclude by considering the ways in which cities have become strategically essential arenas for neoliberalizing forms of policy experimentation and institutional restructuring. This, we argue, signals an important mutation in the nature of neoliberalization processes themselves since the early 1990s” (Peck *et al.*, 2009: 54).

que el desarrollo del proceso de neoliberalización ha convertido a las ciudades en “laboratorios institucionales”, con el indispensable acompañamiento gubernamental, ya que se han ejecutado numerosas adaptaciones legales y regulatorias para facilitar la experimentación de prácticas y modalidades orientadas en ese sentido.

Ante ello, los autores proponen enfatizar los análisis en torno a la evolución de los procesos de neoliberalización donde la mayoría de los componentes urbanos se tornaron objeto de negocio y especulación. Siguiendo esta línea conceptual, se han producido numerosos antecedentes empíricos que trasladan estas construcciones teóricas en diferentes locaciones y circunstancias sociohistóricas. Desde España, Díaz Orueta y Seoane (2013) interpretan el urbanismo neoliberal como parte fundamental del proceso de neoliberalización, analizan el rol del Estado a través de las políticas urbanas y las redefiniciones del marco institucional, y establecen algunas características de la reconfiguración socioespacial que provocan en Madrid, Buenos Aires y Santiago. Jiménez *et al.* (2018) analizan comparativamente la expansión y el crecimiento urbano en ciudades de Chile y España, como producto de la adopción de mecanismos, reconfiguración de marcos normativos y estrategias de gestión de acuerdo con el modelo neoliberal. Hidalgo y Janoschka (2014) agrupan doce investigaciones respecto de la instalación y elaboración de políticas neoliberales en las ciudades de Santiago de Chile, Buenos Aires, México y Madrid, sus particularidades, evolución y efectos en la última década.

Desde Latinoamérica, algunas investigaciones recientes comienzan a explorar estos procesos vinculando el modelo de gestión empresarialista bajo el paradigma de la gobernanza y el urbanismo neoliberal. Mediante la perspectiva del derecho a la ciudad, Souza (2018) investiga el fortalecimiento del urbanismo neoliberal y la gestión corporativa a través de la producción urbana asociada fundamentalmente a estrategias de asociación público-privada en el contexto de dos grandes eventos deportivos en Río de Janeiro, como el Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016. Desde Chile, un estudio (Bustos *et al.*, 2019) analiza la gobernanza urbana desde el enfoque de la economía política y aborda los dispositivos, las prácticas y los instrumentos de intervención que se manifiestan como mecanismos de gobernanza, aunque legitiman y refuerzan la mercantilización del modelo neoliberal.

Las condiciones locales y el neoliberalismo realmente existente

Como mencionamos, es necesario revisar los modos en que se produce la adaptación “realmente existente” del urbanismo neoliberal. La gobernanza urbana como enfoque de gestión local ha sido un mecanismo fundamental para ello. El paso del modelo de gobierno a la gobernanza urbana en la gestión local fue fuertemente alentado por los organismos de crédito internacional con injerencia en la región desde los años noventa. Valores como eficiencia, competitividad y rentabilidad se instalaron como principios básicos de la gestión urbana empresarialista. Sin embargo, este modelo de gobernanza urbana no logra ser implementado de manera pura y directa, sino que al igual que en otros procesos complejos, debe considerar las circunstancias históricas y geográficas en las que pretende instalarse.

Esta proposición fue desarrollada por Theodore, Peck y Brenner (2009) bajo el concepto de neoliberalismo realmente existente, a través del cual destacan la necesidad de comprender y enfocar los análisis en torno al neoliberalismo como un proceso contextualmente situado ya que, si bien es claro que los procesos mencionados son de alcance global y estructural, se entiende también que existen matices de acuerdo con el contexto de aplicación. Los autores proponen analizar los procesos de transformación urbana ligados al neoliberalismo, interpretándolos como complejas interfaces entre geografía, instituciones —con protagonismo del Estado— y sociedad, en las cuales es posible identificar características específicas ligadas a los contextos nacionales, regionales y locales. Lo que se intenta destacar es la “inserción contextual” de los proyectos de reestructuración neoliberal que tienen al espacio urbano como protagonista y, al mismo tiempo, prestar especial atención a los procesos locales rescatando las herencias de políticas públicas y prácticas regulatorias que se han ido desarrollando en las últimas décadas.

La consideración de la dimensión temporal resalta como otros de los aspectos fundamentales, tanto en la conceptualización como en el análisis de los procesos contemporáneos de neoliberalización desde los estudios urbanos. Desde esta perspectiva, la trayectoria de dichos procesos se extiende desde los años setenta y se configura como una “articulación en forma de onda en la que cada fase sucesiva transforma las configuraciones institucionales e ideológicas en las que se despliegan las fases subsiguientes” (Brenner *et al.*, 2011: 26).

En síntesis, esta línea teórica ofrece una perspectiva para comprender los procesos de neoliberalización contemporáneos como procesos de transformación político-espacial, y resalta que no es un fenómeno acabado sino un desarrollo

irregular y contradictorio que tiene como protagonista al espacio urbano. Se ofrece también como base analítica a partir de la cual explorar procesos y fenómenos en contextos nacionales, regionales y locales específicos, determinados tanto por aquellos modelos que se intentan trasladar como por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos locales. Por tanto, para comprender el neoliberalismo realmente existente se deben tener en cuenta tanto las interacciones dependientes de la trayectoria y contextualmente específicas que se dan entre los escenarios regulatorios heredados, como los proyectos emergentes de reformas neoliberales orientados al mercado. A la vez, se resalta la importancia no solo de los aspectos económicos-políticos sino también, e igualmente importantes, las formas institucionales que se desarrollan para darle soporte y legitimidad. En su recorrido, sirven como fuente de análisis y comprensión de las trayectorias evolutivas de los proyectos regulatorios impuestos por la lógica mercantilista sobre los entornos políticos, institucionales y discursivos que aspiran a reorganizar.

Transformaciones regulatorias y la institucionalización de nuevas modalidades

Como dijimos, la gestión urbana basada en la gobernanza empresarialista ha logrado incorporar a través de su desarrollo en el tiempo la cooperación o coalición gubernamental con los agentes de mercado en el plano formal, adaptando los objetivos institucionales y marcos regulatorios. El recorrido conceptual demuestra que las formas y los alcances de dichas coaliciones han evolucionado y alcanzado mayores niveles de institucionalización en los procedimientos que le son favorables. Un proceso que, por sus características y objetivos, logra consolidar la evolución de la gestión gubernamental hacia formas neoliberales.

Se entiende la institucionalización como la capacidad monopólica del Estado que otorga —desde la dimensión simbólica— legitimidad, y desde la dimensión material, legaliza y reglamenta prácticas a través de las instituciones que lo componen (Oszlak, 1982; Oszlak y O'Donnell, 1982; Ouviaña, 2002), y propone así una forma específica de procesar un determinado conflicto de acuerdo con los intereses predominantes (Cortés, 2008; citado en Barros, *et al*, 2016). La institucionalización de normas, procedimientos y prácticas son resultado de un proceso que logra finalmente la legalización y legitimización (aun si no son aceptadas por las mayorías) y un nivel formal de mediación entre individuos e instituciones que manifiesta intereses y modelos de representación dominantes (O'Donnell, 2001).

El desarrollo de este proceso supone también la definición de formas administrativas y organizacionales que deberán controlar y regular la implementación de dichas prácticas. En este sentido, la definición de la normativa urbana, sus indicadores, instrumentos y el nivel de institucionalidad que alcanzan, configura y describe la orientación del gobierno local, su interpretación en torno al rol que debe cumplir en las mediaciones con los actores privados y las referencias dominantes en la gestión y las políticas urbanas.

Si algo caracteriza al orden contemporáneo es la importancia y el peso de las intervenciones estatales, en sus distintos niveles de gobierno, para garantizar el funcionamiento del mercado. En los análisis relacionados aparece frecuentemente la trascendencia de la intervención pública ante los pedidos de privatización, liberalización y desregulación de los agentes empresariales (De Mattos, 2010; Harvey, 2007b). Ahora bien, nos preguntamos cómo se han desarrollado esas intervenciones y qué intereses representan.

Como expresa Araujo (2010) y como se ha intentado desarrollar en las secciones anteriores, ya no se trata de un antagonismo u oposición entre lo gubernamental y lo no gubernamental, la regulación o la desregulación, sino de entender las alianzas y transformaciones político-institucionales que han tenido lugar bajo el orden neoliberal.

Recientemente, se han identificado una serie de nuevas modalidades de regulación que tienen como eje el consenso y acuerdo con los actores a regular. Estas incluyen la autorregulación, corregulación, la *lex mercatoria*, el *New Public Management* (NPM) o nueva gestión pública, entre otras formas (Araujo, 2010). En una breve referencia, la autorregulación, refiere a que los sujetos afectados por la reglamentación establezcan las normas a las que deben ajustarse y, al mismo tiempo, garanticen su cumplimiento. Esta modalidad se manifiesta en la elaboración de reglas por parte de los grupos afectados y en la responsabilidad social empresaria (ídem). Por su parte, la NPM se refiere a nuevas formas de funcionamiento de los organismos públicos en los que se propone “sustituir” la racionalidad burocrática por una racionalidad empresarial asociada a la eficiencia, rentabilidad y la innovación, es decir, traspasar métodos de gestión empresarial a la administración gubernamental (ídem). No solo alude a un cambio de lógica o racionalidad en el hacer gubernamental, sino que incorpora el control de la actuación pública a cargo de las entidades privadas y se pone en lugar de evaluador. Esto, a su vez, involucra objetivos gubernamentales relacionados a las necesidades del mercado e iguala las competencias entre ambos. La gobernanza es entendida por el autor como la suma articulada de todas estas nuevas modalidades de regulación que han surgido en

el transcurso del orden neoliberal. Se destaca que lo realmente efectivo de este modelo es “una especie de mandato imperativo que vincula los agentes políticos a las instrucciones de los grupos sociales dominantes” (Araujo, 2010: 8) y que es presentado ante la sociedad como una discusión racional entre los grupos afectados y los representantes de gobierno, mediante instancias de participación que legitiman las decisiones.

La importancia de los marcos regulatorios para la implementación de las políticas, programas y proyectos de corte neoliberal ha sido también formulada desde los estudios urbanos críticos. En relación con ello, una serie de discusiones y debates han tenido lugar recientemente en torno al modelo de regulación que se presenta bajo estas condiciones, un proceso contradictorio y no lineal en el cual los formatos de regulación estatal se encuentran simultáneamente en reconfiguración y repliegue en el que no se eliminan las “antiguas” formas de regulación, sino que se superponen y agregan otras (Gómez, 2019). En este sentido, Brenner *et al.* (2011) proponen la noción de reestructuración regulatoria para dar marco al patrón de cambios institucionales, regulatorios y socioespaciales que se vienen sucediendo, ya que los procesos de mercantilización están siempre mediados por las instituciones estatales. Los autores la definen como un proceso a lo largo del tiempo en el cual es posible identificar el desmantelamiento de formas institucionales estatales que son ajenas a los principios neoliberales, coordinada con la promoción de nuevas modalidades de regulación y formas de gestión ligadas a la liberalización y desregulación para beneficiar los intereses del mercado. Por ello, incorporar al análisis la evolución de las transformaciones institucionales y las experimentaciones regulatorias de los últimos años nos invita a pensar las expresiones contemporáneas como una instancia, una nueva fase, ya que sus formas y consecuencias continuarán evolucionando.

Los autores destacan tres dimensiones de análisis que abarcan tanto el proceso de neoliberalización como de reestructuración regulatoria, para conformar un esquema de periodización en dichos procesos:

- La experimentación regulatoria: aquellos proyectos específicos de un lugar y una escala determinada orientados a imponer, intensificar o reproducir modalidades de gobernanza fijadas por la disciplina del mercado, analizados mediante estudios de caso sobre las instancias locales, regionales y nacionales de reconfiguración neoliberal. Un proceso que depende necesariamente de su trayectoria e implica un momento destructivo y otro creativo.

- La transferencia de políticas entre jurisdicciones: aquellos mecanismos institucionales y redes de conocimiento que posibilitan el intercambio y la divulgación de modelos y prácticas. La base de su difusión está en establecer ciertos tipos de estrategias como prototípicas, lo que aumenta la legitimidad de los modelos y extiende su disponibilidad en diferentes contextos.
- La formación de un régimen normativo transnacional: acuerdos institucionales a gran escala, sistemas legales y marcos regulatorios que imponen reglas de juego y una reorganización escalar y normativa.

En este punto, nos abocaremos a profundizar sobre la experimentación regulatoria en la gestión urbana local, ya que resulta fundamental relacionar el viraje hacia “nuevas modalidades” de regulación con las figuras y los mecanismos de vinculación público-privada normalizadas en los últimos años, que acompaña lo desarrollado anteriormente respecto al modelo propuesto por la gobernanza urbana empresarialista. En particular, nos preguntamos cómo estas nuevas modalidades de regulación y asociación han logrado institucionalización y ganar lugar en la normativa urbana. Definimos como normativa urbana al conjunto de disposiciones y ordenanzas, aprobadas por el municipio y sus órganos legislativos, que definen las condiciones en las que se ejecuta la construcción y la producción inmobiliaria en el territorio que legislan.

Los debates en torno a la regulación y sus implicancias en los procesos urbanos contemporáneos han tenido un reciente impulso en los últimos años bajo el enfoque de la gobernanza, el corporativismo y la neoliberalización en la literatura de los estudios urbanos. Destacamos los aportes de Vicuña del Río (2013) desde Chile, quien realiza un recorrido analítico por el marco regulatorio del Gran Santiago. La autora lo interpreta como el camino a través del cual la agenda neoliberal ha sido aplicada en el DU y la forma en que la ciudad se ha modificado a la medida de los cambios políticos y económicos del país, en un contexto de gestión empresarialista y mercantilización desde la dictadura de Pinochet hasta el año 2000. En Brasil, Baptista (2015) analiza la instrumentalización del Estado en favor del mercado en la producción del espacio urbano y hace un recorrido por las adaptaciones regulatorias en favor de los intereses empresariales en la producción urbana desde el modelo de planeamiento estratégico al “modelo Odebrecht”. En esta investigación se analiza la inserción de las operaciones urbanas consorciadas –propuestas en el “estatuto da cidade”– en las ciudades de Río y Salvador durante la última década. Cunha *et al.* (2018) propone analizar la gestión urbana municipal en el estado de Campinas, para preguntarse de qué forma y en cuál dirección las ciudades brasileñas deberían

expandirse de acuerdo con las leyes y los planes acordados, y señala los conflictos y las contradicciones que enfrentan los marcos regulatorios vigentes frente a una permisiva e “ilegal” gestión local.

Salinas *et al.* (2018) proponen tomar la noción de neoliberalismo realmente existente como marco de análisis de las reformas en las políticas de vivienda y los marcos regulatorios en México. Los autores asumen como factor explicativo de estos cambios a las modalidades de construcción y ocupación impuestas por la oferta privada de vivienda. Un estudio reciente (Schiavo y Gelfuso, 2018) propone identificar y analizar las características del neoliberalismo realmente existente en las ciudades latinoamericanas para conocer los modos en que se implementan las intervenciones y los modelos difundidos por organismos internacionales en los gobiernos locales. Para Janoschka (2011), se ha prestado mucho interés en las consecuencias territoriales del neoliberalismo urbano, aunque no así en conocer cuáles y cómo son los procesos que provocan esas reconfiguraciones urbanas. El autor se pregunta qué nuevas prácticas trae la agenda neoliberal a las ciudades latinoamericanas y destaca la creación e institucionalización de nuevas reglas, regulaciones, programas y micropolíticas que han establecido una legislación urbanística dispuesta a los intereses del sector inmobiliario en favor del desarrollo económico urbano (Hidalgo y Janoschka, 2014).

En las últimas décadas, gran parte de las medidas se orientaron a la liberalización, desregulación y la facilitación de operaciones como estrategia de captación de recursos y financiamiento para sustentar las actividades y obligaciones de los gobiernos locales, pasando de una dependencia de recursos ligadas al centralismo estatal a una búsqueda de recursos en la industria urbano-inmobiliario. Estas operaciones se produjeron bajo diferentes modalidades de acuerdos público-privados, los cuales promueven negociaciones directas y *ad hoc* entre los representantes gubernamentales y los actores privados ligados al desarrollo inmobiliario.

Los estudios recientes de estos acuerdos se concentran en diferentes aspectos. Algunos intentan describir los mecanismos utilizados y los beneficios económico-financieros que pueden proveer (Barenboim, 2012, 2015; Cuenya y González, 2017; Duarte y Baer, 2013). Otros abordan los impactos socio-territoriales de su implementación (Cuenya, 2016; Szajnberg, 2014) o bien, proponen caracterizar el modelo de gestión empresarialista que refuerzan (Cota, 2010; Goicochea, 2014; Reese, 2010; Rolnik, 2013).

Recientemente, numerosos municipios del país, bajo pretexto de incentivar el Desarrollo Urbano, han normalizado y legitimado instrumentos de gestión urbana bajo la modalidad de acuerdos público-privados. Estos instrumentos,

posibilitan la negociación de normas de regulación urbana y de las condiciones de producción, a la vez que constituyen una posibilidad para la obtención discrecional de fondos u obras.

Ante la repetición y la coincidencia temporal en la implementación de este tipo de acuerdos nos propusimos hacer un recorrido sobre las adaptaciones y cambios que se fueron sucediendo a lo largo de los años hasta llegar a ellos.

Capítulo 2

Gestión urbana local

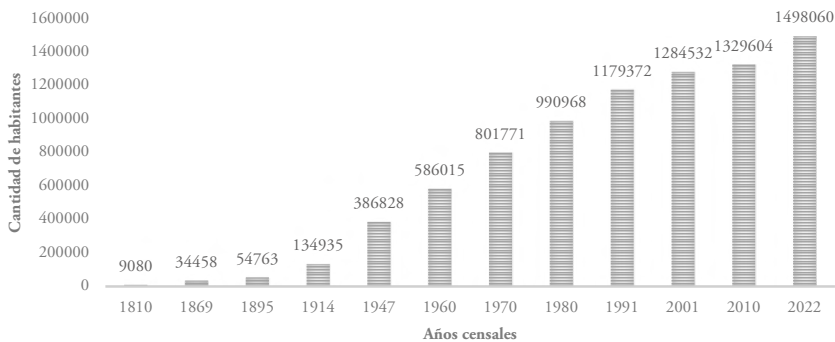
Políticas, modelos y paradigmas de planificación en la ciudad de Córdoba

Para conocer el proceso de institucionalización de esta modalidad de acuerdos, es necesario profundizar en la sucesión de formas y vínculos que se fueron sucediendo y habilitando entre los gobiernos locales y el sector privado. Por ello, se optó por realizar un estudio situado sobre un caso en particular: la ciudad de Córdoba. El abordaje del caso merece a su vez, un repaso breve por algunos indicadores socioeconómicos que nos ayudarán a entender la jerarquía, la escala y el funcionamiento de la ciudad de Córdoba así como la influencia de la industria constructiva-inmobiliaria en su economía.

Breve contextualización sociodemográfica

Como urbanización, es la segunda mayor poblada de la Argentina, con una población de 1.329.604 habitantes, de acuerdo con los datos del último censo oficial (INDEC, 2010).

Gráfico 1. Evolución del crecimiento de la población de la ciudad de Córdoba, 1810- 2010. Absolutos



Fuente: elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Censos nacionales de población, hogares y viviendas.

Según los registros oficiales, ha tenido un constante aumento de población desde su fundación (gráfico 1), aunque puede notarse un ritmo decreciente en la evolución intercensal. Tal como evidencian los indicadores, su capacidad para retener habitantes ha ido en baja, afectada principalmente por la movilización de la población hacia ciudades aledañas que integran su región conurbada como se muestra en la tabla 1 (Tecco y Valdés, 2006).

Tabla 1. Evolución de la cantidad de población por localidades seleccionadas del aglomerado Gran Córdoba, 1991-2010. Absoluto y relativo

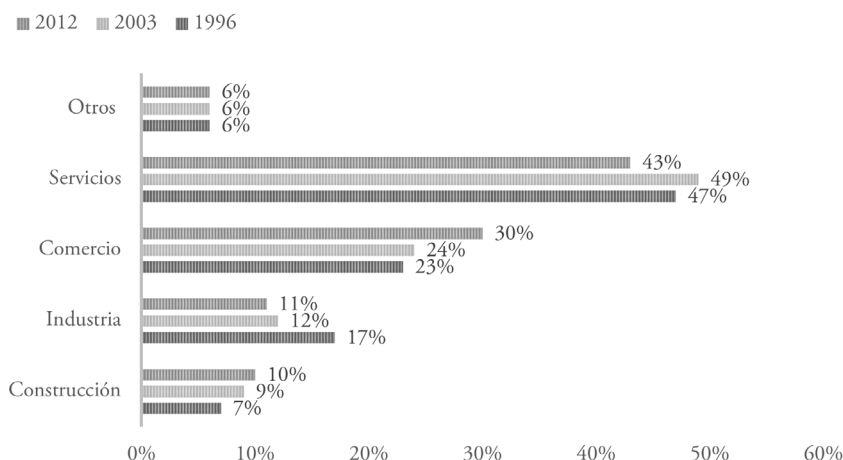
Localidades	1991	2001	2010	Crecimiento 2001-2010 (en %)	Distancia (en km)
Córdoba	1.179.372	1.284.532	1.329.604	3,5%	-
Malagueño	5.866	6.404	13.102	104,6%	20 km
Villa Allende	16.025	21.683	28.374	30,9%	23 km
Mendiolaza	1.536	4.204	10.317	145,4%	24 km
Saldán	1.868	2.099	10.606	405,3%	27 km
Río Ceballos	12.802	16.632	20.242	21,7%	32 km

Fuente: elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Censos nacionales de población, hogares y viviendas, 1895-2010.

Como cabecera del aglomerado Gran Córdoba, la ciudad posee una ubicación central en cuanto a su geografía y se constituye en un nodo articulador para el corredor comercial bioceánico y norte. Así también, por su carácter de capital provincial, concentra actividades de administración gubernamental, salud, educación provincial y nacional (universidades), actividad productiva industrial y de servicios, además de un centro comercial consolidado desde hace más de cincuenta años.

Los pilares de la economía cordobesa lo constituyen el sector de servicios, comercio e industria, y se destaca el rubro automotriz. En esta línea, en el gráfico 2 se muestra que la mayoría de los ocupados del aglomerado Córdoba al año 2012 pertenece al sector servicios (43%), seguido por el sector comercial con un 30%, el empleo industrial con el 11% y en el cuarto puesto aparece el sector construcción con un 10% de empleo, de acuerdo con el informe de producto geográfico bruto (PGB) de la provincia para el año 2017 (Dirección General de Estadísticas, 2017). Del mismo modo, estos datos reflejan un proceso lento pero estable de desindustrialización que se ensambla a un aumento notorio de empleos en el sector comercial y, en menor medida, sobre empleos en la industria de la construcción.

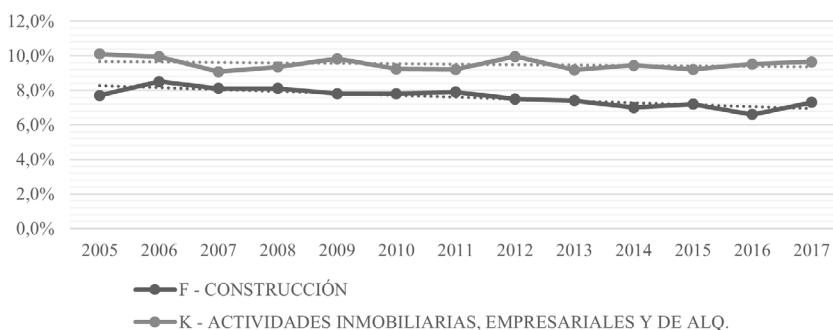
Gráfico 2. Distribución por rubro de la población económicamente activa ocupada. Comparativo por años seleccionados. Aglomerado Córdoba. Valores en %



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección General de Estadística y Censos de la provincia de Córdoba.

Al seguir esta fuente, es el rubro construcción el que concentra el segundo mayor índice de empleo no registrado en la ciudad, con un porcentaje del 48% para el período 2003-2013, y segunda el empleo doméstico con el 86%. Por otro lado, el gráfico 3 muestra oscilaciones en el sector de la construcción y las actividades inmobiliarias¹ entre 2005 y 2017, junto con su incidencia dentro del PGB de la provincia.

Gráfico 3. Participación de las actividades inmobiliarias empresariales y de la construcción en el PGB de la provincia de Córdoba por categoría, 2005-2017. Composición porcentual

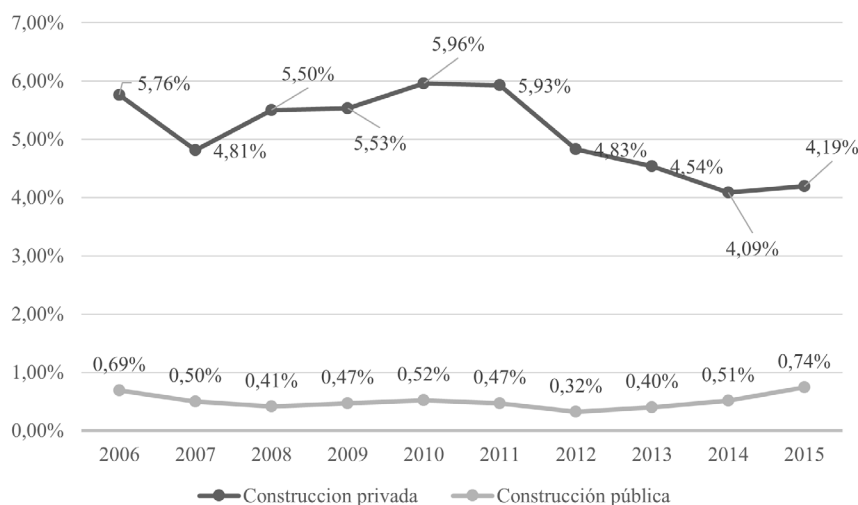


Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Estadística y Censos de la provincia de Córdoba y EPH-INDEC.

De acuerdo con la Municipalidad de Córdoba, el departamento Capital representa un 35,6% para la actividad de construcción y un 41,1% de las actividades empresariales e inmobiliarias dentro de ese PGB. Sumado a esta información, la serie estadística provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestra que la construcción privada como actividad económica ha tenido fluctuaciones importantes entre 2006 y 2015, y destaca que a partir de 2012 su participación en el producto geográfico de la provincia ha ido a la baja, como se muestra en el gráfico 4.

¹ En esta clase se incluyen la compra, venta, alquiler y explotación de bienes inmuebles propios, alquilados o de terceros, tales como edificios de apartamentos, viviendas y edificios no residenciales, la urbanización y el fraccionamiento de terrenos en solares, etc. También se incluyen el acondicionamiento y la venta de terrenos (Dirección General de Estadísticas, 2017).

Gráfico 4. Participación de la construcción pública y privada en el PGB. Precios constantes por actividades. Provincia de Córdoba, 2006-2015



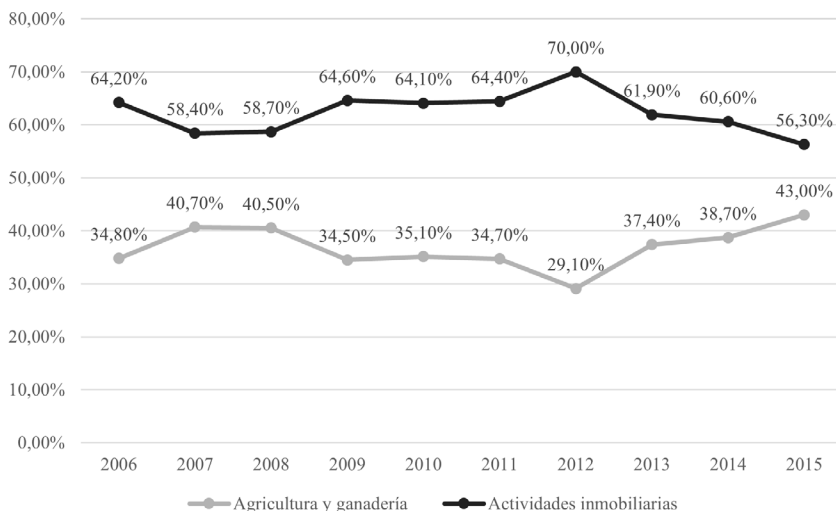
Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Estadística y Censos de la provincia de Córdoba y EPH-INDEC.

Por otro lado, dentro de las actividades rentistas,² definidas como aquellas actividades económicas no productivas que incluyen la actividad agrícola, la actividad inmobiliaria y la explotación minera, la inmobiliaria se lleva el mayor porcentaje de incidencia en la provincia para el mismo período de tiempo (gráfico 5).

En suma, se intenta reflejar con este conjunto de datos la incidencia real de la actividad constructivo-inmobiliaria en la economía local y que, unido a las variaciones anuales de las actividades relacionadas a esta industria, nos devuelve un panorama de su influencia en la economía de la ciudad.

² De acuerdo con los metadatos, se refiere a actividades basadas en la explotación de la renta de la tierra y los recursos naturales (Dirección General de Estadísticas, 2017).

Gráfico 5. Comparación entre la participación de la actividad inmobiliaria y agrícola respecto de los sectores rentistas en el PBG. Provincia de Córdoba, 2006-2015



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Estadística y Censos de la provincia de Córdoba.

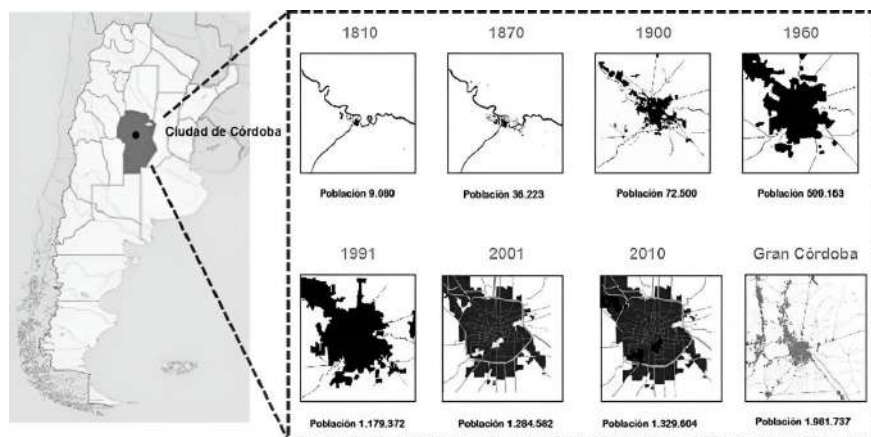
El proceso de urbanización local

Conforme datos oficiales, la ciudad de Córdoba cuenta con un ejido político-administrativo de 24 km por 24 km de lado, siendo el más extenso del país, equivalente a 576 km² (57.600 h²) y coincidente con los límites políticos del departamento Capital, lo que determina una densidad promedio de 2.308 hab./km² según el censo 2010.

Su trayectoria de urbanización comienza marcada por una estrategia de ocupación territorial común a las ciudades latinoamericanas colonizadas: una cuadrícula de base y un modelo de ordenamiento del espacio que sigue esta condición heredada, un centro histórico denso y consolidado, un anillo de barrios pericentrales conformados en una primera expansión durante el siglo XIX, un área intermedia de baja densidad compuesta por barrios residenciales originados durante el proceso de industrialización de la ciudad a mediados del siglo XX y una periferia extendida con características disímiles que ha sido el

foco y objeto de análisis de diversos estudios por una serie de cambios recientes (Colautti, 2013; Díaz Terreno, 2011; Marengo *et al.*, 2006; Marengo y Monayar, 2012; Peláez *et al.*, 2008).

Imagen 1. Evolución y crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Córdoba y su población, entre 1810 y 2010



Fuente: elaboración propia según Municipalidad de Córdoba.

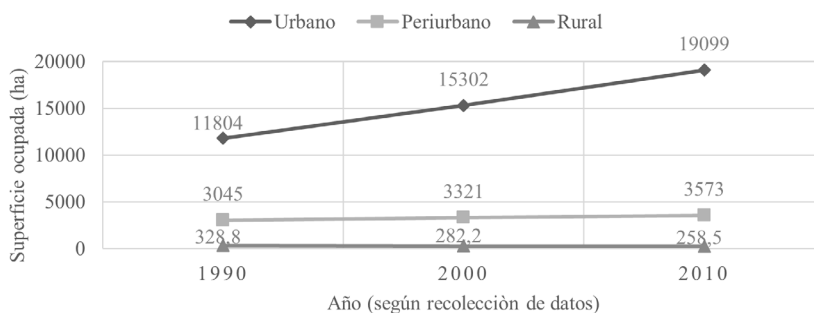
Desde la década del noventa se vienen señalando variaciones cuantitativas y cualitativas respecto a la localización de la población y sus efectos en el proceso de urbanización. Sumado a la desaceleración de las tasas de crecimiento poblacional mencionada anteriormente, se produjeron dos fenómenos de características similares, aunque de diferentes condiciones. Por un lado, el surgimiento de *countries* y barrios cerrados destinados a grupos sociales de alto nivel económico y, por el otro, la relocalización de asentamientos que se encontraban en el centro de la ciudad hacia “barrios ciudades” (plan de erradicación de villas financiado por el BID, denominado “Mi casa, mi vida”), ambos en la periferia de la ciudad.

Sumado a ello, un estudio³ determinó que la ciudad incrementó en 7258 hectáreas su territorio urbanizado en el período 1990-2010, tal como se muestra en el gráfico 6. Este nuevo suelo urbano evidencia en el territorio no solo la baja densidad de ocupación, sino también las conocidas y probadas consecuencias de la dispersión, tales como el aumento de los costos de servicios e infraestructuras,

³ Mediciones del Atlas de crecimiento urbano del Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad Torcuato di Tella.

tiempo de transporte, segregación socioespacial y el avance de la urbanización residencial sobre las áreas productivas (industriales y rurales).

Gráfico 6. Evolución del tipo de ocupación del suelo en el ejido municipal en los últimos veinte años. Ciudad de Córdoba, 2010.
Absolutos



Fuente: elaboración propia según el Atlas de crecimiento urbano, por el Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad Torcuato di Tella (2015).

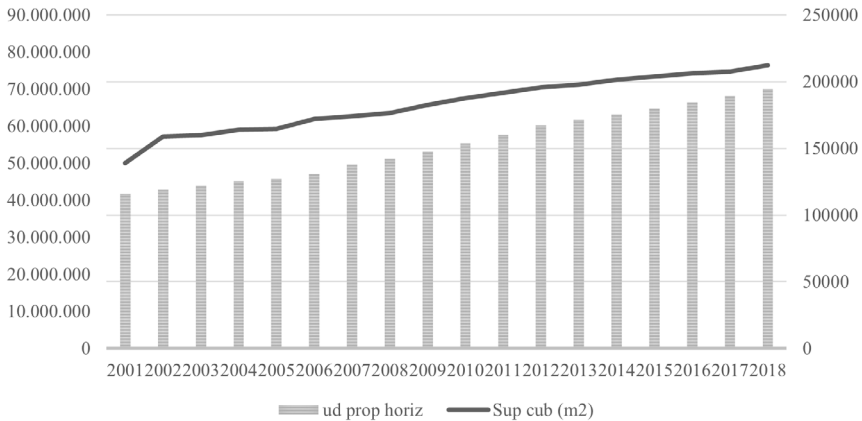
Así también, en las últimas décadas tuvo lugar un proceso particular relacionado al boom inmobiliario que se dio entre 2003 y 2009 (Cisterna *et al.*, 2012; Cisterna y Capdevielle, 2015). Después de la salida de la convertibilidad poscrisis político-económica-institucional de 2001, apoyado además en la falta de confianza en el sistema financiero, sumado a la acumulación de renta extraordinaria de los *commodities* agrícolas⁴ a partir de 2003, se registró una evolución positiva y una recuperación notable de la industria de la construcción entre 2003 y 2008 (IERIC, 2005) que llegó a duplicar los porcentajes interanuales en los años de este período.

Los factores mencionados, junto con el esquema de valuación entre la moneda nacional y el dólar americano, establecieron un panorama de precios óptimo para la actividad inmobiliaria-constructiva que la posicionó como una de las industrias protagonistas de la reactivación económica poscrisis. Fundamentalmente desde 2003 se convirtió en un motor de inversión y reserva de valor en el que se privilegió la rentabilidad del suelo, con una clara tendencia a

⁴ Se habla de *commodities* para referirse a materias primas o bienes primarios con bajo nivel de especialización e industrialización, que alcanzan iguales valores comerciales en los mercados del mundo.

la concentración del negocio en el segmento vivienda en altura y urbanizaciones cerradas (gráfico 7).

Gráfico 7. Cantidad y evolución de la superficie edificada y las unidades en propiedad horizontal en la ciudad de Córdoba entre 2001 y 2018. Valores nominales



Fuente: elaboración propia según datos de cómputos de la Secretaría de Finanzas de la Municipalidad de Córdoba.

La concentración de la demanda en el segmento de vivienda colectiva en altura acentuó la renovación y el desarrollo de inversiones en algunos barrios sobre otros, y priorizó aquellos que por su localización, servicios y tasa de rentabilidad proponían un mejor negocio. A su vez, modificó el destinatario de lo producido: de la clase media destinataria de la vivienda única se trasladó a grupos de mayores ingresos con posibilidades de inversión y concentración de propiedades (IERIC, 2016).

Expuestos los datos de indicadores sociodemográficos, el exponencial aumento del suelo urbano, la tendencia hacia la urbanización periférica y el boom inmobiliario, nos preguntamos cuáles han sido las prioridades y orientaciones en las políticas urbanas en la ciudad en las últimas décadas.

Políticas urbanas, modelos de gestión y paradigmas de planificación en gobiernos locales entre 1983-2019

En este apartado se presenta una revisión rápida de los dogmas impulsados por los organismos internacionales y sus efectos en la política, gestión y planificación urbana local. Esta primera aproximación intenta realizar una lectura alternada entre los paradigmas, principios y modelos difundidos internacionalmente y aquellos efectivamente aplicados en la gestión urbana local. Nos interesa resaltar la importancia de cuestionar quiénes construyen y promueven la agenda del DU, a quiénes benefician y cómo se implementan en un entorno material y contextualmente específico. En otras palabras, se intenta destacar la influencia y el dominio de determinados paradigmas que atravesaron la agenda urbana y se manifestaron en efectos concretos y materiales en la gestión urbana local.

Comenzaremos con una breve sistematización de los conceptos centrales, paradigmas y enfoques hegemónicos en la gestión y la planificación urbana en las últimas décadas como forma de situar las ideas y los modelos urbanos que se implementaron en la ciudad. Seguido a ello, revisaremos los modelos de planeamiento aplicados y las principales líneas de acción desarrolladas en Córdoba, con el fin de comprender la política urbana que se impuso en cada momento. En esta instancia se presta especial atención a la planificación y los planes urbanos como la primera manifestación y orientación de la gestión urbana local. Para ello, a través de fuentes primarias (entrevistas) y fuentes secundarias (bibliografía relacionada) se elaboró una secuencia y su posterior caracterización en función de una periodización cronológica *ad hoc* que reúne aspectos comunes, siguiendo los eventos y documentos internacionales que marcaron la agenda y su posterior conexión con los hechos más importantes en la planificación urbana local.

Las agendas urbanas y las organizaciones internacionales

Nos preguntamos cuáles han sido los conceptos y modelos difundidos en los últimos años por entidades internacionales que han logrado impregnar la gestión, las políticas y la planificación urbana a escala local y, con ello, cuál ha sido la orientación promovida.

En 1972, el BM presenta su primer programa considerando los problemas urbanos en los “países en desarrollo” (Van Lindert, 2016). En este se ponía en cuestión el uso de la planificación tecnocrática y los modelos urbanos utilizados

sobre la base del estado de bienestar que habían predominado hasta la fecha. Desde este primer informe, el BM se posicionó en el ámbito latinoamericano como institución legitimada para recomendar y ofrecer líneas de acción que orientan las políticas urbanas (Zanetta, 2001). Ahora bien, podemos preguntarnos qué interés puede tener una organización financiera internacional en la planificación de las ciudades.

Con perspectiva histórica, el BM nació en la década del cuarenta para acompañar la reconstrucción de las ciudades en la posguerra y evolucionó hasta la actualidad como un organismo de crédito para “países en desarrollo”. En Latinoamérica es acompañado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BID, instituciones que también tienen entre sus funciones ser fuente de financiamiento para los países de la región. En la actualidad, todas ellas cumplen con el objetivo de otorgar préstamos para desarrollar proyectos “modernizadores” que se encuentren en sus programas y, con ello, incidir y condicionar las políticas, los mecanismos y las acciones en las ciudades latinoamericanas que adquieran dicho financiamiento.

Así también, desde los años setenta otras instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de ONU-Hábitat o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras, han difundido de manera periódica y continuada una serie de recomendaciones destinadas a “promover el desarrollo económico y social de la región”, enfocadas particularmente en el DU.

En el devenir de los programas y las publicaciones de estos organismos podemos identificar cambios en los objetivos o prioridades que se intentan divulgar y fomentar, sin embargo, encontramos una continuidad: el DU se presenta como propósito ineludible de las políticas y la gestión urbana.

Para esta periodización, destacamos una serie de eventos que se relacionan e inciden directamente en la agenda urbana latinoamericana: la primera Conferencia de Hábitat de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1976, el Programa de Gestión Urbana de ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1986, la postulación de una agenda urbana ONU-Hábitat en 1991 y la Cumbre de la Ciudad en 1996, y más recientemente la secuencia de eventos denominado Foro Urbano Mundial iniciado en 2002. Nos interesa resaltar algunos puntos comunes en relación con las políticas urbanas y los enfoques de gestión desarrollados en el caso de estudio.

El programa de gestión urbana y la New Public Management en los años ochenta

A mediados del siglo XX, el protagonismo y la responsabilidad del sector estatal para la mejora de las condiciones urbanas era indiscutible. La atención estaba centrada en el problema de la vivienda y la habitabilidad. En el campo del urbanismo latinoamericano la tendencia con mayor protagonismo fue la de orientación funcionalista (apoyada en una red de instituciones como la Unesco, CEPAL, SIAP), dejando atrás las posiciones relacionadas a la urbanización dependiente o la visión estructuralista marxista que habían ganado lugar en Europa.

Durante la década del ochenta, tanto en el ámbito europeo como en el latinoamericano, se presentan una serie de modificaciones. En el primer caso, se va a producir un cambio respecto de la responsabilidad en solitario del Estado sobre las condiciones de habitabilidad, ahora estableciendo relaciones y compromisos compartidos con el sector privado y las organizaciones sociales. En el panorama latinoamericano comienza un proceso de democratización que deja atrás regímenes autoritarios en la mayoría de los países, donde las nuevas democracias necesitaban volver a organizar la administración pública (Van Lindert, 2016).

En este marco se presenta un gran interés de las organizaciones internacionales para introducir en la agenda regional variaciones en el enfoque, la complejidad e incluso en la escala de las políticas urbanas. Se produce un salto de responsabilidad desde la problemática de la vivienda a la “cuestión urbana”, apoyado por varios documentos y propuestas. Ejemplo de ello son el Programa de Gestión Urbana de ONU-Hábitat y el PNUD lanzado en 1986.

Paralelamente, toma fuerza la noción de NPM impulsada por académicos anglosajones (López, 2005), la cual propone incorporar herramientas empresariales a la gestión pública. La NPM durante esta década se concentró principalmente en trasladar la lógica privada a las instituciones y funciones estatales para asegurar el “buen funcionamiento del mercado” y la administración pública bajo la consigna de eficiencia. La propuesta de eficientizar la gestión estatal tiene como argumento central retomar el poder tecnocrático del Estado, aunque esta vez para sostener la rentabilidad empresarial, promover la competitividad y la obtención de resultados, junto con el proceso de achicamiento de las capacidades y acciones gubernamentales respecto de las necesidades económico-sociales. La noción de gestión urbana surge en este contexto y bajo estos paradigmas, en el que se equipara las funciones de gobierno a las estrategias empresariales. Se

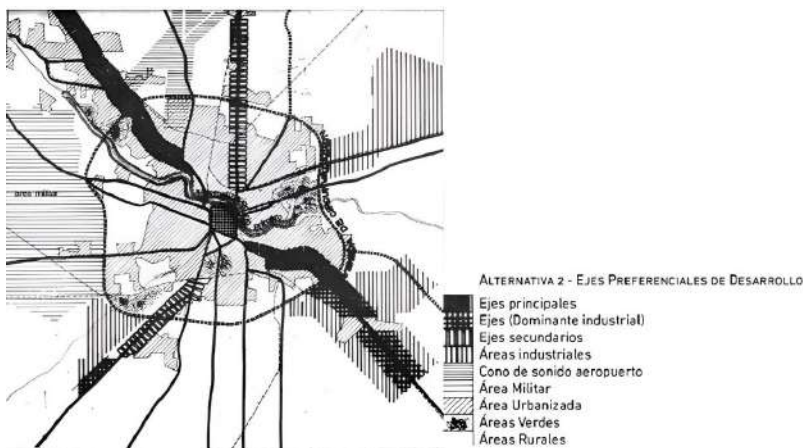
dejan de lado las prácticas de administración estatal que ofrecían soluciones habitacionales para darle mayor consideración a los proyectos de infraestructura y servicios a través de créditos y financiamiento internacional para fomentar el crecimiento (Van Lindert, 2016).

Córdoba, la ciudad programada (1983-1991). El modelo de zonificación por valor del suelo

La ciudad de Córdoba fue una de las primeras ciudades del país y de la región en contar con un plan urbano regulador en la primera mitad del siglo XX y suma en su trayectoria una larga lista de antecedentes en este campo, entre intentos y proyectos formales de planificación urbana (Colautti 2013; Malecki 2018; Caporossi, 2006).

A finales de los años setenta se oficializa el Esquema de Ordenamiento Urbano (EDOU) en la ciudad de Córdoba, llevado a cabo íntegramente por el equipo de planeamiento urbano municipal (aún bajo el régimen dictatorial y a cargo de un “comisado municipal” dictaminado por la junta militar). Este tuvo un enfoque pragmático, que siguiendo la tendencia de crecimiento radiocéntrico determinó un modelo morfológico-funcional (Venturini *et al.*, 2015) con áreas de baja, mediana y alta densidad, para reorientar el crecimiento poblacional pos boom industrial de las décadas anteriores. A partir de este documento, podemos decir que se genera un modelo teórico de crecimiento, enfocado en el sistema físico y vial de la estructura urbana a partir de “ejes preferenciales de desarrollo” (imagen 2).

Imagen 2. Esquema de Ordenamiento Urbano para la ciudad de Córdoba año 2000. EDOU, 1978



Fuente: Archivo histórico municipal, Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

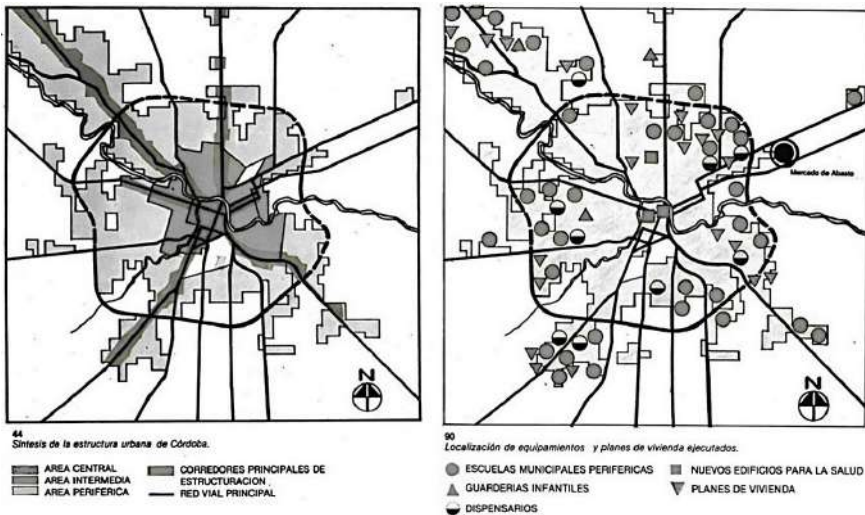
En los años ochenta, tras el regreso de la democracia como hecho determinante para el país, el gobierno local asumió con fuerza la tarea de ordenar y apuntalar las políticas públicas. Particularmente, respecto de lo urbano, el municipio intentó destacar la función de intervención y control estatal, siguiendo también el modelo de NPM para efficientizar la gestión gubernamental. Bajo la premisa de ordenar y regular el crecimiento de la ciudad, acción legitimada históricamente por y a cargo de instituciones estatales (Del Río *et al.*, 2014), se presenta el Plan General de Desarrollo Urbano (PGDU).

La realidad demostró que, a pesar del modelo y las orientaciones de crecimiento propuestos en el EDOU, la ciudad se expandió más allá de las zonas y densidades previstas, sobre todo en áreas alejadas de los servicios e infraestructuras, lo que evidencia la autonomía de la producción del espacio urbano fomentada por las “fuerzas económicas” de aquella pensada por la planificación urbana. Ante esto, el PGDU se concentró fundamentalmente sobre dos ejes: la legislación urbana y la obra pública (Iros, 1991), y junto con ello se genera un programa de gestión ligado a los principios del DU como objetivo fundamental (*idem*).

El plan estableció un modelo físico-espacial (imagen 3) que definió y diferenció áreas posibles de urbanizar, usos y densidades habilitadas para el aprovechamiento del máximo potencial de la infraestructura instalada y limitar al

avance de suelo urbano sobre áreas rurales. En este sentido, el modelo diferencia zonas y define con ello potenciales rentas del suelo urbano como instrumento para adaptar el crecimiento y la ocupación del ejido al orden deseado. Una propuesta que sigue criterios físico-funcionales, toma de base modelos de la ecología urbana americana e imita una legislación moderna ya instalada en países europeos, y se concentra en definir áreas y usos –principio fundamental del urbanismo moderno– a la vez que recurre al paradigma de eficiencia para justificar la colaboración del sector privado para las inversiones productivas.

Imagen 3. Síntesis de la estructura urbana y localización de equipamientos y planes de vivienda según PGDU. Córdoba, 1991



Fuente: Iros (1991).

El secretario de DU de este ciclo, Guillermo Iros, declara que la elaboración del PGDU se realizó para promover el desarrollo de la ciudad de forma directa (en referencia a la obra pública) como también a través de acciones indirectas, para referirse al control de la acción privada mediante un sistema normativo coherente con la imagen deseable para la ciudad (1991: 58). Esto marca un hito en la gestión urbana local y refleja una serie de decisiones normativas que vinculan los intereses económicos dominantes con la capacidad jurídica del municipio, al definir las reglas de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo y con ello establecer habilitaciones o restricciones en áreas determinadas. Este

modelo actúa tanto como esquema normativo que guía el “proceso natural” de crecimiento de la ciudad de acuerdo con condiciones homogéneas para las áreas central (núcleo histórico), intermedia (barrios pericentrales) y periféricas, así como también establece una diferenciación específica de la renta de suelo urbano (Caporossi, 2006).

Globalización, competitividad y gobernanza en la nueva agenda urbana de los años noventa

El modelo globalizador de apertura de mercados comerciales y financieros iniciado durante los años noventa marcó una bisagra en las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales. En el contexto regional, la promulgación de leyes para la descentralización administrativa fue esencial en este proceso. La desvinculación de la escala nacional de las problemáticas regionales y locales se fundamentó en la cercanía de los niveles subnacionales con las poblaciones afectadas, así como también en la eficiencia para el uso de los recursos al ajustar las políticas al territorio (Cao *et al.*, 2016).

En muchos países de la región, la descentralización se basó principalmente en el fortalecimiento de niveles intermedios o subnacionales, incluida la transferencia de servicios básicos como salud y educación, entre otros. En la práctica, para los gobiernos locales esto se tradujo en la transferencia de responsabilidades sin la necesaria transferencia de recursos. Apoyados en el principio de subsidiaridad y las políticas de descentralización, lo que se promovió fue la competitividad interurbana en la que cada municipio debía generar sus propios recursos económico-financieros para mantener los servicios bajo su responsabilidad.

La idea de competitividad urbana, ya inducida desde el paradigma de la NPM, apareció en la Nueva Agenda Urbana (NAU) de 1991, en la cual se hizo énfasis en el nuevo rol que debían asumir las ciudades al destacar entre sus actuales incumbencias y responsabilidades la captura “creativa e inteligente” de capitales o, en caso contrario, prepararse para que otras ciudades con mejor capacidad para promover el desarrollo económico capturen esos mercados (Delgadillo, 2014). Fue la base en la cual se asentó otro de los hitos que marcó el cambio de rumbo en esta década: la firme y masiva aceptación de la noción de gobernanza en la gestión local.

El enfoque de *governance* fue acompañado por la idea de “buen gobierno” fomentado en la Cumbre de la ciudad en Hábitat II en 1996 (Van Lindert, 2016). Esta conjunción implicaba, en el ámbito de la gestión urbana, centrar el papel de los municipios como un actor más junto con la sociedad civil y los

actores privados, teniendo como principal tarea estimular el desarrollo local. El planteo para ello fue sostener el DU como eje central de la agenda, bajo el argumento de considerar prioritariamente el crecimiento económico como fuente para fortalecer el rol del gobierno local en un contexto de creciente competitividad interurbana. Proceso que fue acompañado por académicos e instituciones, incentivando el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales e institucionales, con la idea de que así los gobiernos locales estarían más preparados para generar sus propios ingresos. La instrucción se centraba en las capacidades del personal para planificar y desarrollar proyectos, garantizar el funcionamiento eficiente de servicios e infraestructuras, mejorar la recaudación de impuestos e identificar oportunidades de desarrollo local. La incorporación de este paradigma en la gestión urbana fue trascendental, tanto por el impacto de los cambios en las responsabilidades y roles de los municipios como por legitimar la participación de actores privados en las decisiones y el gobierno local.

Con el pensamiento gerencial instalado, surgen las propuestas de planificación estratégica enfocada en dos ejes fundamentales: el crecimiento y la productividad urbana como actividad económica, por un lado; y por el otro, la participación tanto de actores privados ligados al negocio urbano-inmobiliario como de organizaciones civiles para legitimar estos procesos participativos, representativos y abiertos. Estos ejes reorientaron la responsabilidad estatal de las necesidades de la población hacia las necesidades del mercado (ídem).

Córdoba y el modelo de desarrollo urbano (1991-1999).

La ciudad y la planificación estratégica

Durante los años noventa, en el país y en la región se sucedieron una serie de reformas macroeconómicas y regulatorias ante la necesidad de adecuar las políticas al contexto globalizador (Manzanal, 1995). Para ello, se impuso en el país una serie de medidas de clara orientación neoliberal: apertura de la economía a los mercados internacionales, privatización de los servicios y empresas públicas, facilitación de flujos financieros internacionales, desregulación y desmantelamiento de marcos regulatorios específicos para algunas actividades productivas, entre otras (Centrángolo y Gatto, 2003; Coremberg, 2006). Las reformas implicaron también la aplicación de políticas descentralizadoras, bajo los preceptos de que se “construiría un Estado más abierto, democrático y eficaz” (Cao y Vaca, 2007: 249) en consonancia con las ideas del “buen gobierno” impulsadas por los organismos internacionales.

En la Argentina, este proceso se vio reflejado –principalmente– en y a partir de la reforma constitucional de 1994. Acorde con los cambios dispuestos para los Estados nacionales bajo un modelo económico-político globalizado y competitivo, resultaba imperativo abandonar cualquier indicio del rol “prestador” del Estado y pasar a uno regulador, especialmente relevante para garantizar el desarrollo de las actividades económicas en el marco de la libre competencia (Gaspar, 2008; Gómez, 2019). En este escenario, la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero se convirtió en una bisagra de la organización política en la Argentina.

Acompañando el proceso de descentralización administrativa nacional, en la ciudad de Córdoba se desarrolla entre 1995 y 1999 el Plan Estratégico para la Ciudad (PEC), que incorpora e intenta implementar los principios de la planificación estratégica: competitividad, productividad, marketing urbano, gestión gerencial y participación de actores con intereses en el DU (Vainer, 2002).

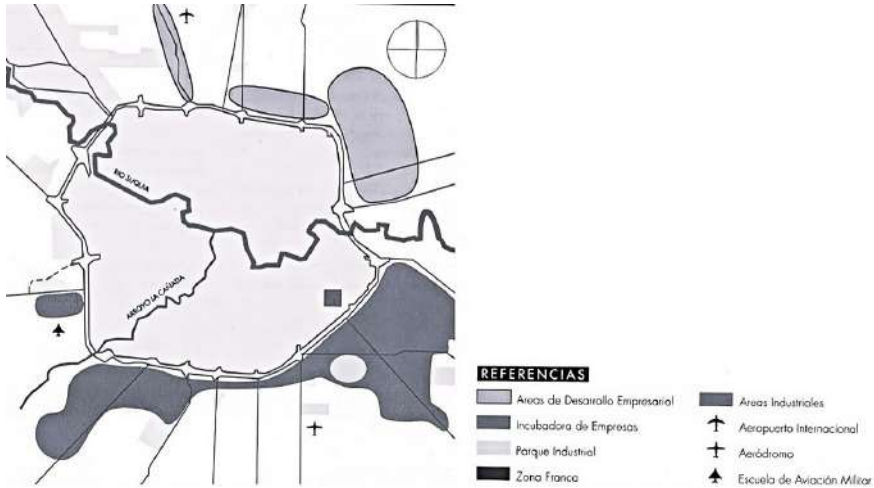
El modelo de gestión, aceptado y promovido por el gobierno local durante los años noventa, se centró en convertir al Estado en agente promotor y orientador del desarrollo económico-productivo local, y acompañar al sector privado en la creación de condiciones y ventajas competitivas. Así lo manifestó el ex subsecretario de Desarrollo Económico y Planificación Estratégica, Guillermo Marianacci, al expresar que el objetivo principal del PEC fue impulsar el proceso económico de desarrollo local en un contexto internacional impactado por las dinámicas de globalización, en el cual la gestión municipal debía asumir el rol de promotor (Aghón *et al.*, 2001). Un enfoque en la gestión urbana que reinó en los países de Latinoamérica, gracias a la gran propaganda y difusión de este paradigma por parte de arquitectos y lobistas que trasladaban modelos y prácticas europeas “exitosas” (Delgadillo, 2014; Ferreira, 2001; Vainer, 2002).

El PEC en Córdoba no tuvo respaldo legal por no traducirse en ningún instrumento que pudiera ser aprobado por el Consejo Deliberante, aunque en 1997 se introduce e institucionaliza el concepto de planificación estratégica en la carta orgánica municipal como una función propia de la gestión (Vanella *et al.*, 2001). Bajo esta impronta, la gestión urbana en este período reconoció abiertamente que “las empresas compran lugares y había que salir a buscarlas” (Marianacci, 2000: 13). Se desprende de ello la necesidad de generar condiciones atractivas para la llegada de inversiones, dotar de eficiencia la prestación de servicios e infraestructuras, disminuir restricciones a las actividades productivas y “modernizar” la burocracia estatal con un claro sesgo hacia la liberalización.

El modelo de actuación propuesto en el PEC (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 1996) dejó traslucir la trascendencia que se le otorgaba a las condiciones económicas y propuso cuatro “ejes estratégicos de transformación”:

- eje económico, mediante la modernización y diversificación de las actividades económicas locales para atraer nuevos recursos y generar empleos;
- eje urbano, a través de un plan de descentralización administrativa municipal referido a la generación de “nuevas centralidades”, mediante nueve Centros de Participación Comunal (CPC) ubicados en distintos puntos del anillo periférico de la ciudad para fomentar la ocupación en el área más dispersa;
- eje histórico, con una fuerte inversión pública para mejorar la estética e infraestructura del área central;
- eje ambiental y social, basado en el cuidado de los recursos, elementos naturales y espacios verdes.

Imagen 4. Áreas de desarrollo en la ciudad de Córdoba según PEC. Córdoba, 1996



Fuente: Archivo histórico municipal, Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

La pérdida de capacidad de la planificación urbana tradicional utilizada hasta el momento para la regulación del crecimiento urbano fue el argumento utilizado para proponer una nueva modalidad. Esta ofrecía una alianza estratégica

con los sectores económicos interesados y asumía la necesidad de contar con sus recursos para el “desarrollo” de la ciudad, un concepto asumido como sinónimo de crecimiento económico con el fin de lograr la ansiada inserción y competitividad en el mercado global.

Tanto la ocupación de las áreas periféricas mediante el plan de descentralización como el crecimiento de intervenciones e inversiones privadas en grandes proyectos comerciales en áreas hasta el momento exclusivamente residenciales implicaron cambios importantes en la estructura urbana que van a marcar los años posteriores. La combinación resultó en el crecimiento y la ocupación urbana expandida, fomentada desde el municipio e intensificada por la atracción de las nuevas tipologías comerciales.

Este ciclo de planificación se apoya fundamentalmente en la interpretación del DU como eje de crecimiento económico y el cambio de escala en las operaciones urbanas. Ambos factores nos llevan a considerar este período como un momento determinante para la gestión urbana, una bisagra entre las prácticas tradicionales y los desarrollos siguientes.

El foro urbano mundial: foco en la gestión local para una gobernanza urbana realmente existente

El cambio de siglo trajo algunas modificaciones para la gestión urbana. El paradigma de globalización y competitividad que se intentó trasladar mediante el modelo de planificación estratégica se topó con las particularidades y los conflictos coyunturales en los intentos de implementación local. Por ello, se observa que se fortalecen y endurecen los principios del DU como eje prioritario de las agendas internacionales, y se concentran las acciones y estrategias en la escala local.

Así también, los documentos del BM para el DU se enfocaron particularmente en los gobiernos locales (Van Lindert, 2016). Siguiendo esta fuente, las estrategias se debían concentrar en cuatro puntos: incluir el debate de estrategias de DU en la agenda, generar a partir de ello oportunidades de desarrollo económico que mejoren la competitividad y la generación de empleo, ampliar la red de servicios e infraestructuras a una escala mayor y desarrollar las capacidades del personal municipal mediante redes con otras instituciones legitimadas para tal fin (ídem).

Por otra parte, desde la ONU se apoyan los principios propuestos por la NAU, pero esta vez a través de otro formato: el Foro Urbano Mundial. Este comenzó a ejecutarse a partir de 2002, también por el organismo, bajo la

consigna de propiciar urbanizaciones sustentables. Las recomendaciones del Foro tienen la intención de impulsar la institucionalización de los procesos participativos “con todos los agentes que busquen un desarrollo y una gestión sostenible de las ciudades” (Montes, 2001), e incentivar con ello la legitimización de prácticas e instrumentos.

La estrategia de mantener en el centro de la agenda el DU como eje prioritario de los gobiernos locales no pudo escindirse del paradigma de la gobernanza. Es durante la primera década del siglo XXI que se intensifica la difusión de proyectos, modalidades y experiencias locales, que pretenden atender las condiciones específicas en las que se reproduce el modelo de gobernanza urbana. Este último, siguiendo el informe del BM (World Bank, 2000), asegura a través de la participación de actores del mundo empresarial los recursos necesarios para una “gestión exitosa”, al mismo tiempo que garantiza su uso eficiente. De acuerdo con los documentos, se favorece el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones locales para construir ciudades competitivas, bien gobernadas y financieramente sustentables. Con este fin, se recomendaron una serie de acciones tales como comprometer la participación del sector privado en las decisiones y políticas urbanas, la legitimización ciudadana a través de modalidades de participación y la atención tanto de necesidades operativas como de orden regulatorio para favorecer el DU. Específicamente sobre este punto, se divulgaron modelos de planificación sectorial para estimular áreas degradadas, la formulación de proyectos específicos como forma de alentar el crecimiento y desarrollo de ciertos sectores, fomentar en mayor medida la participación de actores empresariales como estrategia para atender las demandas de los agentes locales y la reproducción de “buenas prácticas urbanas” como ejemplos pragmáticos de ejecución de proyectos, entre las más destacadas. Esta última estrategia logró ocuparse simultáneamente de difundir prácticas locales y contextuales específicas, junto con la internacionalización de modalidades de producción urbana como los grandes proyectos urbanos.

Al mismo tiempo, desde CEPAL se propone instalar el ordenamiento territorial como instrumento que logra conciliar los intereses de la planificación tradicional –basada en la proyección física espacial a largo plazo– con la planificación estratégica, pensada para intervenciones puntuales o sectoriales en el mediano y corto plazo. Esta combinación intentó conciliar las críticas hacia la última, acusada de solo enfocarse en el desarrollo económico sin atender otras condiciones sociales relevantes, aunque valorando la flexibilidad, la eficiencia y la incorporación de actores privados como puntos claves para la gestión urbana. En la región, se aplicaron en numerosos municipios y en diferentes

escalas gubernamentales, incluidas una serie de instrumentos para facilitar su implementación. Con ellos se intentó favorecer la aplicación local en diferentes coyunturas, siendo instrumentos que, en esencia, permiten alcanzar un nivel operativo más eficiente y flexible a la hora de implementar planes, proyectos y programas urbanos gracias a la negociación directa entre representantes estatales y privados interesados. Así, la tan promulgada participación adquiere un soporte institucional y con ello un mayor grado de legitimidad.

Córdoba y la gobernanza urbana (1999-2011). La gestión urbana en tensión

Los efectos de la convertibilidad durante la década del noventa no fueron positivos para la industria de la construcción, según un informe del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC, 2005). La crisis político-económica desatada en 2001 en el país fue un quiebre positivo para el sector ya que, gracias a los efectos de la devaluación, la renta agrícola extraordinaria y la crisis de confianza en el sistema financiero, la actividad constructiva-inmobiliaria se convirtió en un refugio de valor e inversión. Este efecto se evidenció en el cambio del patrón de oferta y demanda respecto de la década anterior (ídem). De acuerdo con este informe, la solicitud de construcción para vivienda pasó de estar encabezada por la clase media (que recurría a fuentes de financiamiento bancario para adquirir su propiedad) a, en los años poscrisis, convertirse en una estrategia de capitalización de activos y reserva de valor.

Al mismo tiempo, el gobierno nacional orienta la política habitacional como estrategia de recuperación económica y productiva (Cisterna *et al.*, 2012), y otorga un rol central a las inversiones en obras, infraestructuras y vivienda pública como motor de empleo y desarrollo económico.

La ciudad de Córdoba no fue ajena a este proceso. Las líneas planteadas en el PEC fueron ejecutadas desigualmente, con una clara prioridad de las necesidades empresariales por sobre los demás ejes. El compromiso asumido para ejecutar la descentralización administrativa tuvo su correlato en una intensa expansión de la mancha urbana, con dispar ocupación de las áreas periféricas y múltiples déficits de urbanización. La fragmentación socioeconómica del territorio se hizo más evidente y tensionó las nuevas centralidades con una ocupación difusa en sectores con baja densidad (Marengo *et al.*, 2006; Venturini *et al.*, 2015).

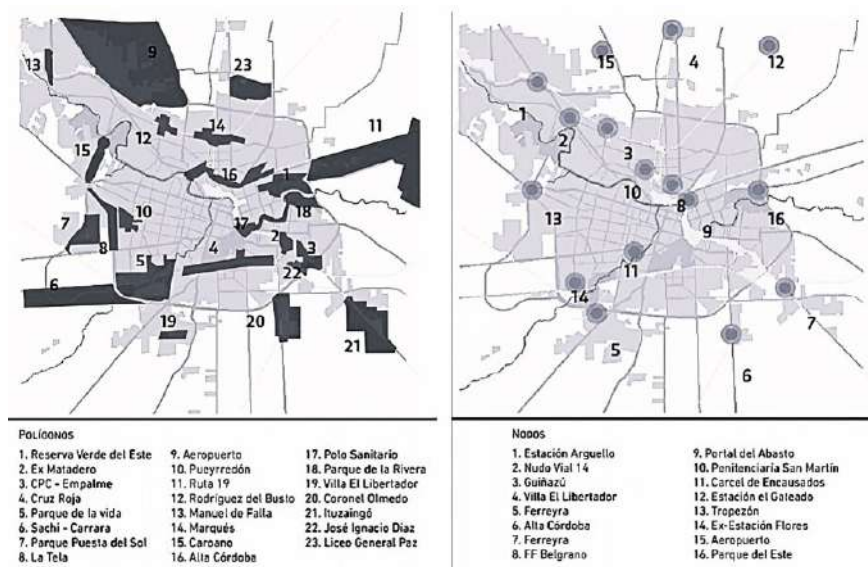
En estos años, el gobierno local retoma la intención de generar un plan urbano, representado por varios documentos (Diagnóstico y líneas estratégicas

para el Plan Urbano Ambiental-2001; Formulación de lineamientos alternativos para el plan urbano ambiental-2003; Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba. PECba-2003-2006; y Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba 2008-2020), que no lograron pasar de la presentación y nunca fueron implementados. Estos documentos siguieron los ejes propuestos en el plan de los años noventa y reforzaron un enfoque físico-espacial sin proponer un nuevo modelo de crecimiento, sino algunas modificaciones a las estrategias desarrolladas con anterioridad.

El último documento, Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba 2008-2020 (plan que nunca se elaboró), propone una serie de novedades pensadas para recuperar el “rol operativo e iniciativa gestora del Estado Municipal” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008: 8). Este rol implicaba fundamentalmente la promoción y generación de propuestas para el DU fomentadas desde la gestión urbana local. Coincidiendo con lo planteado por el Foro Urbano Mundial, se incluyó una “visión” que integraba los principios de “inclusión, sustentabilidad e institucionalidad insoslayable en la gestión urbana local” (idem). Siguiendo estos lineamientos, se hizo énfasis en la necesidad de institucionalizar el plan como estrategia para su viabilidad política e incorporar una serie de acuerdos que incluían las concertaciones público-privadas, la necesidad de consensos y participación ciudadana, y la coordinación con otros sectores (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008). Al mismo tiempo, se proponen herramientas e instrumentos para operativizar dichas líneas: acciones directas como planes de obra pública; acciones indirectas, referidas exclusivamente a cambios en el marco regulatorio; y acciones mixtas determinadas a partir de un mecanismo para ello como las concertaciones público-privadas. Sobre las dos últimas, se destaca la necesidad de una “adecuación normativa a las exigencias de las problemáticas” y se reconocen modelos alternativos y proyectos cogestionados entre el municipio y el sector privado para la producción de tierra urbana (ibíd.: 29). Entre las herramientas se menciona la concertación, “a través de la cual puedan captarse las plusvalías generadas por la inversión de grandes capitales en el mercado inmobiliario, destinando tales montos al desarrollo de la ciudad”, la creación de un banco municipal de inmuebles y de una mesa multiactoral (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008). Todas acciones que van a ser operativizadas con diferentes grados de profundidad y priorización en los años siguientes, aun sin plan director.

La propuesta territorial continúa sobre la base de la diferenciación de áreas, ejes y sectores de intervención estratégica, aunque esta vez se priorizan polígonos y nodos específicos sobre los cuales actuar (imagen 5).

Imagen 5. Polígonos y nodos de intervención estratégica de acuerdo con las Bases para el Plan Director. Córdoba, 2008



Fuente: Municipalidad de Córdoba (2008).

Esta etapa supone una nueva fase en la que se retoman las bases estructurales de la planificación tradicional en cuanto a la zonificación y categorización del suelo urbano, junto con intervenciones en sectores específicos y la implementación de instrumentos operativos para ello con el fin de alcanzar la eficiencia, flexibilidad y participación demandada por el sector empresarial. Una adaptación local de la gobernanza urbana que va a demostrar la orientación empresarialista y la influencia de los actores ligados al negocio inmobiliario.

Hacia la consolidación del neoliberalismo urbano en la gestión urbana local

En la actualidad, los documentos de las instituciones internacionales refuerzan la importancia de seguir un esquema de gobernanza urbana que fomente y consolide el DU como fin, otorgando mayor participación al sector empresarial mediante modalidades de asociación público-privado (Delgadillo, 2014; Van Lindert, 2016).

El documento previo al encuentro de Hábitat III, realizado por ONU-Hábitat y CEPAL (2016), propone como ejes de acción para la región la

necesidad de avanzar en la actualización de los marcos legales, la búsqueda de nuevas herramientas para el financiamiento, orientar la planeación urbana y territorial hacia un diseño integrador y establecer mecanismos de revisión y monitoreo. Se identifica un énfasis particular sobre el eje normativo y se reconoce que desde la década del ochenta se hizo hincapié en el ordenamiento legal, aunque el largo historial de intentos por aplicar una regulación urbana compleja (como son los códigos de zonificación y planes generales) han demostrado ser burocráticos y no han logrado comprender la formulación de los precios del suelo (CEPAL, 2016). En referencia, menciona tomar de ejemplos la Ley de Ordenamiento Territorial Colombiana (Ley N° 388, 1997), el “Estatuto da Cidade” de Brasil (Ley Federal N° 10257, 2001), la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en 2016 de Ecuador y “algunas experiencias innovadoras” en la Argentina y Uruguay, en las cuales los gobiernos logran obtener provecho del valor del suelo a través de la recuperación de parte de la valorización inmobiliaria. El planteo, en línea con los avances teóricos en torno a la regulación, se refiere a reorientar la normativa tradicional homogeneizadora hacia esquemas que tiendan a identificar particularidades, para individualizar el alcance y la capacidad de las acciones proyectadas e incorporar la participación de los agentes involucrados en las operaciones para la definición de las normas, su desarrollo y ejecución.

La mayor parte de los instrumentos implementados en estos últimos años en los gobiernos locales de la región, así como también la intensidad en su promoción por parte de algunos organismos internacionales, tratan fundamentalmente de introducir nuevas modalidades para la negociación y la articulación público-privada. Como incentivo, se centran en la posibilidad de obtener financiación y recursos municipales a partir de los beneficios generados por el DU (Lincoln Institute, 2012; Smolka, 2012, 2013; Terraza *et al.*, 2015).

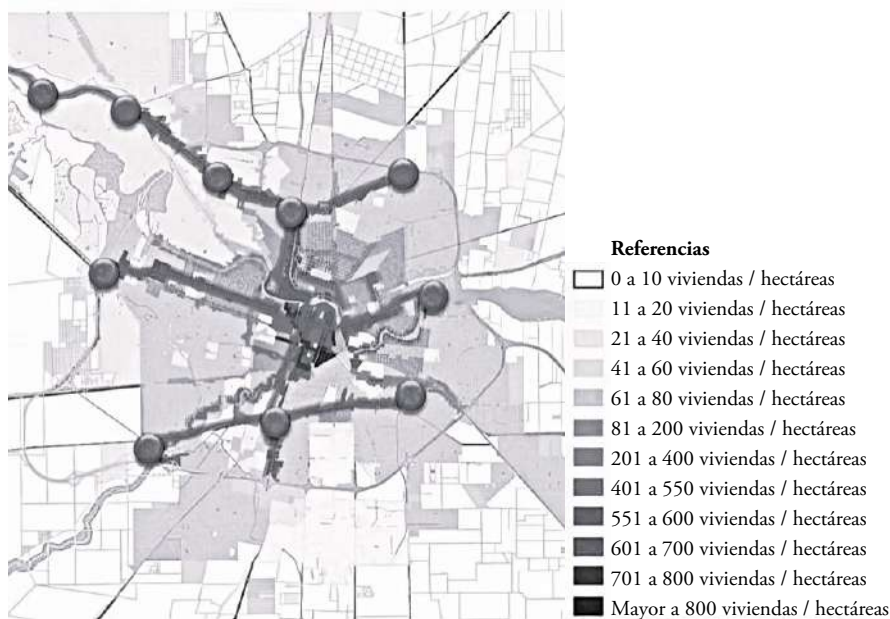
Córdoba: ciudad negociada (2011-2019)

Este período fue marcado, siguiendo la retórica de las agencias internacionales, por la profundización de una gobernanza urbana local, la flexibilización de las herramientas e instrumentos para la gestión y la adaptación regulatoria a las necesidades contemporáneas del DU.

Las bases, los lineamientos y demás intentos de conformar planes de ordenamiento urbano en el ámbito de la ciudad de estudio quedaron en el camino como diagnósticos de situación sin formalizar ninguno de ellos. En 2015, se presentó nuevamente un intento de abordar la planificación urbana a través

de un “Modelo de producción de ciudad” (Ord. N° 12483, 2015), el cual se limitó a definir áreas de promoción urbana (imagen 6). De acuerdo con el texto de la ordenanza, el objetivo institucional fue “definir políticas que promuevan acciones de transformación urbana y adecuar la regulación del DU a la realidad socioeconómica y política actual”, priorizando establecer zonas que sirvan como nuevas áreas de oportunidad para las inversiones inmobiliarias y la aplicación de instrumentos de gestión habilitados.

Imagen 6. Áreas de promoción urbana y densidad normativa según el “Modelo de producción de ciudad”. Córdoba, 2015



Fuente: Municipalidad de Córdoba (2015).

La gestión urbana asumió las recomendaciones para lograr un mayor dinamismo, flexibilización y adaptabilidad del marco regulatorio, a través de normalizar e implementar una serie de instrumentos operativos que se convirtieron en una marca de la gestión. Dichos instrumentos se concentraron en facilitar y asegurar altos niveles de rentabilidad de las operaciones urbano-inmobiliarias, y en otorgar mejores condiciones de uso, fraccionamiento y edificabilidad a cambio de la recuperación de un porcentaje de la valorización obtenida por ellas.

Repasando: la construcción de una gobernanza empresarialista en la gestión urbana local

La periodización realizada intenta, de manera muy sintética, leer de manera articulada los paradigmas promovidos por las organizaciones internacionales y aquellas prácticas aplicadas en la gestión y planificación urbana local durante las últimas décadas. Esta relación procura graficar la incidencia de los modelos promocionados, a la vez que entendemos estos paradigmas como herramientas para legitimar la orientación del DU en las diferentes coyunturas político-económicas.

El recorrido expone la evolución de los principios que han guiado la gestión urbana en las últimas décadas, influenciada inicialmente por los principios de la NPM, la competitividad y el crecimiento económico ante el proceso de globalización. De estos aspectos se desprenden un conjunto de condiciones originadas en el ámbito empresarial, tales como eficiencia, adaptabilidad y flexibilidad, que se traducen luego en modelos de planificación para fomentar el DU. La secuencia de estas condiciones logró incorporar en la gestión urbana local no solo innovaciones conceptuales o dogmas, sino también orientar mediante un marco de herramientas concretas transformaciones operativas que inciden en el territorio y su desarrollo.

Para Delgadillo (2014), las políticas, los paradigmas y programas de similares características aplicadas en los años recientes en diversas ciudades latinoamericanas se vinculan a un “menú de recetas urbanísticas”. Este “urbanismo a la carta”, como lo denomina el autor, expone la fuerte incidencia de los organismos internacionales de financiamiento y un enfoque claramente pro empresarial argumentado en la necesidad de generar empleo, mantener o aumentar la actividad económica y la circulación del capital en favor del DU.

En este sentido, se evidencia una pérdida de escala e incidencia de la planificación urbana —como proyecto y control de lo urbano— en las políticas y en la gestión local, para ser suplantada por acciones puntuales que van a sostener el desarrollo económico-productivo apoyado en un modelo de gobernanza y participación, aunque esta última priorice exclusivamente los intereses y actores empresariales. A través de una serie de mecanismos específicos se dispone una gestión urbana localizada, operativa y flexible a las necesidades de determinados actores y orientada a legitimar el ideal del DU en las diferentes coyunturas político-económicas.

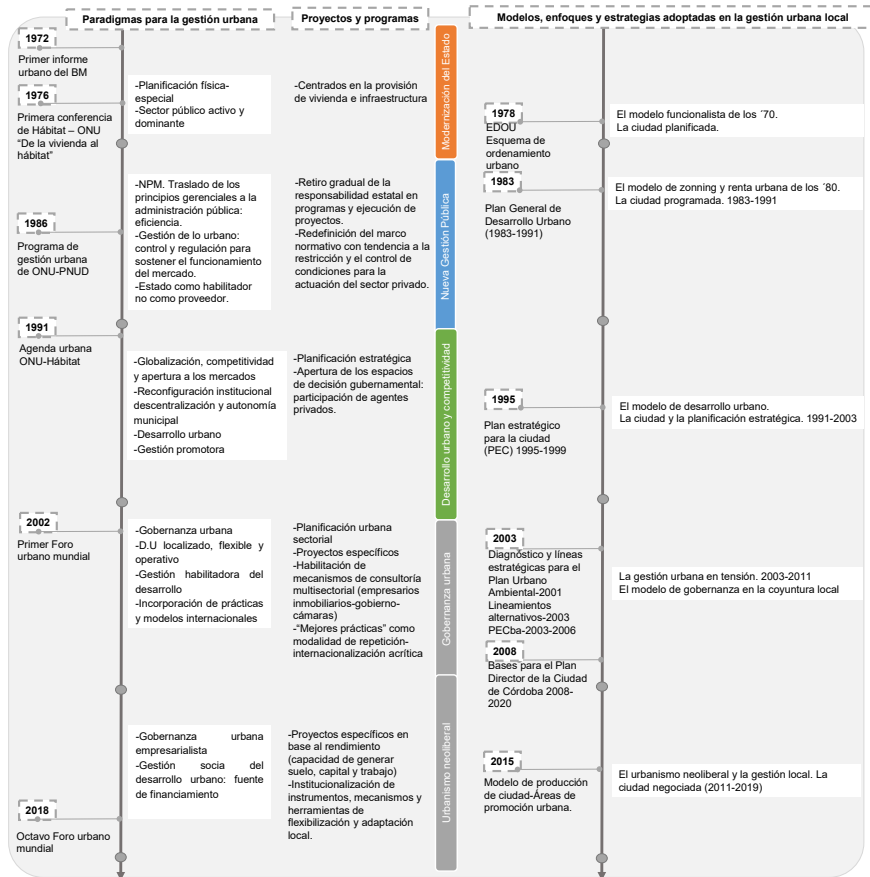
La genealogía permitió también realizar una lectura temporal y relacional entre los paradigmas difundidos por las agendas urbanas y la gestión y plani-

ficación urbana realmente existente en la ciudad de Córdoba. En los primeros años se logra identificar una mayor influencia conceptual, aunque con algunos matices y mixturas en su aplicación por herencias en la práctica de planificación. En cambio, a partir de la década del noventa, se manifiesta una adopción prácticamente sin mediaciones, tanto del enfoque como de las herramientas utilizadas. En su recorrido hasta la fecha, se advierte una adaptación paulatina pero continua de la planificación urbana hacia modalidades mercantilizadas.

Retomando los postulados teóricos, el proceso de neoliberalización despliega entre sus estrategias nuevas formas de regulación que permiten la transferencia de potestades y autoridad de lo público a lo privado (Araujo, 2010). En este sentido, cabe destacar el papel central que juega el gobierno local en la definición de las políticas urbanas y en la determinación del marco regulatorio urbano, dadas las condiciones constitucionales en nuestro país.

A partir de esta revisión, sumado al recorrido particular por el caso de estudio, se desarrollan a modo de síntesis los conceptos, las estrategias y prácticas territoriales expuestos (figura 1).

Figura 1. Secuencia de paradigmas dominantes en las políticas y la gestión urbana local de acuerdo con periodización. Ciudad de Córdoba, 1983-2019



Fuente: elaboración propia según Zanetta (2001), Delgadillo (2014), Van Lindert (2016) y fuentes locales.

Capítulo 3

La reconfiguración regulatoria en la gestión urbana local

Esta publicación nace de una pregunta acerca de una serie de urbanizaciones y desarrollos inmobiliarios en la ciudad de Córdoba que causaron gran impacto mediático por ser intervenciones de enorme incidencia en la ciudad, por afectar localizaciones sensibles como espacios verdes y por exponer una nueva modalidad y un momento disruptivo respecto de lo que venía sucediendo en el proceso de urbanización. Estos desarrollos inmobiliarios presentaban algunas características originales y llamativas, tales como su aparición repentina entre 2009 y 2015, y se reprodujeron intensamente en un plazo muy corto de tiempo:

- la escala de las operaciones, ya que involucran grandes extensiones del territorio;
- su localización, siendo principalmente en áreas periféricas establecidas por normativa como suelo rural o industrial;
- las características de los productos ofrecidos, ya que emergía una oferta inmobiliaria novedosa que cubría todos los momentos del negocio bajo un mismo emprendimiento (desde loteos hasta viviendas terminadas);
- y la jerarquía de las empresas que intervenían, al menos en un principio, ya que estos desarrollos eran encarados por grandes empresas del país (Corporación América) y de la ciudad (pertenecientes a la CEDUC).¹

¹ La Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC) agrupa a los empresarios del sector desde 2004, cuyo objetivo institucional es “contribuir al desarrollo armónico de

La pregunta clave fue cómo se logró la habilitación de estas intervenciones que estaban por fuera de lo establecido en la normativa urbana. La primera exploración nos acercó a la Ord. N° 12077 (2012) que “regula los Convenios Urbanísticos entre la Municipalidad de Córdoba y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado, en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo”, tal como expresa en su texto. Este instrumento se aprobó bajo la premisa de “promover el desarrollo urbano y las transformaciones en la ciudad con el menor costo posible para el municipio” y la obtención de “beneficios” referidos a la recuperación de valorización inmobiliaria derivada de las nuevas reglas establecidas para cada emprendimiento (Ord. N° 12077, 2012).

A partir de allí, la pregunta se volvió más interesante: ¿cómo llegamos a esto?, ¿cómo se logra legitimar este tipo de instrumentos?, ¿qué motivaciones encuentran los gobiernos locales para hacerlo?, ¿este tipo de instrumentos no logran finalmente mercantilizar la potestad regulatoria de los municipios? Como reconocemos la complejidad, multiescalaridad y multicausalidad de los procesos urbanos, es que para responder estas preguntas necesitamos indagar en las condiciones que lo hicieron posible, tanto la influencia de los marcos globales como los intereses y actores en las coyunturas locales.

Por ello, en este capítulo se refleja una revisión histórica de la regulación urbana en la ciudad desde 1983 hasta 2019. El recorte temporal está determinado por el regreso a la democracia y el inicio de la gestión local que dio lugar a la institucionalización del primer cuerpo normativo urbano específico que, con sus modificaciones, regulan el uso, el fraccionamiento y la ocupación del suelo de la ciudad de Córdoba hasta la actualidad (Ord. N° 8060, N° 8133 y N° 8256). En este capítulo, se abordan tres dimensiones:

- la normativa urbana propuesta, sus modificaciones y adaptaciones en el período de estudio (con el objetivo de identificar el tipo de norma, qué se regula y los actores que se incorporan o excluyen de la operación);
- la organización institucional de la gestión urbana (de las áreas encargadas de intervenir y controlar la regulación urbana);²
- y las modalidades de vinculación público-privadas implementadas y las formas institucionales emergentes.

la actividad de proyectos inmobiliarios y urbanísticos e interactuar con los poderes públicos y entidades privadas en todo cuanto contribuya al progreso de la misma”, tal como lo expresa su página web (<http://www.ceducba.com.ar/institucional>).

² Nos referimos especialmente a la secretaría o espacio institucional de menor jerarquía que tiene a su cargo lo relacionado a las normas de edificación y ocupación del suelo urbano y la

Regulación urbana local: adaptaciones normativas, institucionales y de vinculación público-privada entre 1983 y 2019

Tal como apunta Jaramillo (2009), la orientación estatal de la política urbana recae sobre cuatro ejes claves: ejerciendo su rol como constructor; como proveedor de servicios e infraestructuras; como agente fiscal; y, como regulador y planificador del suelo.

Los municipios en la Argentina conservan la potestad jurídica para decidir las reglas de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo dentro de su ejido, lo que podría interpretarse como un monopolio –al menos en términos jurídicos– para definir los procesos de creación y uso del suelo urbano. Este aspecto, junto con la planificación, es tarea ineludible de la función y la gestión urbana local, así como también uno de los elementos esenciales de la política urbana por su ejercicio exclusivo (Del Río *et al.*, 2014).

La relevancia de la regulación del suelo urbano recae, entre otros factores, por reunir una serie de condiciones particulares: es un recurso escaso, irreproducible y único en sus condiciones de localización. Sumado a ello, el mercado de suelo se comporta de manera diferenciada del mercado tradicional de bienes y servicios, ya que es un bien sin costo de producción, con alta rentabilidad y bajísimo riesgo. A la vez, se combina con un mercado inmobiliario imperfecto, desregulado y con expectativas principalmente especulativas. Por todo esto, el suelo urbano resulta un recurso estratégico y explica en gran parte por qué se requiere la participación del Estado tanto en su producción como en su regulación, y se ha convertido en uno de los temas prioritarios a debatir por las agendas públicas (Baer, 2008; Jaramillo, 2013; Smolka, 2013).

Mientras las políticas y los planes urbanos han funcionado como estructuras intermedias, instancias articuladoras que logran vincular los conceptos y paradigmas a la praxis en el territorio, los marcos regulatorios se configuran como las bases institucionales y los lineamientos normativos de dichos enfoques. No necesariamente presentan reciprocidad o logran reflejar en términos temporales los modelos que los soportan, sin embargo, encontramos en ellos definida la intencionalidad y las condiciones de regulación que pretende ejercer

planificación. Por caso, el área gubernamental que debe responder por el ordenamiento del territorio, la evaluación y gestión de emprendimientos urbanos de carácter residencial o comercial, las tareas de regularización urbana, la elaboración de nuevos instrumentos normativos y el control del cumplimiento de la ocupación, el uso y fraccionamiento de suelo urbano.

la administración gubernamental sobre un recursos escaso y codiciado como es el suelo urbano.

En este apartado se muestra un recorrido, una periodización que sigue las distintas gestiones del gobierno municipal en la ciudad de Córdoba. El análisis intenta reconocer continuidades y rupturas respecto de las condiciones normativas en el período de análisis, e identificar instancias o fases. En particular, se indaga en las sucesivas adaptaciones, su permeabilidad a la influencia de agentes locales con poder de lobby y la legitimización de las modificaciones impulsadas por el sector inmobiliario. En este punto, no deja de ser necesario aclarar que la legislación se manifiesta como respuesta al contexto específico en el cual fue creada y al cual debe garantizar su funcionamiento al menos mientras se mantenga la coyuntura específica que definió sus condiciones. Lo que interesa no es destacar la cantidad de modificaciones, ya que resulta obvio asumir que es sana y necesaria la progresiva adecuación de las normas que acompañan la evolución de los modos de vida y las maneras de ocupar el espacio urbano, sino identificar sus características, orientaciones, actores que se incorporan o desvinculan en las sucesivas adaptaciones normativas y reconocer en ellas las transformaciones regulatorias en este campo.

La ciudad regulada (1983-1991). Un marco normativo para el desarrollo urbano

Durante este período, en la ciudad de Córdoba se establece el marco normativo que regulará las obras, las urbanizaciones y los proyectos que se ejecutaran a partir de ese momento. Este propone una serie de reglas inéditas en la ciudad, con el fin de sentar condiciones y límites en la construcción y creación de suelo urbano. Para el secretario de DU, “resultó de fundamental importancia la elaboración de una legislación para establecer, a través de un sistema normativo, el control de las acciones privadas” (Iros, 1991). Tanto su configuración como elaboración no resultó ser una tarea planificada, sino más bien una respuesta técnica a una serie de necesidades que se presentaban como urgentes.

La propuesta se basó en el criterio de *zoning* y tomó de base modelos de zonificación de la ecología urbana americana y legislación ya instalada en países europeos y latinoamericanos.

La normativa urbana propuesta

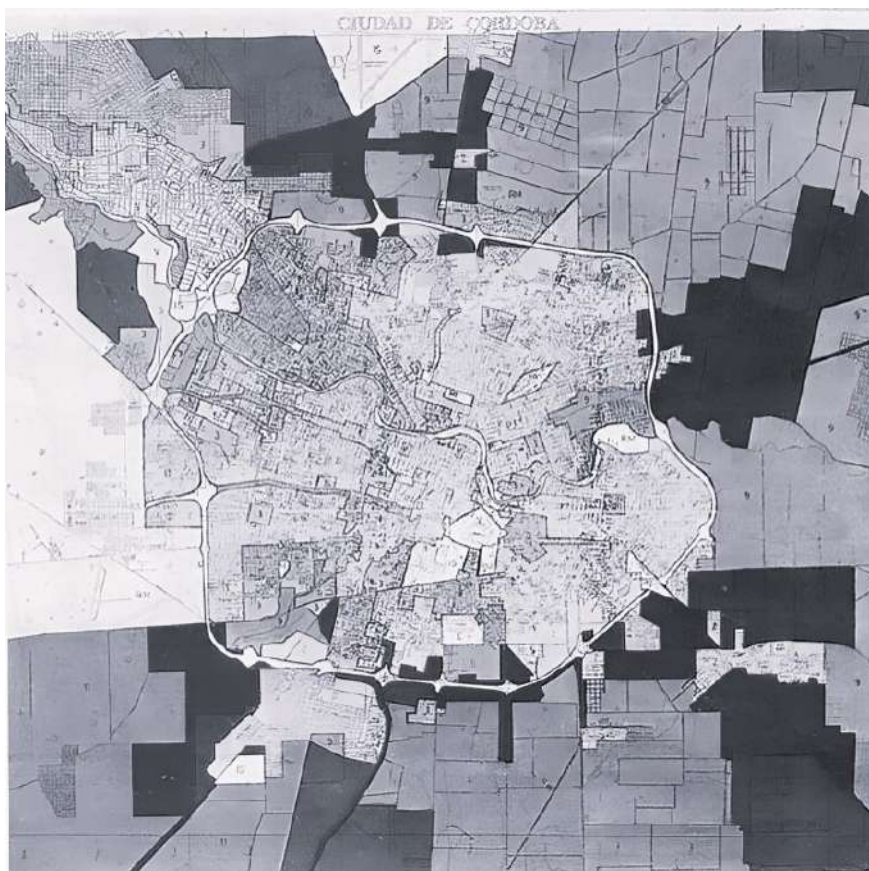
El marco normativo se concentró en definir y diferenciar áreas y usos, densidades habilitadas para el aprovechamiento del máximo potencial de la infraestructura instalada y limitar al avance de suelo urbano sobre áreas rurales. El instrumento para ello fue la creación de una legislación urbana que abarcara los principales ejes problemáticos:

- el fraccionamiento (Ord. N° 8060);
- el uso del suelo (Ord. N° 8133);
- y la ocupación (Ord. N° 8256/1986 para áreas intermedias y periféricas, y la Ord. N° 8057 para el área central).

En líneas generales, este marco normativo expresa la capacidad de limitación y regulación estatal sobre diferentes escalas. Mediante la Ord. N° 8060, referida al fraccionamiento del suelo, se intenta delimitar la extensión de la mancha urbana, así como también definir funcional y formalmente la oferta de suelo y la tierra vacante. La norma establece como objetivo regular el fraccionamiento de la tierra, así como establecer reglas y condiciones mínimas para la ampliación o modificación de áreas urbanizables, con el fin de limitar la localización de futuras urbanizaciones sobre el extenso ejido municipal. En esta regulación se expresa un detallado listado de condiciones de acuerdo con la localización, entre las cuales fijaba dimensiones tanto para calles, espacios verdes y servicios con los que debería contar cada fraccionamiento de acuerdo con el polígono y área, y para cada elemento del lote particular (calle, arbolado, vereda, medianeras, etc.).

Se reconoce también la necesidad del gobierno municipal de contar con mecanismos legales y económico-financieros que posibiliten “la eliminación de los excesos especulativos” (Ord. N° 8060, 1985: 2), asumiendo un rol regulador y de control sobre las actividades inmobiliarias. Ante esto, se determinaron pasos procedimentales y administrativos para aquellos quienes tuvieran interés en convertir una fracción de tierra en un loteo urbanizado. Por otra parte, la ordenanza estableció de antemano las situaciones consideradas como excepcionales para la reglamentación, en la que se incluyó de manera exclusiva a las urbanizaciones derivadas de planes de vivienda estatales.

Imagen 7. Espacialización de la ordenanza de fraccionamiento del suelo urbano N° 8060. Ciudad de Córdoba, 1985

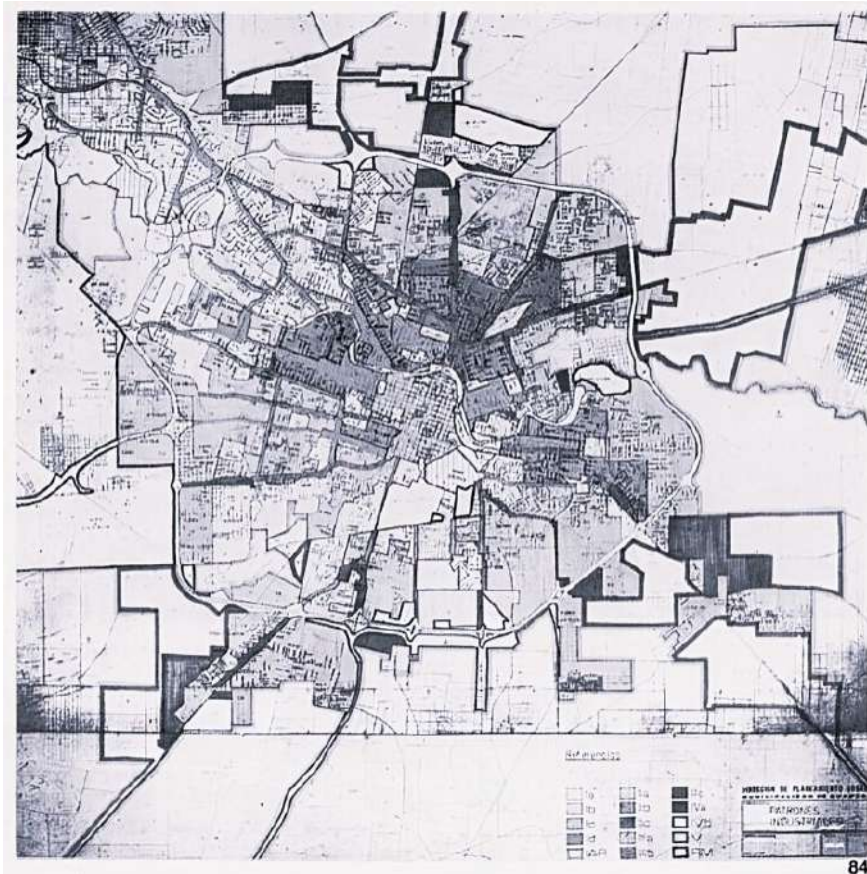


Fuente: Archivo histórico municipal, Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

En una segunda escala de aproximación, apenas meses después, surge la ordenanza referida a usos del suelo (N° 8133, 1985). Con el objeto de regular la localización de actividades económico-productivas en el ejido municipal, habilita o no la localización de actividades respecto de dicha clasificación. En la norma, se evidenció un gran esfuerzo por definir cada actividad industrial y su compatibilidad con la actividad residencial o comercial para el aprovechamiento del máximo potencial de la infraestructura instalada y limitar el avance de suelo urbano sobre áreas rurales. La zonificación, principio fundamental del

urbanismo moderno, intenta limitar la localización de actividades en función de la renta del suelo urbano. En la ciudad, sigue una organización en anillos concéntricos que diferencia el área central (núcleo histórico), intermedia (barrios pericentrales) y periférica.

Imagen 8. Espacialización de la ordenanza de usos del suelo N° 8133. Ciudad de Córdoba, 1985

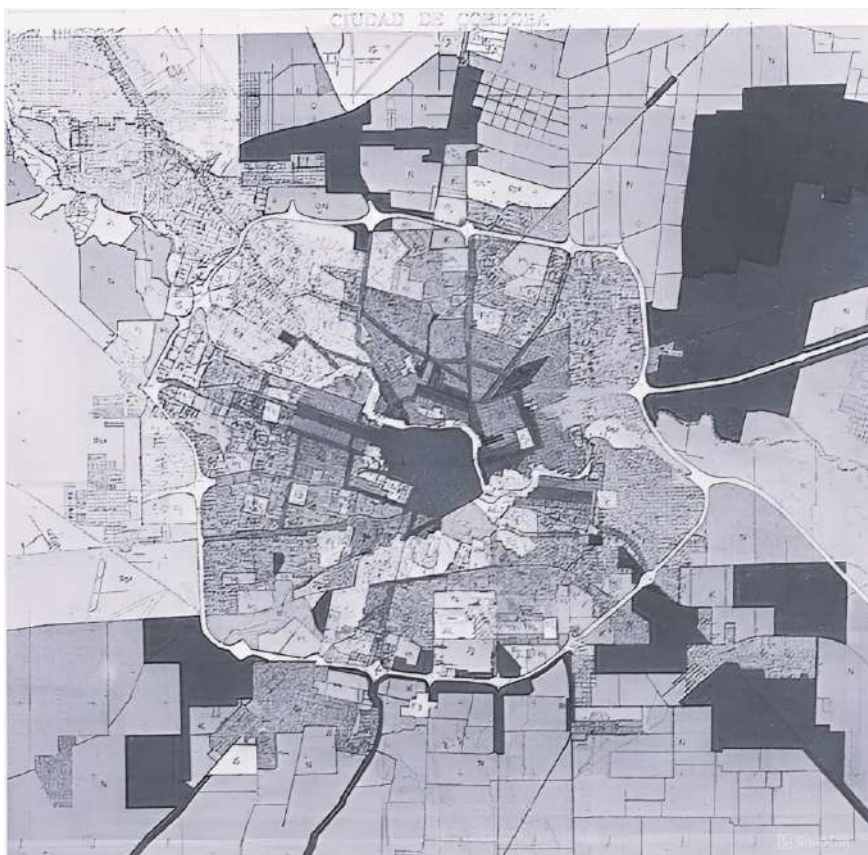


Fuente: Archivo histórico municipal, Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

La ocupación, último eje, legisló separadamente el área central (Ord. N° 8057) de la intermedia y periférica (Ord. N° 8256), a los fines de consolidar y densificar

el primero y controlar física y arquitectónicamente la forma en que se ocupaba la segunda. En esta escala, referida al lote particular y a la cual se le dedica la mayor parte de la reglamentación, se expone el gran interés en controlar la forma, las alturas y medidas de la ocupación, cantidad de unidades, así como F.O.S. y F.O.T.,³ lo que determina su “carácter arquitectónico”.

**Imagen 9. Espacialización de la ordenanza de ocupación del suelo
N° 8256. Ciudad de Córdoba, 1986**



Fuente: Archivo histórico municipal, Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

³ Se denomina F.O.S. al factor de ocupación del suelo, que determina el porcentaje de terreno que se puede ocupar; y F.O.T. refiere al factor de ocupación total expresado en un coeficiente que determina los máximos m² que se pueden construir.

La institucionalización de este conjunto de normas fue el principal y más duradero instrumento producido en estos años, que aún con numerosas modificaciones y adaptaciones sigue vigente. Además, fue “inspiradora” para el resto de las ciudades argentinas, ya que se superó la regulación por indicadores constructivos para conformar un cuerpo normativo integral. Así mismo, refleja el enfoque tecnocrático propio del urbanismo de la época, concentrado en establecer condiciones y características morfológicas para las construcciones, aunque también se adjudica la potestad de asignar zonas, formas de ocupación y fraccionamiento del suelo, y habilitar determinados usos en el ejido de la ciudad. Un conjunto de acciones legitimadas históricamente en el campo disciplinar del planeamiento urbano mediante instituciones estatales (del Río *et al.*, 2014). En este cuerpo normativo, se expone el alcance funcional del planeamiento urbano y la incidencia del gobierno local en su capacidad de limitar y regular la ocupación del suelo, ya que es a través de la regulación urbana que se establecen condiciones diferenciales sobre las propiedades de acuerdo con su localización, lo que incide en los precios y provoca una distribución particular de la renta del suelo urbano. Un papel central en la dinámica económica de la producción urbana, al “constituirse como un instrumento capaz de configurar obligaciones y derechos” en torno a la propiedad del suelo urbano y otorgar, mediante la asignación de índices, valorizaciones diferenciales (Del Río *et al.*, 2014).

Estructura orgánica institucional

Durante este período, la estructura orgánica municipal se divide en áreas básicas que respondían a las demandas de gestión de la época: gobierno, economía, DU, servicios públicos y salud (Ord. N° 7926, 1983). Respecto a la gestión urbana específicamente, se otorga un lugar de mayor jerarquía y poder de decisión al área, al ascender la dirección de planeamiento a Secretaría de Desarrollo Urbano. Esto implicó otorgarle más capacidad de mando al secretario, incluir en el manejo de lo urbano no solo la regulación y la planificación de la ciudad, sino también la gestión y orientación de las decisiones de inversión en ella.

Tanto la elaboración como la configuración, en términos técnicos, del marco regulatorio fue realizada íntegramente por el personal que integró la Secretaría, no sin presiones de los empresarios y la cámara de la construcción que preferían no tener limitaciones en su actividad, por lo que la falta de regulación era un activo por defender.

Durante los dos períodos de gestión que correspondieron al mismo partido e intendente, se logró la continuidad de los equipos técnicos y espacios institucionales, y se conservó la línea y las directivas del área por ocho años.

La planificación estratégica, la participación y la expansión de la ciudad (1991-1999)

Para mediados de la década del noventa, se reemplazó el Plan de Desarrollo Urbano por el PEC, lo que cambió el enfoque de la gestión urbana y las bases en los cuales se apoyaba.

Cambios y adaptaciones normativas

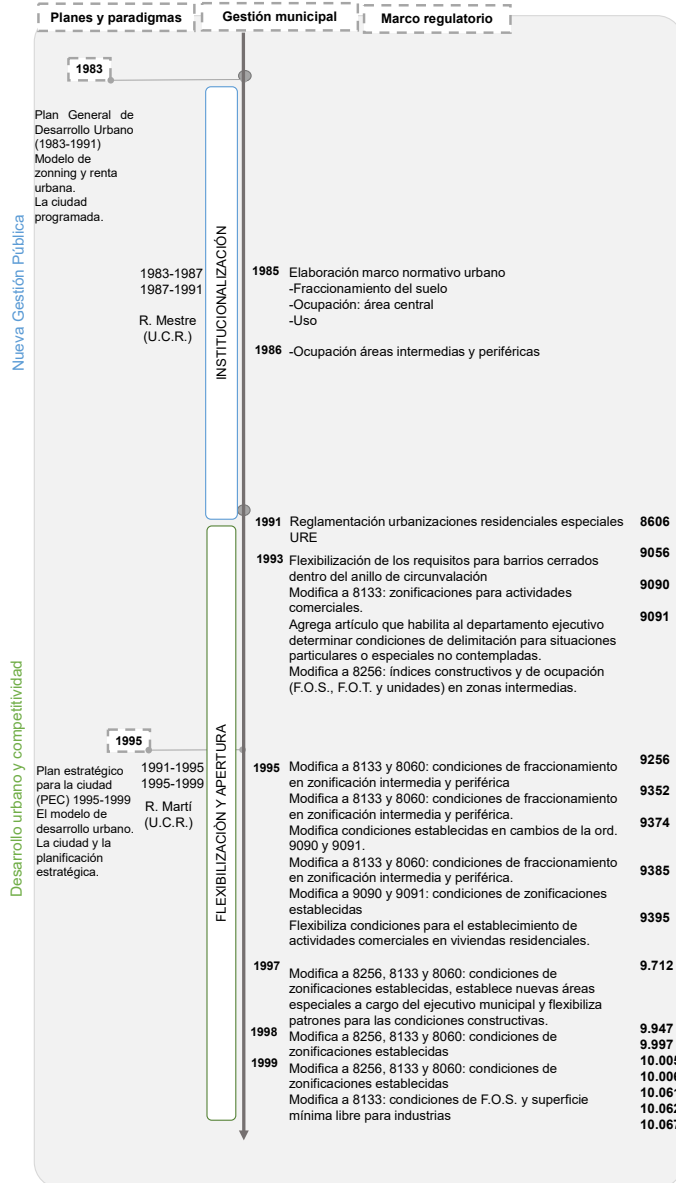
El mayor impacto en el orden normativo fue la decisión de no continuar con el control de la ocupación periférica sino todo lo opuesto, fomentarla a través del plan de descentralización municipal y el incentivo a la localización residencial en torno a nuevas centralidades institucionales y comerciales.

En este contexto, se produjeron concertaciones entre el municipio y empresarios que fueron punta de lanza en la trayectoria de los acuerdos público-privados y las excepciones normativas. En este caso, con el fin de permitir nuevas tipologías comerciales de grandes firmas que venían a instalarse en la ciudad sobre áreas periféricas y residenciales.

La flexibilización en el cumplimiento de la regulación vigente se materializó también en la habilitación *ex post facto* de urbanizaciones cerradas de élite, los primeros barrios *country* de la ciudad. Estos se habían localizado sobre suelo rural periférico, con ocupaciones de muy baja densidad y en localizaciones exclusivas respecto a la calidad ambiental. Se aprueba la Ord. N° 8606 (1991) para Urbanizaciones Residenciales Especiales (URE), que legitima una modalidad de urbanización que ya existía en la ciudad. La aparición de un grupo empresarial de peso puso a trabajar la gestión urbana sobre la legitimización y regulación de este tipo de producción inmobiliaria (Guevara, 2016; *La Voz*, 2013c). Esta norma exclusiva y *ad hoc* se convierte en la primera excepción al marco regulatorio en contar con legitimización y reglamentación propia, ya que no cumple con las condiciones establecidas en las normas de fraccionamiento, uso y edificación del suelo vigentes del marco regulatorio urbano.

Entre 1993 y 1999, se identifica una sucesión sistemática de adaptaciones en el marco regulatorio urbano que incluyeron más de quince variaciones en artículos sobre la determinación de áreas, zonas e indicadores constructivos de los perfiles definidos en la década anterior.

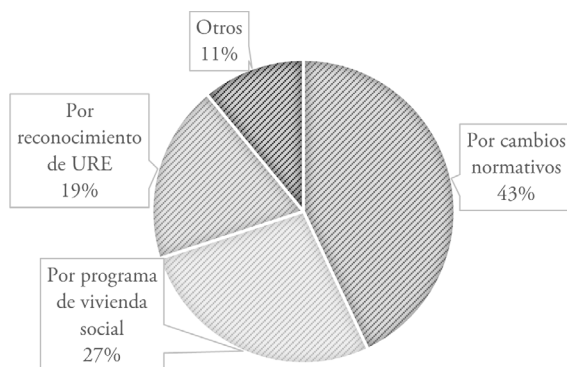
Figura 2. Genealogía del marco regulatorio urbano y sus modificaciones. Ciudad de Córdoba, 1983-1999



Fuente: elaboración propia de acuerdo con documentos oficiales.

La secuencia de modificaciones, provocadas en parte por la orientación de la política urbana enfocada en promover la inversión privada, sumadas a la presión de los agentes inmobiliarios, logró adaptar los parámetros e indicadores a las demandas del sector año tras año. Se avanza también sobre la flexibilización de requisitos en el parcelamiento y la localización de barrios cerrados, los usos permitidos en las zonas periféricas e intermedias, las condiciones de fraccionamiento y ocupación de esas mismas zonas, entre otras. Todo ello con el fin de fomentar y posicionar la ciudad como un buen lugar para las inversiones, en pos de un “desarrollo urbano con efecto desarrollador económico y generador de empleo” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 1996). Como resultado, el perímetro urbano se amplía en más de 5.000 ha (Marengo y Monayar, 2012) sobre las áreas inicialmente demarcadas como no urbanizables, rurales e industriales, y las recalifica e incorpora al mercado de suelo urbano.

Gráfico 8. Clasificación de hectáreas incorporadas como urbanas según el tipo de permiso normativo, 1991-2001. Valores relativos sobre total de 5000 ha



Fuente: elaboración propia según Marengo (2006), de acuerdo con el relevamiento gráfico de planos digitales de la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Córdoba.

La sumatoria y secuencia de las modificaciones revela una operación adaptativa permanente, orientada a permitir mejores rendimientos constructivos o la habilitación de uso en espacios antes denegados. Una tendencia a flexibilizar las normas dispuestas, con el fin de lograr una ciudad atractiva para movilizar los recursos asociados a la actividad comercial y la industria constructiva-inmobiliaria.

Así, la función de control y regulación que se había asignado al cuadro de normas urbano-constructivas durante los años ochenta se revierte para considerar la articulación público-privada como una alianza estratégica que permite el despliegue de los recursos económicos en la ciudad para su crecimiento y competitividad.

Estructura orgánica institucional

Es de notar que hasta 1999 la estructura orgánica municipal se mantuvo relativamente estable en su conformación, con una configuración simple de secretarías. Si bien entre 1991 y 1999 se conservaron los cargos y las designaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano en cuanto a función y estatus en el organigrama del Ejecutivo municipal, las tareas de planificación para pensar lo urbano y su “desarrollo” se volcaron directamente en las áreas encargadas del PEC. En los primeros años de gestión, quien estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano concentró su tarea en el diseño de los CPC como contribución al cumplimiento de los objetivos de descentralización administrativa del PEC. Para los años siguientes, la Secretaría estuvo a cargo de operativizar técnicamente los cambios normativos necesarios para concretar los objetivos del plan y acompañar la llegada de las inversiones.

Por otra parte, los funcionarios encargados de las direcciones del área (planeamiento urbano, obras privadas) van a ser quienes ocupen los cargos de secretarios entre los años 2011-2019. La participación en esta experiencia resulta un antecedente valioso, ya que van a proponer instrumentos e instituciones de similares características a los desarrollados durante este período, a la vez que se otorgará mayor poder de participación a los actores empresariales.

Para 1996, se incorporó un nuevo espacio institucional bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno, dedicada exclusivamente a llevar adelante el PEC: la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Económico. Esta fue la encargada de gestionar el plan bajo un claro objetivo económico y dejando la coordinación técnica de las obras planteadas en la dirección de Planeamiento Urbano, depreciando las tareas y responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Urbano. En este período, si bien en la estructura administrativa esta última conservaba el rango y la jerarquía, en la toma de decisiones y roles fue reemplazada por este nuevo espacio que asumió sus funciones de planificación con una clara orientación a la dimensión económica del territorio. De acuerdo con Marianacci, el gobierno de la ciudad asumió su papel de promotor del desarrollo económico local para dinamizar la actividad y generar condiciones

para favorecer la creación de empleo (2000: 12). Al mismo tiempo, se orienta la función de la Subsecretaría para convertir al municipio en un agente “dinamizador del crecimiento”, ya que se interpreta que los gobiernos locales no solo deben encargarse de la prestación de servicios urbanos básicos, sino que deben modernizarse para asumir la promoción del desarrollo económico a escala local (Marianacci, 2000). Conceptos como eficiencia, instrumentos y modernización aparecen con fuerza en el entramado institucional y en el gobierno local para referirse al DU. Así, los principios gerenciales relacionados al paradigma de la planeación estratégica se convirtieron en ejes de la gestión y la política urbana.

Mecanismos y figuras institucionales creadas para la vinculación público-privada: el ciclo de las concertaciones

Siguiendo los principios de la planificación estratégica, la alianza y vinculación del gobierno local con los actores empresariales se convirtió en un objetivo prioritario de la gestión. El PEC es un reflejo explícito de la política urbana municipal, con interés en promover el desarrollo económico y la promoción de un “nuevo relacionamiento público-privado” como uno de los ejes centrales para generar formas asociativas novedosas en la gestión urbana (Marianacci, 2000).

Lo que se promovió, concretamente, fueron modalidades de asociación público-privadas no solo respecto de las necesidades físico-espaciales (como pudieron ser algunos acuerdos emparentados a la financiación de grandes obras de infraestructura), sino fundamentalmente centradas en el “hecho urbano como un hecho económico” (ídem). En este período se concretaron concertaciones público-privadas, negociaciones particulares entre el gobierno local y representantes de grandes firmas comerciales tales como Wal-Mart y Carrefour, así como también grupos empresarios de origen local como Dinosaurio (que inauguró su primer centro comercial en 1998)⁴ para atraer dichas inversiones y la instalación en la ciudad. Estas concertaciones habilitaron excepciones normativas particulares en torno a los usos y ocupación del suelo urbano para que se construyeran shoppings o grandes centros comerciales en áreas residenciales periféricas de la ciudad, con el argumento de dinamizar las inversiones, la oferta

⁴ Grupo Dinosaurio inicia actividades en 1998 a cargo de dos empresarios cordobeses, Euclides Bugliotti y Hugo Lauret. Según declaran en su página web, ambos empresarios “con amplia trayectoria y experiencia en hipermercados y centros comerciales, materia en la que fueron pioneros y que de alguna manera contribuyeron a la transformación urbanística y económica de importantes ciudades de nuestro país”. Disponible en: <https://www.grupodinosaurio.com/elgrupo.php> (última visita: 12-12-2019).

inmobiliaria y conseguir la modernización de la ciudad de acuerdo con los preceptos globalizadores. La construcción de estos megaespacios comerciales cambiaron el perfil y la escala de los barrios periféricos donde se asentaron, y generaron nuevas “áreas de oportunidad” para los negocios inmobiliarios.

Estas experiencias se convierten en antecedentes directos de los CU y asumen que la gestión urbana debe tomar un rol promotor y generar las condiciones para captar y atraer inversiones empresariales. En palabras del subsecretario de Planificación y Desarrollo Estratégico, “un cambio en la manera de gestionar la ciudad y pensar en términos de beneficios” (ibíd.: 13), además de proponer la participación del gobierno local en emprendimientos que persigan el lucro para contar con recursos adicionales a los fiscales.

La concertación o *partnership* como modalidad de asociación público-privada no fue el único mecanismo de participación de los actores empresariales. Durante este período, surge una primera oleada de políticas urbanas de corte neoliberal, caracterizadas no solo por los incentivos, cambios o excepciones al marco regulatorio urbano con el fin de favorecer las inversiones del sector, sino también por abrir el espacio de decisión a representantes de la actividad privada mediante la creación de “nuevas institucionalidades mixtas”. De acuerdo con el principal responsable del PEC, Guillermo Marianacci, se plantearon tres grados y modalidades de relacionamiento público-privado según los diferentes momentos del proceso: un primer momento dedicado a las tareas de formulación del programa de desarrollo económico en el cual el municipio aceptó una participación activa de los actores privados para “permearlo”; un segundo momento al trabajar los objetivos y el diseño del proyecto en el cual se realizó una “asociación informal” entre los agentes económicos privados y el gobierno local a través de comisiones y grupos de trabajo; y un tercer momento de “asociación formal” al constituir nuevas institucionalidades mixtas con personería jurídica propia para la aplicación del plan (ibíd: 36).

En este momento se crean como “nuevas institucionalidades mixtas” la incubadora de empresas y la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC)⁵ como estructuras que contribuirían a la eficiencia de

⁵ La ADEC es una institución sin fines de lucro que “promueve el desarrollo económico y social de la ciudad de Córdoba y su región metropolitana”, según consigna su página web. Es definida como un espacio público-privado que nació en 1996 en el marco del PEC y a la fecha está integrada por 43 entidades entre cámaras empresariales, colegios profesionales, las universidades de la ciudad y la Municipalidad de Córdoba. Entre sus objetivos se presenta: articular el accionar privado con el del sector público, promover políticas y estrategias para el desarrollo de la ciudad y potenciar la iniciativa empresarial, su capacidad de innovación y gestión. Dispo-

los proyectos estratégicos. La conformación de ADEC fue una innovación de gestión y la primera de su tipo en la ciudad. En su inicio, fue formada por trece cámaras comerciales y miembros del municipio, y se impulsó una “estructura reducida y flexible que se alejara del funcionamiento burocrático” de la institución pública, alegando y acudiendo al concepto de eficiencia como objetivo de gestión. De acuerdo con la primera memoria de ADEC (1997), su vicedirector y responsable del Plan de Desarrollo Estratégico, Guillermo Marianacci, expresa que entre sus principales objetivos se encontraba “dar respuesta de manera integrada al desarrollo económico y urbano desplegado a partir de la elaboración del plan estratégico de la ciudad” (ibíd.: 35). Así también manifiesta que es una nueva forma de relacionamiento público-privado que permite aprovechar “las ventajas y fortalezas de ambos tipos de administración”, romper el concepto de “separación irreconciliable del Estado local y la iniciativa privada” y con ello mejorar la competitividad de la ciudad.

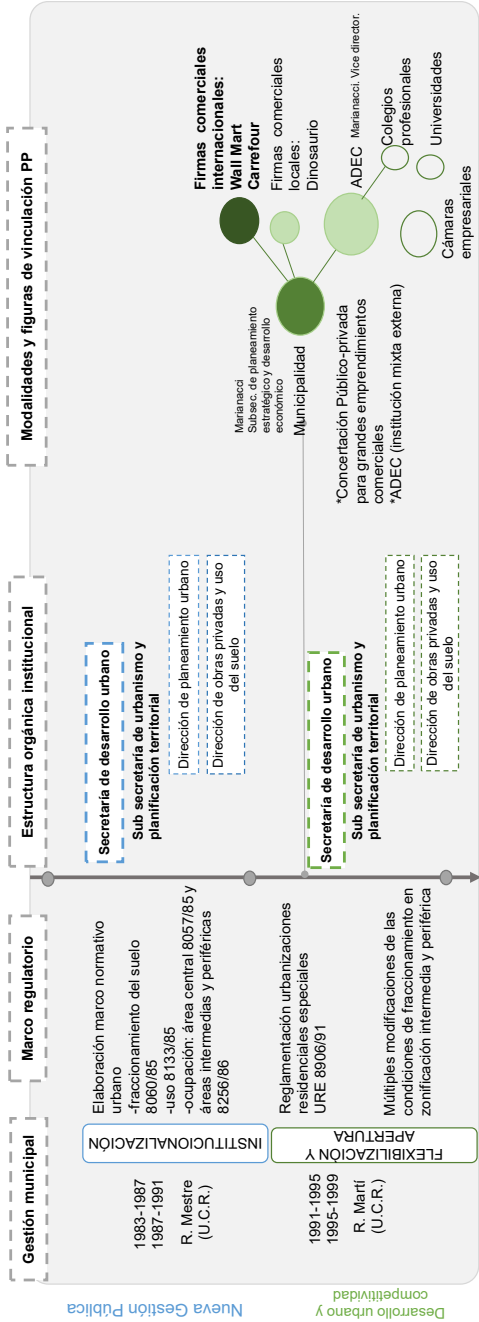
Al calor de estas nuevas instituciones mixtas, la idea de gestión público-privada toma mayor fuerza y es considerada como un indicador de éxito. De estas “nuevas institucionalidades”, la ADEC es la única que ha sobrevivido al paso de la propia gestión impulsora e incluso se ha fortalecido ocupando cada vez más espacios de decisión y consulta. Cabe destacar que estos espacios público-privados van a sufrir un corrimiento o debilitamiento de su rol y protagonismo en la primera década del 2000, y van a retomar su lugar y participación cada vez mayor en la gestión entre 2011 y 2019.

En este contexto, la creación de ADEC y las sucesivas adaptaciones de la normativa urbana se enmarcan en el trabajo conjunto entre la municipalidad y los representantes empresariales para adecuar la ciudad “a los procesos de desarrollo inmobiliario” (ibíd.: 13). Actividad que, de acuerdo con estos actores, genera mejoras en los índices económicos de la ciudad y por ello resultaba imprescindible pensar la planificación urbana, los usos del suelo y los servicios en respuesta a las demandas del sector empresarial.

En este sentido, podemos decir que la planificación estratégica fue la puerta de ingreso que permitió la participación de sectores industriales, comerciales y financieros en las decisiones respecto del territorio, sobreponiéndose a la tradicional planificación urbana físico-espacial conducida por técnicos-profesionales y dando paso a una gestión condicionada por las variables y los agentes económicos.

nible en: https://www.adec.org.ar/home/quienes_somos#:~:targetText=Este%20espacio%20p%C3%BAblico%20privado%20%E2%80%93que,el%20entonces%20Intendente%20Rub%C3%A9n%20Mart%C3%AD (última visita: 6/12/2019).

Figura 3. Genealogía de gestión municipal, marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 1983-1999



Fuente: elaboración propia según documentos oficiales.

Tanto la creación de institucionalidades mixtas como la implementación de la concertación público-privada fueron innovaciones para la gestión urbana local, las cuales marcan el inicio de un ciclo que va a tener continuidad en el tiempo. El espacio ganado por los actores empresariales en la gestión local no va a retroceder, sino que se irá acrecentando en los años siguientes, institucionalizando su participación bajo distintos mecanismos, convirtiéndose en una voz de peso con legitimidad y poder de habilitar o rechazar lineamientos de planificación urbana durante la próxima década.

Gobernanza urbana, gestión local y la presión de los actores de la industria urbana-inmobiliaria (1999-2011)

Durante este período, se sucedieron con intensidad una serie de cambios en torno a la representación partidaria de la gestión municipal y con ello en el enfoque de la gestión urbana. Al igual que en el período anterior, se sucedieron múltiples intentos para consensuar un plan urbano –todos ellos sin éxito–, lo que manifiesta el sostenido desplazamiento de la planificación urbana como actividad tradicionalmente vinculada a la gestión de la ciudad. Todo ello dentro de un ciclo que nace en un contexto de fuerte crisis institucional, política y económica en el país, y que afecta, entre otras, la actividad constructiva-inmobiliaria.

Durante este período, toman protagonismo las inversiones inmobiliarias derivadas de la renta agropecuaria, así como los agentes relacionados a la industria de la producción urbano-inmobiliaria: los desarrollistas. La activación del mercado poscrisis del año 2001 generó un boom de la construcción en la ciudad, concentrado en el área central y los barrios pericentrales, y produjo una sobreocupación del suelo a la vez que generó saltos importantes en su valor (Dávila, 2013; *La Voz*, 2013d). Este proceso se puede explicar esencialmente por dos factores: el bajo valor en pesos de la construcción luego de la crisis económico-financiera de 2001-2002, que fomentó el desarrollo del negocio; y la generación de modalidades innovadoras de financiamiento de los proyectos como los fideicomisos (Baer, 2008). Por ello, la compra de suelo urbano y la producción urbano-inmobiliaria se convirtió en la mejor reserva de valor durante la primera década del siglo XXI en nuestro país y, particularmente, en la ciudad de Córdoba.

En el marco de la periodización *ad hoc* de este análisis, diferenciamos tres subperíodos dentro de esta etapa de acuerdo con cada gestión mu-

municipal: la primera, desde 1999 a 2003, signada por la continuidad de la flexibilización de la normativa vigente en relación con las zonas y áreas establecidas en el período anterior; la segunda, de 2003 a 2007, cargada de tensiones, marchas y contramarchas relacionadas a la presión de la industria constructiva-inmobiliaria para habilitar nuevas áreas y oportunidades de inversión; y la tercera, de 2007 a 2011, atravesada por la negociación particularizada de las condiciones normativas para determinados desarrollos inmobiliarios, lo que da inicio a un nuevo momento en la relación gestión urbana-empresarios.

La suma y combinación de estos hechos revela la fuerte tensión y el interés sobre las decisiones en torno a la regulación urbana, y demuestra que no solo se trata de un acuerdo legal o burocrático sobre la actividad constructiva en la ciudad, sino una línea de poder estrechamente vinculada a los actores más influyentes del tan anhelado DU.

Cambios y adaptaciones normativas

Si bien el marco regulatorio urbano planteado en 1985 continuó como base normativa para la producción urbana, en la primera gestión de este ciclo (1999-2003) se sumaron sucesivas adaptaciones. Durante estos años se identifica una continuidad en la tendencia de flexibilización parcial del marco normativo respecto de la zonificación y los índices constructivos. Sumado a ello, la gestión municipal generó una política de regularización de la tenencia del suelo sobre áreas de vacancia, lo que posibilitó el ingreso de estos bienes al mercado formal y su comercialización, destinada principalmente a la construcción de barrios cerrados tipo *country*.

Entre 2003-2007 el signo político de la gestión municipal cambia, incluso por fuera del bipartidismo tradicional que había gobernado desde el retorno de la democracia (entre la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista). El “juecismo” (denominado así por ser Luis Juez el líder del partido Frente Nuevo) alteró no solo la continuidad partidaria de la gestión local desde 1983, sino también la política y “la mirada urbana” (Lemma, 2017).

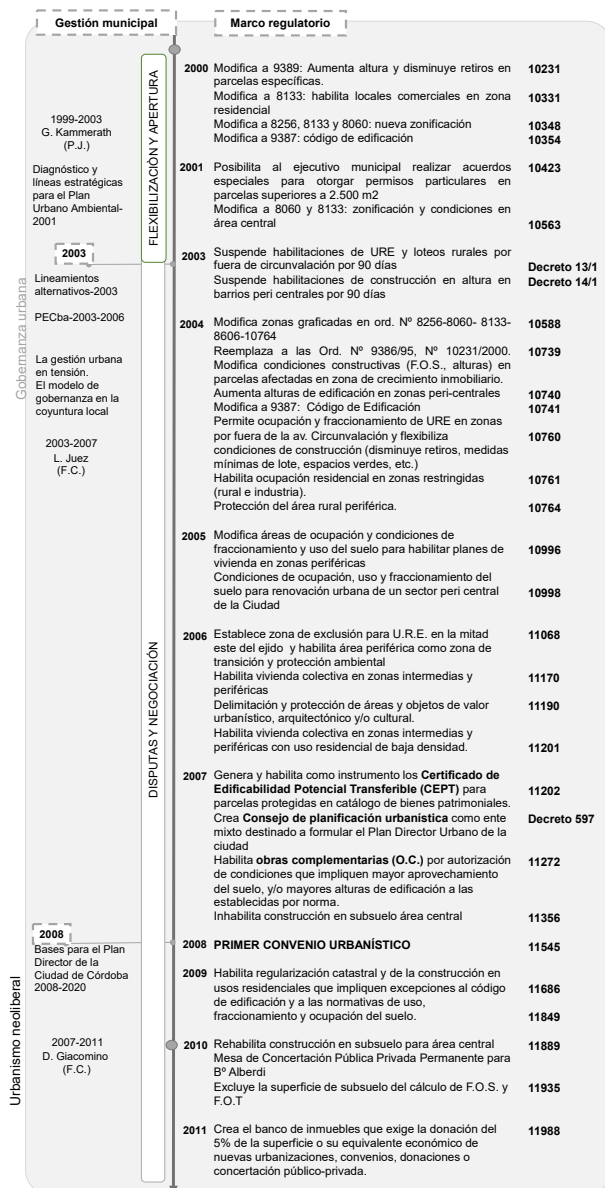
Durante este período se sucedieron dos fenómenos de importancia que van a repercutir en la gestión urbana local. Por un lado, el llamado boom inmobiliario que se produjo entre 2003 y 2008; y por el otro, la erradicación de 35 asentamientos de áreas centrales y pericentrales de la ciudad que fueron relocalizados en la periferia, liberando así terrenos de gran valor por su ubicación estratégica. La intervención del gobierno municipal en este último se limitó a

otorgar la excepción normativa respecto del uso, el fraccionamiento, la ocupación del suelo y el código de edificación, y dio legitimidad a un programa de viviendas que estaba por fuera del marco reglamentario en todos sus aspectos (Rebord, 2006; Von Lücken, 2011).

En cuanto al tercer subperíodo, entre 2007 y 2011, la mayor novedad fue la habilitación e implementación de instrumentos destinados a la recuperación de la valorización inmobiliaria, justificados como mecanismos ágiles y flexibles para dinamizar el DU. Los instrumentos utilizados fueron exclusivamente aquellos vinculados a negociar las condiciones normativas para determinadas operaciones inmobiliarias a cambio de un porcentaje de la valorización obtenida por los beneficios otorgados. Es decir, mecanismos que legalizan y legitiman el pago de un porcentaje de una potencial renta urbana (Jaramillo, 2009) a cambio de modificaciones en las condiciones y los índices constructivos. Nos referimos a la ordenanza de Obras Complementarias (OC) (Ord. N° 11272, 2007), de los Certificados de Edificabilidad Potencial Transferible (CEPT) (Ord. N° 11202, 2007) y la firma del primer CU (Ord. N° 11545, 2008). El uso y la aplicación diferenciada de estos instrumentos se detallarán en el próximo apartado, a la vez que intentaremos mostrar su recorrido en los años siguientes ya que van a alterar no solo la función del marco regulatorio urbano vigente, sino la impronta y la lógica de la gestión urbana posterior.

En suma, durante esta década no solo se van a flexibilizar los límites de las zonas dispuestas a la urbanización y ocupación como en el período anterior, sino que van a surgir mecanismos específicos para la negociación de las condiciones normativas, un cambio de orientación que va de la flexibilización a la mercantilización.

Figura 4. Genealogía del marco regulatorio urbano y sus modificaciones. Ciudad de Córdoba, 1999-2011



Fuente: elaboración propia según documentos oficiales.

Esta secuencia toma sentido si se observan una serie de factores. A nivel nacional, durante los años noventa se registraron niveles muy bajos de incidencia del sector constructivo-inmobiliario en el producto bruto interno nacional, por lo que se multiplicaron los pedidos de la cámara de la construcción para dinamizar la actividad a distintas escalas de gobierno.

Luego de la crisis político-institucional de 2001, que derivó en la salida de la convertibilidad y la necesidad de aprovechar el boom constructivo y la ola de inversión, desde 2003 se suceden una serie de idas y vueltas entre los representantes de la actividad inmobiliaria y las autoridades municipales que determinaron el clima de tensión que marcó este período. A poco de comenzar la gestión juecista, se declara por decreto la suspensión por noventa días para las habilitaciones de URE y los edificios en altura en el barrio de más rápida renovación de la ciudad, Nueva Córdoba.⁶ El argumento de ambas medidas apuntaba, por un lado, a restringir el avance de la urbanización sobre el área rural-periférica del ejido conducido principalmente por las urbanizaciones tipo *country*, y por el otro, a la densificación del área central que ejercía una fuerte presión sobre la provisión de servicios e infraestructura que el municipio no estaba en condiciones de responder. Ambos espacios, ejes de las inversiones inmobiliarias en la ciudad.

Esta decisión reveló la necesidad de marcar diferencias respecto a las gestiones anteriores y una especie de aviso sobre las nuevas condiciones políticas que debía atender el empresariado inmobiliario local (López, 2013; en Cisterna, 2019). A raíz de esta suspensión y como respuesta a la acción municipal, los empresarios del sector se organizaron como gremio y conformaron la CEDUC en 2004.

En materia legislativa, las normas de construcción y edificación se enfrentaban constantemente a la necesidad de dar respuesta a la iniciativa privada que estaba dispuesta a asumir riesgos de inversión, aún a pesar de la falta de crédito y de reglas claras. Mientras estas dificultades frenaban las inversiones y, por ende, los procesos de desarrollo de la ciudad, otros estados como los de Rosario, Mendoza o Capital Federal creaban condiciones favorables a los proyectos urbanísticos.

Atendiendo a esta realidad, los empresarios cordobeses comenzaron a reunirse para analizar la conformación de una institución que contribuyera a dar respuesta a las necesidades del momento. El 24 de mayo del 2004,

⁶ Nos referimos al Decreto N° 13/1 y N° 14/1 del año 2003.

en los salones del Patio Olmos fue anunciada la creación de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (*La Voz*, 2010c).

La creación de esta Cámara⁷ va a ser un hito, ya que desde su nacimiento tuvo como fin oponer resistencia a las decisiones de regulación urbana y luego ensayar líneas de acción para avanzar en mejores condiciones para el sector, lo que hace de ella un actor de peso e incidencia particular para la gestión urbana local. Los recursos discursivos y mediáticos utilizados como estrategia de presión para influir en las decisiones del municipio, al menos de manera pública, se basan en la capacidad de inversión, generación de empleo y crecimiento para la ciudad del sector empresarial autodenominado “desarrollista”, ya que actúan en torno al DU.

En la presentación oficial de la CEDUC declararon tener como objetivo “contribuir con el DU en la ciudad de Córdoba, establecer mecanismos de participación de las decisiones que involucren al sector, defender el cumplimiento del marco regulatorio y consolidar la seguridad jurídica” (*La Voz*, 2004). Al mismo tiempo, su presidente solicitó abiertamente al municipio la “agilización de los trámites relacionados con los proyectos” a la vez que “aspiran a convertirse en un punto de referencia para futuras políticas públicas orientadas al sector” (ídem). Esta demanda se justificó en la movilización de un monto importante de dinero y su capacidad de generar empleo: “Con proyectos en marcha por 700 millones de pesos y da trabajo en forma directa a 20.000 personas” (ídem). En este evento declararon: “Tenemos que lograr una Argentina sin desocupación, tenemos las soluciones en la mano. Para eso tenemos que suprimir trabas que existen e implementar las soluciones que hacen falta. Para ello, necesitamos coraje y decisión política” (ídem).

De acuerdo con las declaraciones del primer presidente de la CEDUC, la creación de la Cámara se debió a la necesidad de nuclearse para defender la actividad de la industria constructiva-inmobiliaria frente a la “actitud de la Municipalidad de poner en duda una serie de proyectos aprobados en la gestión

⁷ En su inicio, estuvo integrada por 19 empresas relacionadas a la industria constructiva-inmobiliaria. Al año 2019, luego de 15 años, cuenta con 33 empresas asociadas. En su momento de auge, el año 2010, fueron más de 50. Esta disminución del número de desarrollistas se la atribuyen a las condiciones macroeconómicas que “limpiaron” a aquellos que no lograron sostenerse en la actividad, lo que podríamos llamar un “darwinismo inmobiliario”. Declaraciones como “... el mercado se va a depurar; aseguraron que los desarrollistas ocasionales que surgieron en el marco de la explosión inmobiliaria van a desaparecer” (Brener, 2008) se van a escuchar en períodos de crisis del sector tanto en 2008 como en 2018.

anterior” (*La Voz*, 2005a). Así mismo, cuando lograron retrotraer la restricción que los motivó a reunirse, “surgió la idea de mejorar el Código Urbano” (*ídem*).

Luego de la suspensión por decreto y habiéndose gestado la cámara en el mismo plazo, se habilitaron nuevamente las urbanizaciones cerradas en áreas periféricas y la continuidad de la construcción de edificios en altura en el barrio Nueva Córdoba. Esta respuesta fue justificada por resultados de la dirección de urbanismo municipal, la cual según sus estudios determinó que “el barrio (refiriéndose a Nueva Córdoba) aún tiene un enorme potencial inmobiliario, que la densidad de población todavía se encuentra lejos de ser alta y que la proliferación de más torres no afectaría la calidad de vida en la zona” (Cisterna, 2019). Sumado a ello, se otorgaron mejoras en los índices constructivos y la ampliación de las áreas donde se habilitaban dichas tipologías (Ord. N° 10739, N° 10740, N° 10741, N° 10760 y N° 10761).

Así mismo, la disputa con el intendente continuó. La cámara ejerció su poder como grupo económico y acusó a la gestión municipal de “frenar sistemáticamente” los proyectos que ingresaban a la dirección de urbanismo, y apuntó a la gestión local de trabar grandes inversiones y el desarrollo de puestos de trabajo. El intendente negó el pedido de mantener la oficina de atención especial para grandes emprendimientos que había heredado de la gestión anterior. A la vez, manifestó que recibía presiones empresarias desproporcionadas y que las definiciones urbanísticas no eran potestad de las constructoras o de los desarrollistas, a pesar de que ellos tengan la capacidad de invertir (*La Voz*, 2005b).

Durante estos años, las autorizaciones e inhabilitaciones fueron las principales herramientas del ejecutivo. Se usó la regulación urbana como campo de batalla, exponiendo fuerzas y capacidad de decidir las reglas de juego. A pesar de las restricciones temporales que determinaba el gobierno local, la industria constructiva-inmobiliaria usó su poder de lobby a través de la cámara y consiguió mejorar las condiciones para su actividad. Solo como ejemplo, en el año 2006 se promulga la Ord. N° 11068 que limitaba la ocupación del espacio rural y excluía la posibilidad de urbanizaciones tipo *country* en esas áreas. Unos meses más tarde, por la presión ejercida, no solo se retrotrajo esta norma, sino que se permitió construir viviendas colectivas y barrios cerrados en zonas intermedias y periféricas, incluso sobre áreas rurales (Ord. N° 11070 y N° 11201).

Desde la CEDUC, durante 2007, se reprodujeron las declaraciones a medios locales insistiendo en la necesidad del “acompañamiento del sector público” a la iniciativa privada para sostener el crecimiento inmobiliario. Este acompañamiento se solicitaba sobre la base de tres ejes claves: infraestructura, servicios y normativa. De manera expresa, la cámara solicitó una “ordenanza que contemple

la nueva realidad de la ciudad y tenga cierta flexibilidad para adaptarse a los nuevos productos” (*La Voz*, 2007b), ya que sin una normativa que acompañe “la plata no puede estar guardada en un cajón por mucho tiempo, entonces la inversión se va para otro lado” (ídem). Al mismo tiempo, argumentos como la densificación, los beneficios de la ciudad compacta y el aprovechamiento de la infraestructura instalada eran usados a favor para solicitar la flexibilización de las normas urbano-constructivas en las áreas que los empresarios creían potenciales de desarrollo inmobiliario (*La Voz*, 2007b, 2008b). Algunos años después, la misma cámara va a realizar numerosos reclamos por la falta de servicios en las zonas donde concretaron esas mismas operaciones, argumentando que es obligación del Estado proveer de infraestructura y servicios a sus emprendimientos (*Comercio y Justicia*, 2010; *La Voz*, 2010c).

Las disputas cesaron con el cambio de gestión. En 2007, Daniel Giacomino asume la intendencia y, al mismo tiempo, la cámara se consolida como grupo de presión ante la gestión local. Desde CEDUC, se manifiesta que en el último período de la gestión Juez se lograron acercar al intendente y provocar un entendimiento “de quienes éramos y cuán positivos éramos los desarrollistas en Córdoba” (Kempa, 2007). Del mismo modo, expresa una mejor predisposición del nuevo intendente, que comprende la necesidad de continuar la buena relación con el sector y la necesidad de reformular la regulación urbana de la ciudad para que se adapte a la situación actual.

Los resultados de lo que podríamos reconocer como una acción empresarial organizada (Dossi, 2012) logró instalar la CEDUC como un grupo de presión con un claro objetivo: influir en la política y gestión urbana. En resumen, la marcha y contramarcha en materia normativa expuso a quienes manejaban el “poder urbano” en la ciudad. Estas tensiones se resolvieron en favor del lobby y acrecentaron la injerencia del sector empresario para definir el marco regulatorio de su propia actividad.

En paralelo a los vaivenes en la relación del sector empresarial con el gobierno local, durante estos años la influencia de la renta extraordinaria de la actividad agropecuaria incide fuertemente en la escala de las operaciones y en la movilización del negocio inmobiliario en la ciudad (Capdevielle, 2016; Cisterna *et al.*, 2012). Durante este período, las principales empresas logran consolidar un salto de escala y del modelo de negocio, pasando de empresas constructoras a empresas de gestión inmobiliaria o “desarrollistas”, lo que incluye no solo el desarrollo de proyectos sino también la gestión financiera y la urbanización de suelo.

En síntesis, a partir de 2007 comienza un ciclo de normalización de adaptaciones normativas a través de instrumentos de gestión específicos, así como de espacios de participación empresarial que se encuentran simultáneamente apoyados por las condiciones y agendas internacionales, a la vez que dependen del poder de injerencia de las figuras de poder local que aseguran su materialización. Una expresión de la gobernanza urbana empresarialista realmente existente.

Estructura orgánica institucional

Como mencionamos, y a diferencia de las etapas anteriores, este período transita por numerosos cambios y los cuadros de gestión no fueron ajenos a ello. La variación de partidos políticos que ganaron la intendencia afectó la organización institucional respecto de lo urbano y los representantes variaron incluso más de una vez por cada ciclo de gestión. Así se conformaron y reconfiguraron secretarías y roles, y se expuso la carga estratégica de la política urbana en la gestión local.

En el primer ciclo (1999-2003), se incorporan nuevas secretarías que van a complejizar su estructura. A las ya existentes, asociadas a las necesidades básicas como salud, educación, gobierno y economía se sumaron “desarrollo económico”, “cultura y turismo” y “participación vecinal” (Ord. N° 10182, 1999). El área de DU se desagrega en dos: “infraestructura, servicios públicos y transporte” y “ordenamiento territorial, ambiente y vivienda”. El cambio de designación dejó entrever la tensión respecto de la dimensión económica y los incentivos a la actividad privada que había dejado como herencia la planificación estratégica. La disputa respecto de la asignación de espacios institucionales y responsabilidades en torno a la gestión urbana llevó a diferenciar el desarrollo económico del DU y suplantarle por el de “ordenamiento territorial” (al menos por unos años). Este espacio se constituyó por las mismas direcciones de la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano, y se añadió una oficina para la atención particular a grandes emprendimientos urbanos.

A través del recorrido temporal, podemos decir entonces que el modelo de ordenamiento territorial se comporta como una instancia de transición entre la planificación estratégica y una gestión urbana instrumental y sectorial que va a consolidarse en los años siguientes. Un momento de construcción híbrida que intenta rescatar la legitimidad de la planificación territorial tradicional y las preocupaciones ambientales de la época, junto con los intereses de los actores económicos que se benefician directamente de las políticas de DU.

En una segunda instancia de este ciclo, los efectos de la crisis política-económica-institucional de 2001 tuvieron efecto también en la estructura orgánica de la gestión municipal. Como muestra, se redujeron secretarías y se agruparon cargos y funciones, y se volvieron a reunir la gestión de los servicios públicos, la infraestructura y el ordenamiento territorial (Ord. N° 10472, 2002). Simultáneamente, ocurrieron variaciones internas en torno a las incumbencias que debían integrar y acompañar a este último. Así se transitó por “ordenamiento territorial, ambiente y vivienda” (1999-2001), “ordenamiento territorial, infraestructura y servicios públicos” (2002-2004) y “ordenamiento territorial y transporte” (2004-2007).

El cambio de gestión en 2003 introduce nuevos espacios tales como la “Secretaría de gobierno y planificación estratégica” y “participación ciudadana”, entre otros (Ord. N° 10675, 2003), en una suerte de retorno de los dogmas estratégicos que guiaron la década del noventa. No solo volvieron las denominaciones, sino también una figura clave de la gestión municipal durante esos años. El director del PEC y quien impulsó la planificación estratégica en la gestión local, Guillermo Marianacci, fue quien se hizo cargo de la Secretaría con el mismo nombre.

Junto con ello, se expuso una crisis conceptual en relación con la injerencia de lo “territorial” en la responsabilidad gubernamental local. Dicho concepto reúne múltiples interpretaciones en cuanto a dimensiones, variables y escalas que involucra. En concreto, se intentó considerar el territorio más allá de lo urbano al incorporar la preocupación por la escala metropolitana, al mismo tiempo que procuró ampliar el campo de acción para incluir lo ambiental, lo técnico y lo social (incorporando a la Subsecretaría de planificación la función de integración urbana). Podemos decir entonces que estos años fueron de transición y desorden para el gobierno local, tanto en el orden institucional como conceptual.

Ya con el cambio de gobierno en 2007 se restablece la Secretaría de Desarrollo Urbano, que reunió bajo su órbita subsecretarías de planeamiento, ambiente e infraestructura (Ord. N° 11233, 2007). El retorno del DU a la nomenclatura institucional señala el regreso de la priorización a la dimensión económica y el apoyo a la actividad privada, orientación que se va a manifestar de forma explícita a partir de 2009 cuando se designa como Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico. En este caso se dejó a cargo del área a Daniel Rey, hombre de estrecha relación y buen diálogo con la CEDUC, tal como afirmaban ambos sectores. Este funcionario va a ser un actor clave en el surgimiento y la institucionalización de una serie de instrumentos basados

en la negociación de índices constructivos y condiciones normativas, junto con la recuperación de valorización y renta urbana. Así también será quien fomente abrir los espacios de decisión e involucrar bajo formatos de participación público-privada a los actores más importantes del desarrollismo urbano cordobés. En este ciclo, la gestión urbana aceptó la injerencia del sector empresarial en las decisiones regulatorias y con ello abrió la Secretaría de Desarrollo Urbano a la recepción de pedidos y exigencias de los empresarios relacionados a la actividad inmobiliaria, dando inicio a una nueva instancia.

Mecanismos y figuras institucionales creadas para la vinculación público-privada: la experiencia del Consejo de Planificación Urbanística

Como muestra de ello, en febrero del año 2007 se creó el Consejo de Planificación Urbanística (CPU) de la ciudad de Córdoba, bajo el Decreto N° 597. Una experiencia similar a la del PEC de los años noventa, aunque esta vez conformada como un espacio interactoral en el interior de la estructura municipal para representar la concertación público-privada en el marco de “los consensos alcanzados en el Plan Estratégico Córdoba 2020. Según el decreto, se conforma a los fines de guiar la formulación de un “Plan Director Urbano como instrumento para adecuar los mecanismos de gestión urbana de la ciudad” (Decreto N° 597, 2007).

El CPU se propuso como un espacio consultivo para fomentar la participación y articulación con otros sectores y actores sociales para debatir propuestas y modificaciones al marco regulatorio urbano, iniciativas de los empresarios y otras demandas de los actores involucrados en la construcción de la ciudad, de acuerdo con la concepción de la gestión municipal. Estuvo integrado específicamente por el intendente y los secretarios de transporte y ordenamiento territorial, de planeamiento, finanzas y desarrollo económico (en representación del Ejecutivo municipal); tres representantes del Consejo Deliberante; y un representante por la facultad de Arquitectura, de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de Córdoba; por el gobierno provincial, otras universidades, colegios profesionales, cámaras comerciales, ADEC, CEDUC y la bolsa de comercio. La conformación y el objetivo dispuesto para este espacio mixto deja en claro la concepción de participación y de los intereses afectados por las decisiones de gestión urbana.

No podemos referirnos a esta iniciativa sin considerar la fuerte influencia que desplegó la CEDUC como grupo representante del sector constructivo-inmobiliario local. El gremio creado en 2004 tuvo entre sus objetivos iniciales establecer mecanismos de participación en las decisiones de políticas públicas orientadas al sector (*La Voz*, 2004), e intervino de forma activa, al menos de

manera pública a través de la exposición en los medios, para y en la conformación de este espacio de “consulta” referido a la gestión y planificación urbana. Durante los años posteriores a la conformación de la cámara, los reclamos sobre la gestión urbana fueron una práctica incesante, cada vez más insistentes, concentrados en reclamar mejoras en la normativa urbanística, la planificación, el DU y el acceso al financiamiento. Las manifestaciones de los representantes de CEDUC se concentraban en tomar como modelo experiencias internacionales de articulación público-privada para promover el desarrollo de las ciudades, entendiendo por esto la expansión de la urbanización sobre tierras ociosas, ya sean “públicas o privadas” (*La Voz*, 2004) y la necesidad de “definir un plan director para Córdoba” (Kempa, 2007; *La Voz*, 2005a), al interpretar que mediante la planificación institucionalizada se otorgaba seguridad jurídica a los emprendimientos, ya que se pretendía un acompañamiento estatal en torno a la infraestructura, los servicios básicos y la normativa urbana (*La Voz*, 2007b).

Quien fuera el responsable del PEC durante la década del noventa, estuvo al frente de la Secretaría de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico durante este ciclo, se convirtió en el principal impulsor desde el municipio del proceso de apertura e implementación de los mecanismos de vinculación público-privada.

En 2008, resultado del Consejo de Planificación, se presentan “los lineamientos generales del Plan Director” (Municipalidad de Córdoba, 2008), que prometían ser insumo para la definición de proyectos, planes y programas. Cabe volver a mencionar que la definición de un Plan Director nunca se concretó; el mayor y mejor producto que se pudo concebir fueron estos lineamientos. Al parecer, estos fueron suficientes para llevar tranquilidad sobre la planificación urbana a los actores privados involucrados en el consejo.

La noticia fue recibida con entusiasmo por los distintos actores del quehacer urbanístico de la ciudad y en particular por los empresarios desarrollistas que hacía tiempo reclamaban la definición de una política de Estado que orientara las inversiones privadas hacia la creación de una ciudad equilibrada. La inquietud de los empresarios, en coincidencia con las opiniones vertidas por representantes de diversos sectores locales, quedó plasmada en los lineamientos preliminares del Plan Director que, además de garantizar el protagonismo del Estado en el diseño de la ciudad, estableció que el proceso de definiciones en materia de urbanismo debía sustentarse en cuatro tipos de acuerdos: planificación integral de la gestión del municipio, coordinación interjurisdiccional, concertación público-privada y consensos y participación ciudadana (*La Voz*, 2010d).

Si bien fue concebido bajo la consigna de generar líneas de acción para un plan director urbano, el CPU logró en cambio proponer una serie de instrumentos de gestión que ofrecen una relación más directa entre las necesidades del sector privado y las posibilidades de “facilitar e impulsar el desarrollo urbano” del municipio. A partir de su funcionamiento entre 2007 y 2008, se presentaron como propuestas y aprobaron rápidamente para su implementación los CEPT, las OC y el primer CU. Todos ellos mecanismos de vinculación público-privada basados en la negociación de normas e índices constructivos.

La comparación entre el objetivo propuesto inicialmente y los resultados da cuenta de la pérdida de peso y vigencia de las propuestas de planificación a escala urbana para dar lugar a los operativos y flexibles instrumentos de gestión, de aplicación individual y particularizada a partir de una negociación *ad hoc* entre el municipio y los desarrollistas.

La habilitación del CPU dentro de la estructura orgánica del municipio, propuesto como un espacio consultivo abierto a las sugerencias y aspiraciones de los actores empresariales, resultó funcionar como una excelente plataforma que posibilitó y legitimó las demandas. De las propuestas enviadas al consejo, se aprobaron todas aquellas relacionadas a instrumentos que otorgaban la oportunidad de negociar las condiciones normativas. Un espacio exitoso a los ojos de los desarrollistas, ya que lograron “ingresar” a la mesa de las decisiones, acercar sus intereses particulares y legitimar sus necesidades. Además, potenció claramente su influencia sobre las políticas urbanas por sobre otros actores afectados e interesados.

En términos de la gobernanza urbana, lograron operacionalizar un cogobierno para la gestión urbana. Por todo ello, desde la CEDUC se reclamó la “institucionalización plena” de este nuevo espacio mixto para darle continuidad y asegurar su injerencia “como política de Estado”, más allá del color partidario de la administración municipal (La Voz, 2007b).

Estas acciones exhiben cambios que, si bien se postulaban a nivel teórico desde hacía años, se van a materializar en esta década. La planificación urbana, como tarea tradicional y propia de la gestión municipal, es dejada de lado para dar lugar paulatinamente a los proyectos especiales, los planes de renovación de sector y los instrumentos para la recuperación de valorización inmobiliaria como mecanismos más eficientes para promover el DU. En concreto, la planificación urbana pierde escala al pasar de la urbana a una sectorial, disminuye los plazos de influencia al plantear negociaciones a corto plazo y suplantará los planes con mayor perspectiva temporal, y gana flexibilidad al amoldar las políticas urbanas a las dinámicas de la industria inmobiliaria.

Figura 5. Genealogía de gestión municipal, marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 1999-2011



Fuente: elaboración propia según documentos oficiales.

Hasta la actualidad, a pesar de que el municipio accede a cada pedido de “apoyo” o incentivos al sector, la retórica empresarial reproduce alternadamente las mismas dos líneas discursivas que expresan su ejercicio de presión sobre la gestión urbana. Por un lado, la capacidad de dinamización, inversión y generación de empleo de la industria; y por el otro, la restricción normativa que le impide avanzar en ello y pone en riesgo sus inversiones. Las exigencias y demandas del sector no cesan, cualesquiera sean las circunstancias. Al mismo tiempo, a través de los medios, la cámara manifiesta su acuerdo o desacuerdo con los responsables asignados para la gestión urbana, y condiciona el desarrollo de sus proyectos en la ciudad a la relación y afinidad que logre con los funcionarios.

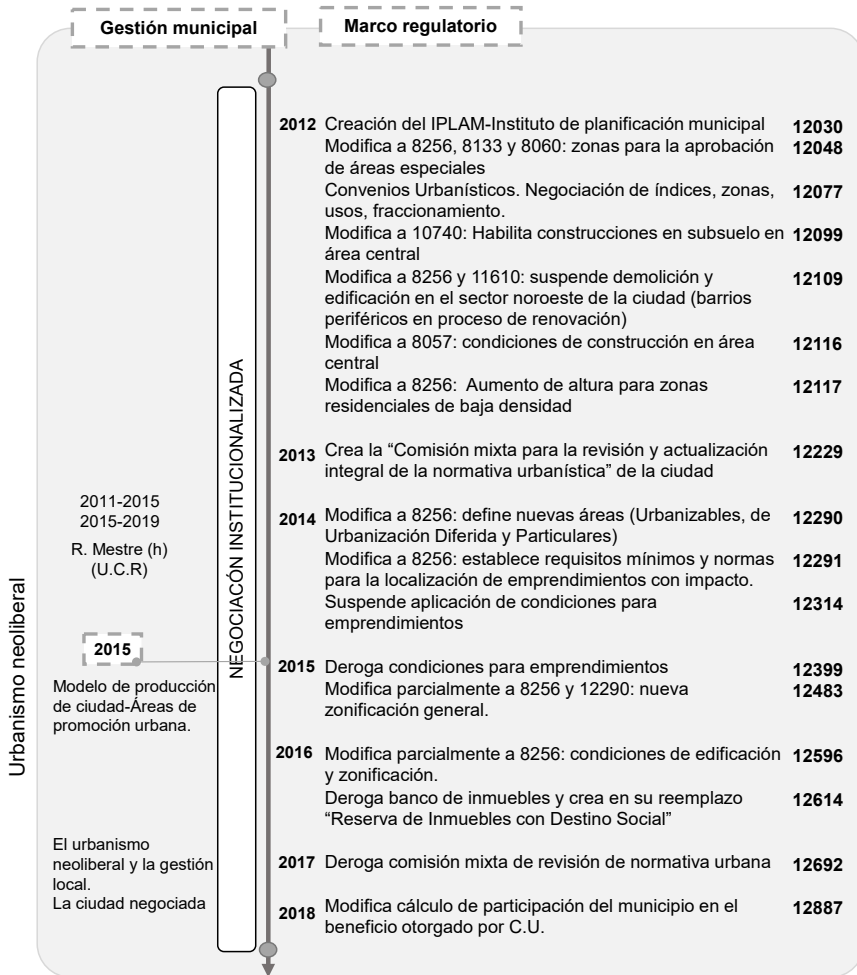
La mercantilización de las condiciones normativas como eje de la política y la gestión urbana (2011-2019)

En el último ciclo, 2011-2019, las innovaciones sobre la normativa vigente fueron escasas y apelaron a la gran efectividad que tuvieron los instrumentos implementados desde 2007. Los mecanismos incorporados fueron determinantes en este sentido y dieron cuenta de una evolución en la gestión urbana que partió de un paradigma regulador iniciado en la década del ochenta a uno negociador. En líneas generales, cada una de las instancias de flexibilización y apertura para los desarrollistas inmobiliarios descriptas anteriormente marcaron un avance progresivo hacia la mercantilización de la normativa urbana.

Cambios y adaptaciones normativas

El período 2011-2019 va a consolidar la tendencia de incorporación e implementación de instrumentos sobre la base de la negociación de las normas que regulan el uso, el fraccionamiento y la ocupación del suelo urbano en busca de un porcentaje de los beneficios de valorización. En estos años, la revisión expone una secuencia de adaptaciones normativas que se discontinúa entre 2012 y 2016, espacio temporal que va a ser ocupado por la aplicación de numerosos CU.

Figura 6. Genealogía del marco regulatorio urbano y sus modificaciones. Ciudad de Córdoba, 2011-2019



Fuente: elaboración propia según documentos oficiales.

A diferencia del decreto de suspensión de habilitaciones para las edificaciones en 2004 y el claro enfrentamiento de los desarrollistas con el intendente en ese momento, el secretario de DU entre 2011-2014 tomó la precaución de consultar y lograr el apoyo de la CEDUC antes de implementar una medida similar en el sector noroeste de la ciudad (Ord. N° 12109, 2012).

En una nota periodística, el por entonces funcionario declaró que “la paralización de obras fue acordada con la CEDUC y no tuvimos problemas”, ya que “no son propiedad de los grandes desarrollistas de Córdoba (sino) edificios que tienen que abandonar las calles internas de los barrios residenciales y moverse hacia los corredores comerciales del noroeste” (Nasi, 2013). A la vez que adelantó que “uno de los proyectos (para 2013) es la modificación de la ordenanza de CU, para tomar zonas rurales y lotearlas con objeto de transformarlas en residenciales. Esta saldrá antes de fin de año y ya tenemos unas veinte presentaciones en el municipio” (ídem).

Como hecho para destacar en este período, en 2015 se realiza la “revisión y actualización integral de la normativa urbanística de la ciudad de Córdoba”. Un proyecto encarado desde la Secretaría de Desarrollo Urbano con el objetivo de “revisar y actualizar la normativa vigente que regula el desarrollo urbano de la ciudad de Córdoba, Ord. N° 8060, N° 8133, N° 8057, N° 8256, N° 9387, sus modificatorias y toda otra norma que legisle sobre el tema”. Para este proceso se constituyó una “comisión mixta” para la observación y el análisis del marco regulatorio, integrada por funcionarios, técnicos y representantes del desarrollismo urbano cordobés, con el fin de lograr un marco normativo consensuado y acorde a las condiciones contemporáneas para la actividad.

Como resultado de esta revisión, en 2015 surge la Ord. N° 12483 que modifica parcialmente a la antigua N° 8656, una modificación más a la regulación de la ocupación del suelo. La mayor innovación radica en la definición de “áreas de promoción urbana” para definir sectores de la ciudad “que presentan condiciones propicias para acciones de renovación, rehabilitación y/o recuperación, que promuevan su desarrollo valorando sus características intrínsecas y las del sector donde se insertan, y sean a su vez receptoras de instrumentos de gestión urbana” (Ord. N° 12483, 2015).

Como dijimos, las modificaciones no cambian la esencia general del marco regulatorio, su estructura o carácter, sino que apuntan a mejorar las condiciones particulares en las que actúan los desarrollistas inmobiliarios. En este punto, la normalización de los instrumentos como los CEPT, las OC y los CU van a satisfacer la demanda de los actores privados en cuanto a la flexibilización y negociación de las normativas para garantizar el desarrollo de su actividad en la ciudad y mantener los niveles de rentabilidad.

A pesar de estas innovaciones instrumentales y las modificaciones normativas, desde el sector desarrollista se presentó nuevamente la demanda de adaptar el cuadro regulatorio a las necesidades contemporáneas de la actividad. Al mismo tiempo, solicitaron “que la institución municipal asuma su responsabilidad de políticas de Estado referida al crecimiento urbanístico”, dado que la gestión

urbana local es burocrática e ineficiente y por ello no se sienten acompañados en el esfuerzo de las inversiones que realizan.

Esta doble representación, que exige lineamientos claros desde la gestión urbana y al mismo tiempo la visualiza como restrictiva y un obstáculo “burocrático”, tensiona la función reguladora del gobierno local. En este recorrido temporal se hace evidente que las presiones del sector empresarial sobre las decisiones de gestión urbana y su función reguladora han sido exitosas y han conseguido beneficios en favor de sus intereses particulares. Han logrado ser considerados para validar los cambios, a la vez que se flexibilizan y negocian las condiciones en las cuales deben actuar.

Retomando algunas referencias conceptuales, esta genealogía de cambios y adaptaciones de la gestión y el marco regulatorio urbano pueden leerse como la construcción del régimen urbano local y su evolución hacia modalidades corporativas.

Estructura orgánica institucional

La alternancia partidaria de la gestión municipal ha sido un gran estímulo para los cambios en la estructura institucional. En 2011 se repiten algunos espacios que surgieron en 1999 y se dieron de baja poscrisis 2001. Se desactiva la Secretaría de Planificación Estratégica y se deja esta función a un nuevo ente, el Instituto de Planificación Municipal (IPLAM). Así también, se retoma la denominación de DU, que concentra las áreas de infraestructura y planeamiento.

Sin embargo, en 2014, una serie de denuncias sobre el secretario a cargo provoca su renuncia y una nueva reorganización institucional (*La Voz*, 2014a). Luego de esta alteración forzada, es redesignada como Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico y se independiza el área de infraestructura. La desaparición de la dimensión territorial y urbana en esta designación expone el momento que atravesaba la gestión urbana local. Así también, a cargo de todas las secretarías mencionadas, tanto su conformación original como posterior a 2015, se encontró a los antiguos directores de áreas (o a sus hijos), quienes formaron parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano durante los años noventa en plena vigencia del PEC y el modelo de planificación estratégica.

Para el nuevo período de gestión, 2015-2019, se retoma cierta estabilidad y se mantienen los cargos, las funciones y designaciones de los espacios institucionales. Se agregan otros nuevos para responder a las demandas de la época, surgen la “Secretaría de Modernización y Desarrollo Estratégico” y la de “Control y Convivencia Ciudadana”, a la vez que se redenomina bajo el nombre de “Secretaría de Planeamiento Urbano e Infraestructura” a la anterior Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico (Ord. N° 12499, 2015).

Mecanismos y figuras institucionales creadas para la vinculación público-privada: la institucionalización del IPLAM

En 2012, apenas comenzó la gestión, se aprobó la conformación de un organismo técnico dependiente del Ejecutivo municipal que vino a concretar la institucionalización del Consejo de Planificación en marcha desde 2007. El IPLAM se presentó como una institucionalidad mixta, a través de un consejo consultivo integrado por representantes de las principales cámaras comerciales, empresariales y profesionales, del cual se esperaban propuestas para la formulación de políticas públicas (Ord. N° 12030, 2012). Esta vez, la institución mixta se conformó como parte de la estructura administrativa municipal, pero por fuera de su configuración orgánica, ya que se constituyó como un organismo autárquico. Del IPLAM, vigente hasta la actualidad, se pretendió asesoramiento técnico en “políticas municipales estratégicas” relevantes en materia económica, tecnológica, social, política, etc. Entre sus objetivos y líneas de trabajo, se enunció la elaboración de informes como insumo para la toma de decisiones estratégicas en políticas de mediano y largo plazo, aportes para la articulación intergubernamental, propuestas de instrumentos para “nuevos diseños institucionales y otros vinculados al proceso de planificación”, y la conformación de una agenda consensuada con los actores sociales relevantes.

Esta “nueva institucionalidad”, como en su momento fue ADEC, se propuso mixta y basada en el relacionamiento público-privado,⁸ para lograr un trabajo “altamente participativo”. Para ello, se conformó un consejo asesor integrado por concejales, secretarios y directores de distintas dependencias municipales, profesionales, miembros de diferentes facultades de las universidades presentes en la ciudad, ADEC, CEDUC, y otras cámaras de comercio. En este marco, la participación de la CEDUC en la política urbana sigue por canales institucionalizados –como el IPLAM–, así como también por el apoyo o no a las medidas anunciadas por el ejecutivo.

El instituto en sus comienzos estuvo presidido por un docente e investigador, licenciado en Ciencias Políticas, que tras un accidente fue suplantado por el exintendente Américo Martí.⁹ Apenas unos meses después, en marzo de 2013, por el deceso de este último y apenas habiendo transcurrido un año de su creación, asumió la dirección quien por entonces era decana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba (2011-2014). Luego de este cambio, el perfil del instituto se orienta drásticamente a lo “urbano” y desvía la atención de las políticas

⁸ De acuerdo con información de la página web del municipio. Disponible en: <https://www.cordoba.gob.ar/servicios-viejos/instituto-de-planificacion-municipal/#integrantes> (última visita: 4/2/2020).

⁹ Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/ruben-marti-asume-como-titular-iplam>.

públicas a la planificación urbana hasta superponer su actividad con las funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano dentro del cuerpo orgánico municipal.

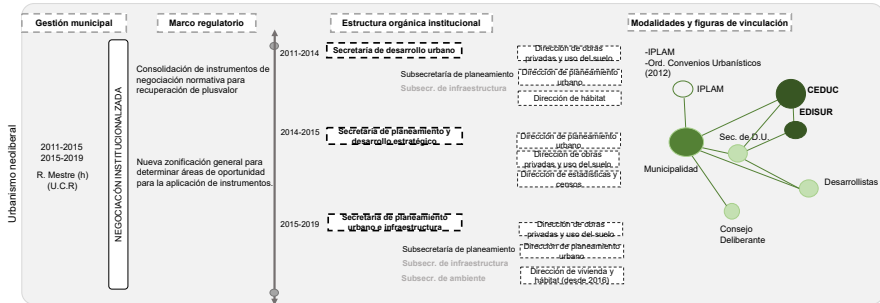
El relevamiento expone que la actividad oficial del IPLAM hasta la fecha se concentró en ofrecer diagnósticos territoriales a pesar de que, en sus objetivos, se ofrecía como un organismo técnico para la elaboración de políticas públicas en todas sus incumbencias. Desde su creación en 2012, el instituto impulsó como proyectos:

- la renovación del área central y el tramo del arroyo La Cañada y costanera del río Suquía, que se encuentra en el sector (cambio de solado y mejora del espacio público);
- la revitalización de los espacios públicos en barrios periféricos como Villa el Libertador,¹⁰ San Vicente, Yofre y Guíñazú;
- un estudio de la dinámica poblacional y del mercado laboral en 2013;
- y una serie de encuentros entre académicos, representantes del sector privado y funcionarios que derivaron en publicaciones para “pensar y construir la ciudad” (IPLAM, 2015b, 2015a).

Sobre las acciones y resultados del IPLAM, en las entrevistas realizadas surgieron algunas valoraciones en torno a la apreciación de la intervención gubernamental y de las instituciones especializadas. Los representantes de CEDUC declaran que desde la propia cámara se contratan consultores en estudios urbanísticos para “integrar soluciones a la municipalidad desde nuestro punto de vista”, a pesar de que “hoy mismo hay un Instituto de Planificación en la Municipalidad, pero su rol es totalmente pasivo” (Gargantini y Peresini, 2017). Agrega que “están trabajando hoy sobre un sector para ver de modificar la normativa [...], a ver si encarando por sectores se puede ir haciendo las modificaciones urbanas que hagan falta” y que “las políticas son más bien intenciones más que estrategias” (ídem). Así, el organismo mixto para la planificación de políticas públicas locales fue capturado por la planificación urbana que había abandonado la Secretaría de Desarrollo Urbano.

¹⁰ “Barrio periférico de la ciudad de Córdoba localizado al sur-este de la mancha urbana con graves problemas de suelo por el nivel de las capas freáticas y la inexistencia de infraestructura cloacal”. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cloacas-en-villa-libertador-ordenan-provincia-que-garantice-viviendas>; y en <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cloacas-en-villa-libertador-justicia-intima-vecinos-para-que-desalojen-sus-casas>.

Figura 7. Genealogía de gestión municipal, marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 2011-2019



Fuente: elaboración propia según documentos oficiales.

Repasando: la configuración y las adaptaciones regulatorias e institucionales en la gestión urbana local

En este capítulo se intentó exponer la importancia central de la gestión urbana local como espacio institucional y material, en el cual se revela una de las dimensiones fundamentales del proceso de neoliberalización: la reconfiguración regulatoria. La revisión temporal funcionó a modo de estrategia para reconocer las distintas etapas en el marco de dicho proceso.

La primera, la etapa de incorporación durante la década del ochenta, involucra fundamentalmente la institucionalización del marco regulatorio urbano local, abocado a controlar las acciones privadas y normalizar las condiciones de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo urbano. Fundamentalmente, se siguieron los lineamientos predominantes en ese momento y se tomó el modelo de zonificación en anillos y radios para un mejor y más intensivo uso del suelo urbano, en función de diferenciar las actividades residenciales, comerciales e industriales, y para limitar la extensión de la mancha urbana sobre áreas rurales. La gestión local se concentró en su capacidad de controlar y regular el accionar privado bajo criterios morfológico-arquitectónicos.

En los años noventa, el paradigma de la planificación estratégica lo absorbió todo. Este plan marcó el inicio de un proceso con consecuencias hasta la actualidad, que determina también una segunda etapa de flexibilización que se va extender hasta mediados de la década siguiente. La necesidad de atraer

inversiones para posicionar de manera competitiva a la ciudad en la región tuvo entre sus estrategias la sucesión de una serie de adaptaciones del marco regulatorio urbano vigente. Estas se basaron esencialmente en facilitar la instalación de grandes centros comerciales, promover la ocupación periférica en apoyo a la descentralización administrativa, atraer y facilitar inversiones para la generación de nuevas centralidades. Sumado a ello, la generación de nuevas institucionalidades mixtas, esta vez por fuera de la estructura orgánica municipal con el fin de cumplir la consigna de participación, incorporó casi exclusivamente a los actores empresariales en las decisiones de políticas públicas. Las innovaciones de este ciclo pueden considerarse como un momento creativo dentro del proceso de neoliberalización de la gestión urbana, capaz de amalgamar instituciones, prácticas y políticas ya legitimadas junto con nuevas estrategias y mecanismos capaces de responder a las necesidades de la industria constructiva-inmobiliaria.

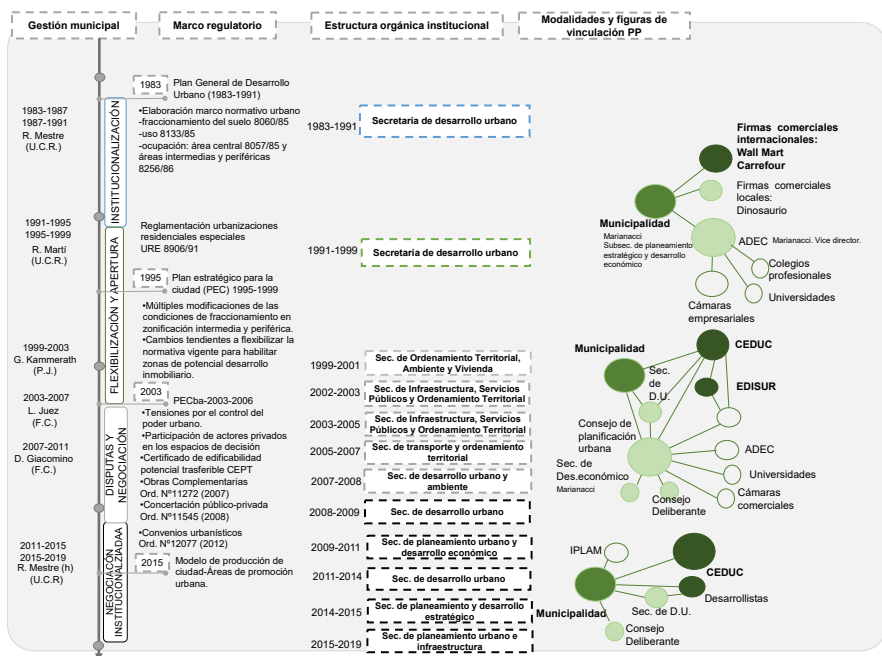
Posteriormente a la crisis económica-política-institucional que se dio en el país entre 2001 y 2003, los efectos de la devaluación y el aumento de rentas agrícolas extraordinarias gracias al precio de las *commodities* agrícolas, el sector empresarial inmobiliario comenzó a ganar institucionalidad e influencia en las decisiones de gestión urbana. La concreción local de una acción corporativa organizada, como la CEDUC, pone en el centro de la escena la pelea por el poder urbano entre los representantes del desarrollismo inmobiliario cordobés y el gobierno local. Las adaptaciones normativas demuestran que la regulación urbana no solo cumple funciones como requisito legal y burocrático para la producción inmobiliaria, sino que se convierte en el campo de juego donde se demuestra los alcances del poder de cada sector.

En este contexto, aparece con fuerza la discrecionalidad vehiculizada a través de suspensiones y habilitaciones normativas. Dicha discrecionalidad puede ser entendida también como un espacio, un nuevo margen en el cual “las decisiones de los actores afectados pasan a ser relevantes para alimentar nuevas reconfiguraciones de los marcos regulatorios” (Gómez, 2019: 10). Da cuenta también de la capacidad que tiene el sector constructivo-inmobiliario para lograr incentivos del sector público frente a crisis económicas. Este último punto va a ser determinante también para los cambios en la estructura orgánica institucional durante estos años, que se va a concentrar en contener y responder la demanda de los actores empresariales ligados a la actividad urbano-inmobiliaria local. Incluso es a partir de esta demanda es que se generan espacios de participación dentro de la estructura orgánica municipal, como fue el CPU.

El período posterior a 2007 muestra que la flexibilización de la normativa como mecanismo de adecuación a los negocios inmobiliarios ya no resultaba

suficiente. Sumado a ello, la concentración del capital y el poder de los actores desarrollistas logró consolidarse y generó nuevas demandas respecto de las condiciones en las que pretendían desarrollarse. En esta última etapa, la participación de los empresarios desarrollistas ya no se limitó a la consulta o participación en la configuración de planes y programas urbanos, sino que abarcó directamente la negociación de las condiciones en las que desarrollan su actividad. Como resultado, comenzaron a implementarse instrumentos específicos para la negociación de índices y usos del suelo a cambio de un porcentaje de la valorización inmobiliaria y renta urbana generada por los beneficios dispuestos.

Figura 8. Genealogía síntesis en relación con el marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 1983-2019



Fuente: elaboración propia según fuentes y documentos oficiales.

Si partimos de comprender que el gobierno local cuenta con la potestad jurídica para la regulación del suelo urbano, las sucesivas adaptaciones a las demandas del sector desarrollista se pueden interpretar entonces como una condición

de la gobernanza. Enfoque que, lejos de intentar garantizar la participación de diversos sectores, se ha consolidado como un modelo de gestión abocado a operacionalizar los intereses empresariales. Este proceso, desarrollado de forma proactiva aunque no siempre explícita, ha logrado insertar a los actores empresariales en los espacios de decisión de la gestión urbana.

El recorrido histórico contextual sobre las dimensiones abordadas expresa apenas un aspecto del impacto de la consolidación de la gobernanza empresaria-lista sobre la gestión urbana local. Este paradigma simula, bajo la suposición de un proceso de apertura a actores no gubernamentales en la toma de decisiones, el creciente poder de los grupos empresariales (que por estas acciones ya podríamos denominar lobbies relacionados con la industria urbano-inmobiliaria) y su influencia en los representantes de gobierno. Lo realmente efectivo en este proceso ha sido la evolución de los mecanismos de vinculación entre el gobierno local y los empresarios desarrollistas. Como explica Araujo (2010), esta articulación es presentada ante la sociedad como una discusión racional entre los grupos afectados y los representantes de gobierno mediante instancias de participación que legitiman las decisiones.

Igualmente importante en este proceso, resultan las formas institucionales que se desarrollan para darle soporte y legitimidad a estos vínculos. La revisión pudo evidenciar que, desde los años noventa, el despliegue de mecanismos de vinculación público-privada ha sido constante, que aun siendo de distinto alcance y conformación siempre han podido avanzar en su legitimización e injerencia sobre las decisiones de políticas públicas. Destacamos, a modo de referencia, las primeras concertaciones en el marco del plan estratégico destinadas a atraer grandes centros comerciales –aunque todavía de carácter informal, ya que no se constituyeron por vía legislativa– y el surgimiento de institucionalidades mixtas por fuera de la estructura orgánica como es ADEC. Un paso más adelante fue la experiencia del CPU en 2007 como espacio destinado a asegurar y mantener la gobernabilidad en función de la agenda del DU. Este hecho marcó el avance hacia un mecanismo formal de consulta dentro de la estructura orgánica institucional, que habilitó y legitimó la participación de actores empresariales en la gestión urbana. Ya en la última etapa, las vinculaciones progresan más allá de los incentivos selectivos “pro desarrollo inmobiliario” hacia un arreglo institucionalizado que permite un encuentro y una negociación *ad hoc* entre los actores. Todo ello manifiesta un modelo de gestión urbana en el que se plantea la necesidad de un “cogobierno”, en el que resulta necesario implementar mecanismos innovadores que permitan a los actores empresariales configurar, negociar y convenir las condiciones de regulación con el fin de mantener el DU.

La secuencia de concertaciones, estrategias, acuerdos, asociaciones público-privadas se presentan como mecanismos diversos que expresan el mismo objetivo: consolidar la racionalización mercantil (Pírez, 2016) en la gestión urbana. En este marco, y a lo largo de más de tres décadas, se han encadenado lógicas tendientes a satisfacer primero y luego a introducir a los actores empresariales en las decisiones de la gestión urbana que, coadyuvadas por diferentes estrategias de presión por parte de los mismos desarrollistas, han generado un diseño institucional y regulatorio favorable a sus demandas.

Capítulo 4

El proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos

Este capítulo dirige la atención al proceso específico de institucionalización de CU, lo que supone reconstruir la multiplicidad de dispositivos, normas y actores que tuvieron incidencia para lograr legitimar e implementar este mecanismo en la gestión urbana local. Una decisión necesaria a los fines de caracterizar las secuencias, los tiempos y las fases en el desarrollo de la reconfiguración regulatoria que ha logrado avanzar en favor del proceso de neoliberalización de la gestión urbana. Con especial énfasis en este instrumento, se determina el recorte temporal entre 2008-2019 de acuerdo con la fecha en la cual se utiliza por primera vez en la gestión local. Para este momento de análisis se abordan como dimensiones:

- Normalización: se identifica qué tipo de regulación se propone, la modalidad planteada para la recuperación de la valorización inmobiliaria y a qué actores incorpora o excluye de la operación.
- Implementación: para distinguir los convenios aprobados, qué actores participaron, plazos de aplicación, intensidad y ubicación de las operaciones.
- Legitimización: se reconocen actores que avalaron o se opusieron, reclamos y conflictos en torno a su uso, el cumplimiento de los objetivos propuestos y las revisiones y modificaciones.

En el primer capítulo se advierte que bajo el modelo de gobernanza urbana empresarialista las formas y los alcances de la cooperación o coalición guber-

namental con el sector privado han evolucionado e incrementado su legalidad y legitimidad hasta conseguir la institucionalización de los procedimientos y las prácticas que le son favorables. En el capítulo anterior, pudimos reconstruir estrategias y mecanismos que lograron avanzar en este sentido en la gestión urbana a escala local junto con la trayectoria particular de adaptaciones normativas e institucionales a lo largo de más de tres décadas, hasta su conformación y caracterización actual.

En este capítulo profundizaremos la exploración en torno al proceso que logra la institucionalización de CU en la ciudad de Córdoba. Este instrumento se entiende como una figura técnico-jurídica basada en la concertación entre representantes gubernamentales y particulares, que tiene como objetivo acordar condiciones normativas y urbanísticas *ad hoc* para facilitar el desarrollo y la ejecución de intervenciones urbano-inmobiliarias a cambio de reintegrar una parte de los beneficios obtenidos por dichas condiciones a la administración gubernamental.

Los CU se presentan como un instrumento oportuno en contextos de escasez de recursos para la gestión urbana local, de hecho, han sido promovidos bajo la idea de generar autonomía presupuestaria y poder de acción a los municipios, además de ser considerados una opción socialmente legitimada para la captación de recursos.

No obstante, en este trabajo sostenemos que estas experiencias instalan cambios sustanciales respecto del rol del gobierno local en la regulación de lo urbano y en las condiciones técnicas e institucionales en las cuales se desenvuelven las vinculaciones público-privadas ligadas al negocio inmobiliario. Teniendo en cuenta las condiciones locales en las que se desarrollan, la institucionalización de los CU puede señalar no solo la necesidad de la administración municipal de perseguir la renta urbana como recurso económico, sino la mercantilización –mediante una negociación que funciona bajo reglas de mercado– de su capacidad decisoria-normativa, y con ello un avance más en la trayectoria de neoliberalización de la gestión urbana.

Breve recorrido por casos de implementación de Convenios Urbanísticos

La incorporación de este tipo de instrumentos resulta un fenómeno creciente en la Argentina y la región. Durante los primeros años del siglo XXI, las recomendaciones de los organismos internacionales orientadas a la planificación

sectorial, la formulación de grandes proyectos urbanos acompañados por diferentes modalidades de vinculación público-privada y la circulación de estas experiencias bajo el formato de “buenas prácticas” favorecieron la difusión y reproducción de dichas modalidades de producción urbana e invadieron la agenda (Jajamovich, 2017, 2018).

Simultáneamente, comenzaron a circular y tomar mayor relevancia los cuestionamientos acerca del funcionamiento del mercado de suelo urbano y, junto con ello, la noción de recuperación de plusvalía urbana (Amborski y Smolka, 2003; Jaramillo, 2003, 2004; Maldonado *et al.*, 2006; Morales Schechinger, 2005, 2007). Los modelos, las prácticas y los mecanismos que circularon en la región compartieron algunos rasgos comunes: la necesidad de articular los objetivos de la gestión local a las necesidades de los empresarios urbano-inmobiliarios con el fin de obtener recursos económicos y financieros derivados de estas operaciones. Junto con ello, ante la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos y ganar autonomía financiera respecto de los niveles superiores, se habilitaron una serie de operaciones técnico-normativas e institucionales tendientes a utilizar el DU como estrategia de financiamiento. Como respuesta, y de manera casi sincrónica en numerosos municipios del país con diferentes orientaciones ideológicas o pertenencias políticas, se produjo la normalización, regularización e implementación de CU.

Dentro del universo de casos documentados en torno a la institucionalización de CU en el país registramos la Ord. N° 12077 (2012) en la ciudad de Córdoba, la N° 8973 (2012) en Rosario y la N° 12679 (2011) en Tandil. El relevamiento expone también que no todos los municipios que han implementado los CU como instrumento de gestión lo han desarrollado bajo las mismas figuras o alcances institucionales, ya que se han presentado casos en los que simplemente los incluyen como mecanismos dentro de planes u ordenanzas de ordenamiento territorial más amplias. Lo que se destaca en esta exploración es que la aparición e implementación de CU ha sido un fenómeno común a muchos gobiernos locales, que incluso se presentó simultáneamente en el tiempo y ante lo cual debemos prestar atención para reconocer sus características e impacto.

Los Convenios Urbanísticos en Rosario

La ciudad de Rosario se localiza en la ribera del río Paraná, junto con un histórico puerto que lo constituye en el nodo más importante de la hidrovía Paraná-Paraguay, eje de cargas para la exportación de granos en la región. Esta situación,

sumada a la concentración de numerosas actividades económicas, culturales y educativas, lo constituye en uno de los centros urbanos más importantes del país, con poco más de un millón de habitantes (INDEC, 2010) y con el mayor PGB per cápita de la Argentina. La ciudad cuenta con un ejido de 17.869 ha, de las cuales 15.121 ha están calificadas como suelo urbanizable, y cuenta aún con más de 1.000 ha vacantes dentro de esta clasificación (Municipalidad de Rosario, 2010).

En términos político-institucionales, la ciudad de Rosario mantiene una condición poco común entre los municipios de la Argentina, ya que ha conservado la línea partidaria de su intendencia durante más de veintiocho años. Esta particular característica logró que la administración municipal mantenga una serie de planes urbanos que continúan vigentes hasta la actualidad. Las líneas generales de gestión urbana se encuentran plasmadas en el Plan Urbano Rosario 2007-2017 –con continuidad hasta la fecha– y el Plan Rosario Metropolitano PRM 2008+10, pensados y desarrollados de forma complementaria. Ambos documentos expresan las directrices planteadas para las “políticas y el desarrollo urbano, junto con la participación de actores públicos y privados, aplicando nuevos instrumentos normativos”¹ para la gestión urbana local.

Breve trayectoria de los Convenios Urbanísticos en Rosario

Parte importante de estos planes generales ha sido la incorporación paulatina de instrumentos específicos, entre los que se destacan los CU, junto con la actualización casi total de su marco normativo. De acuerdo con Levin (2014: 8), los principales ejes desarrollados por la gestión urbana municipal se configuraron alrededor de:

- el diseño de un nuevo cuerpo normativo y de gestión;
- la captación de valor generado por el “desarrollo urbano planificado” mediante la regulación del “uso de mayor aprovechamiento urbanístico”;
- el desarrollo de mecanismos de articulación con el sector privado a través de los CU (tanto locales como en articulación con la provincia);
- y la asociación con el sector privado para la ejecución de obras públicas.

Algunas consideraciones referidas a estos ejes. En primer lugar, se incorporó la dimensión de planificación al DU como modo de incluir el saber técnico a la

¹ Tal como lo expresa la página web del municipio. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano> (última visita: noviembre de 2019).

interpretación económica y gerencial del paradigma. Simultáneamente, se asumió como objetivo para el uso de instrumentos poder contar con fuentes de financiamiento “genuinas”, es decir, sin dependencia de otros niveles gubernamentales pero atados a la interacción con el sector privado. En este sentido, la negociación de las normas urbanas posibilita captar “beneficios económicos extraordinarios que se generan mediante la implementación de las intervenciones urbanísticas” (ídem), mediante la determinación del uso del suelo con “mayor aprovechamiento urbanístico” como posibilidad para su explotación inmobiliaria. Siguiendo a Levin, el sentido de la legalización y el uso de estos “nuevos instrumentos normativos de gestión para la concertación público-privada” se orienta a “construir un urbanismo más instrumental que reglamentarista [...] que favorezca el encuentro de los intereses públicos y privados en una acción concertada capaz de sustentar el desarrollo urbano con fuentes de financiamiento alternativas” (ibíd.: 98).

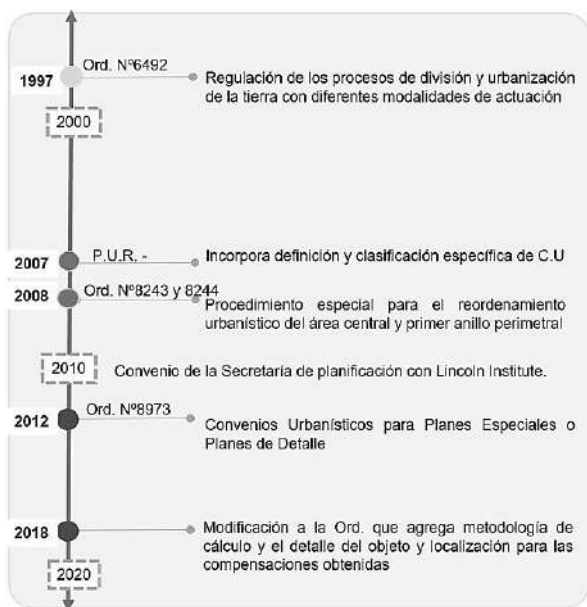
Si bien los CU estaban ya contemplados dentro de una gama de herramientas más amplia en la Ord. N° 6492 (1997), la cual regula los procesos de división y urbanización de la tierra con diferentes modalidades de uso, es recién en 2007 que, a partir del proceso de actualización normativa promovido por la Secretaría de Planeamiento Urbano, se incorporan como figura específica para la gestión urbana. Ese año, junto con el PUR, se incluye una definición y clasificación de CU más específica, que refiere a “instrumentos jurídicos que formalizan el acuerdo entre la Municipalidad de Rosario y organismos públicos, privados o mixtos para acciones de urbanización, reconversión, protección y reforma urbana”. En este, se incluyó una clasificación particular para su aplicación según sean para nueva urbanización o reconversión urbana, desarrollos especiales para urbanizaciones integrales en suelo no urbanizable, edificios de preservación patrimonial, entre otros. En el año 2008 se incorporaron como procedimiento especial en la Ord. N° 8243 y N° 8244, para el reordenamiento urbanístico del área central y del primer anillo perimetral, respectivamente. Para el año 2012, bajo la Ord. N° 8973, se normalizan “Convenios Urbanísticos para planes especiales y de detalle” con el objeto de “instituir un procedimiento que garantice la agilidad del proceso de concertación público-privada o pública-pública, brindando opciones innovadoras a la hora de instrumentar políticas de suelo y vivienda y garantizar la coherencia de lo convenido respecto de las estrategias del PUR 2007-2017”.

La nueva norma implicó establecer pautas particulares para este mecanismo, ya que “no cuentan con una regulación específica y se celebran a fin de elaborar o formular Planes Especiales o de Detalle que establecen cambios normativos urbanísticos”. La ordenanza aplica para acciones incluidas en dichos planes

para nueva urbanización, reconversión, reforma, renovación, rehabilitación y sustitución urbana.

En líneas generales, se establecen los contenidos de los CU en cuanto a su definición y ámbito de aplicación, si adhieren al Plan Especial o de Detalle, disposiciones urbanísticas que deben cumplir, obligaciones asumidas por el desarrollador, la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental, especificación del cálculo y destino de la compensación por las modificaciones normativas que dieran “mayor aprovechamiento urbanístico” (siendo el 50% para el Fondo Municipal de Tierras y el 50% para obras de mejoramiento barrial e interés social), autoridades y procedimientos para su aplicación. Para esto último, se crea la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos, formada por concejales y representantes del Ejecutivo municipal, cuya función es la gestión, elaboración y el seguimiento de los CU. En la ordenanza se da potestad a la comisión de incluir o recomendar instancias de revisión, incluidas las instancias de participación ciudadana mediante audiencias públicas en el caso que se soliciten.

Figura 9. Proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Rosario



Fuente: elaboración propia según información bibliográfica y documentos oficiales.

Dada la trayectoria urbanística de la gestión local que prioriza la planificación urbana en diversas escalas y bajo distintos formatos, es para destacar que la incorporación al marco regulatorio urbano se encuentra fuertemente vinculada a la asociación del municipio con el Lincoln Institute. Dicha vinculación, a partir del año 2010, promovió la inclusión del concepto de recuperación de plusvalías urbanas a la normativa local y la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico en la práctica (Barenboim, 2015).

De su implementación

Posterior a su incorporación al marco normativo como instrumento específico, surgieron una serie de modificaciones que incluyeron la obligación de cumplir con una extensa metodología de cálculo, así como especificar el detalle del objeto y la localización para las compensaciones obtenidas. En la actualidad, los convenios se firman sobre anteproyectos más detallados y los presupuestos deben ajustarse a esos proyectos, pudiendo establecer las condiciones de seguimiento y cumplimiento (Peinado *et al.*, 2018).

Se destaca que el instrumento se encuadra en un plan general de ordenamiento urbano, con definiciones particulares para su utilización en localizaciones definidas de acuerdo con los planes mencionados. Sumado a ello, se incluye a diferentes escalas gubernamentales como iniciadores y ejecutores, no solo a agentes inmobiliarios.

De acuerdo con el relevamiento, los CU ejecutados en Rosario autorizaron principalmente cambios sobre usos del suelo y el incremento de índices constructivos dentro de la trama urbana. Los proyectos realizados con esta herramienta se asemejan a operaciones de Grandes Proyectos Urbanos, ya que involucran extensas superficies y una cuota importante de participación del gobierno local (Peinado *et al.*, 2018; Municipalidad de Rosario, 2010).

Por otro lado, los CU de mayor impacto en cuanto a superficie afectada y localización en la ciudad han sido segmentados en unidades de gestión más pequeñas que se distribuyen a diferentes empresas, se definen plazos y obras a ejecutar para cada una de ellas y se intenta evitar la concentración de las operaciones en pocas manos.

De su legitimidad

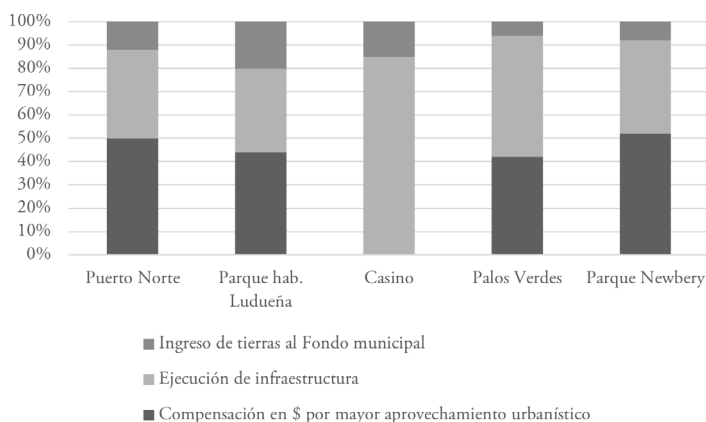
Un punto que resulta de importancia en todos los casos es la accesibilidad pública a los convenios firmados, ya que son acuerdos particulares y *ad hoc* en los cuales se definen las condiciones individualmente. En este sentido, siguiendo a Peinado *et al.* (2018), resulta difícil llegar a la información a pesar de estar

establecido por ordenanza su publicación formal y vía web. Los investigadores en este caso debieron recurrir a realizar pedidos de información directamente a la Secretaría de Planeamiento, e incluso ni aún bajo esa modalidad lograron acceder a algunos de los CU (por pedido de confidencialidad del emprendedor).

Por otro lado, al intentar determinar la capacidad distributiva de los beneficios obtenidos a través de CU celebrados, los autores afirman que los fondos obtenidos con este mecanismo no representan un aporte significativo al presupuesto municipal. Este punto resulta fundamental para discutir el argumento principal que se ha esgrimido para su utilización. De acuerdo con el estudio citado, la obtención de fondos por los beneficios obtenidos no logra ser relevante para las finanzas locales. Sumado a ello, las obras realizadas benefician al mismo emprendimiento o su contexto más próximo. Al mismo tiempo, la infraestructura ejecutada por los desarrollistas no logra generar una respuesta suficiente a la deficiencia existente, a la vez que no se cumplen con los plazos determinados para su concreción (Artis, 2018).

El estudio de Peinado *et al.* (2018) destaca además que el aporte realizado en modalidad de suelo donado al fondo municipal de tierras no tiene destino hasta la fecha de la investigación, ya que la ordenanza no cuenta con reglamentación que pueda ejecutar su implementación (gráfico 9).

Gráfico 9. Distribución de las inversiones privadas obtenidas por Convenios Urbanísticos de mayor envergadura hasta 2011. Valores relativos sobre la base de todas las unidades de gestión que abarca la operación. Ciudad de Rosario



Fuente: elaboración propia según Peinado *et al.* (2018).

De acuerdo con todo lo anterior, cabe volver a preguntarnos qué efectos y resultados positivos para la gestión urbana local ha alcanzado realmente la implementación de este instrumento y, junto con ello, en un contexto de marcada neoliberalización, cuál es el balance entre los riesgos y beneficios que implica la institucionalización de este tipo de mecanismos.

Los Convenios Urbanísticos en Tandil

La ciudad de Tandil se encuentra en el interior de la provincia de Buenos Aires, siendo una ciudad media de no más de 120.000 habitantes (INDEC, 2010). Su base económica y productiva es sustentada principalmente por la expansión de la actividad agropecuaria de base rentista, la industria relacionada a la minería, la metalurgia y los servicios turísticos (Del Río *et al.*, 2018). Cuenta también con instituciones educativas a nivel nacional, como la Universidad del Centro de la provincia de Buenos Aires y un importante centro comercial que sirve a la ciudad y las urbanizaciones aledañas.

Breve trayectoria de los Convenios Urbanísticos en Tandil

En 2005, se aprueba mediante la Ord. N° 9865 el Plan de Desarrollo Territorial (PDT). Este tiene como objetivos: regir la planificación y gestión urbana y rural del ejido del Municipio de Tandil; establecer los principios y las estrategias de actuación territorial, los programas y proyectos de acción; y determinar el sistema de gestión territorial para la regulación del uso, la ocupación, la subdivisión y el equipamiento del suelo (Municipalidad de Tandil, 2005).

De acuerdo con Del Río *et al.* (2018), este plan es resultado del financiamiento que recibió el municipio por vincularse al BM bajo el programa “Municipios para el tercer milenio”. Un programa de subsidios con el objetivo de promover planes de “desarrollo urbano sostenible” en numerosos gobiernos locales de la región. En la praxis, el PDT actuó como marco para las políticas urbanas del gobierno local, ya que derivado de él se actualiza la zonificación de usos del suelo —que contaba con más de veinte años de antigüedad—, se recopilan y organizan las normas para la regulación de la producción urbana y se definen las áreas hacia donde se pretendía el crecimiento de la ciudad (este último aspecto cuestionado por entrar en conflicto con áreas de explotación minera y turística).

Para su ejecución y seguimiento, se creó el Sistema Municipal de Gestión Territorial (SMGT), el cual incorpora y legaliza una amplia gama de instru-

mentos para facilitar su concreción. Estos se clasifican en: instrumentos complementarios de planificación; de promoción y desarrollo (fondo de DU, CU, consorcios urbanísticos); de intervención en el mercado de tierras (banco de tierras municipal, régimen de movilización del suelo urbano y participación de la Municipalidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística); y de participación ciudadana (derecho de información urbanística y ambiental, y evaluación de impacto urbano ambiental). Siguiendo a Del Río *et al.* (2018), la extensa caja de herramientas destinadas para la regulación y participación en el mercado de suelo urbano, aun cuando la gran mayoría de ellas no lograron ser implementadas, revela la vocación de estos mecanismos como fuentes de financiamiento para el municipio mediante el crecimiento de la actividad urbano-inmobiliaria.

En este paquete de instrumentos se incluyen por primera vez los CU en la gestión local, los cuales se definen como “acuerdos celebrados entre la Municipalidad de Tandil con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de las estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones determinados en este PDT” (Municipalidad de Tandil, 2005: 104). Dentro de las especificaciones para su uso se aclara que, para su conformación, se deben definir como condiciones mínimas el detalle de plazos, obligaciones de las partes en forma y tiempo, los controles y el seguimiento para su cumplimiento, el destino de los ingresos dentro del Fondo de Desarrollo Urbano y su publicación accesible a toda la ciudadanía. Además, se establece una clasificación de CU al separar entre los de planeamiento (los cuales incluyen modificaciones a lo estipulado al PDT) y los de ejecución (para acciones que no llegan a afectar el marco regulatorio).

En cuanto a su tratamiento administrativo, la presentación será iniciada por la parte interesada y se remitirá al departamento ejecutivo, quien decidirá su conveniencia y enviará como proyecto de ordenanza (lo que hace realmente accesible su información), agregando que en algunos casos puede llegar a consultar al departamento legislativo.

Bajo esta reglamentación, los CU fueron mayormente utilizados en asociación con otra herramienta denominada Zonas Especiales de Interés Urbanístico (ZEIU), a los fines de habilitar el fraccionamiento de áreas no aprobadas para su urbanización. Siguiendo a Del Río *et al.* (2018), a través de los CU se otorgaron numerosas habilitaciones para la construcción dentro de las ZEIU, las cuales se definieron en extensas áreas que no contaban con índices de uso, fraccionamiento y constructivos. Estos acuerdos, realizados entre el municipio y los empresarios interesados, permitieron que la negociación incluyera un

reparto de beneficios y se convirtiera en una fuente de financiamiento. Esta práctica provocó diversos debates y discusiones dentro y fuera del ámbito gubernamental, e incluso derivó en que algunos funcionarios tomaran contacto con sus pares de Rosario y Trenque Lauquen para conocer las experiencias de CU en esas ciudades.

Como forma de legitimar el procedimiento y saldar las discusiones, en el año 2011 se reglamentan los CU de forma particular a través de la Ord. N° 12679 y N° 12680, las cuales definen el carácter y la posibilidad de uso de los convenios. En la primera ordenanza se especificó los CU como instrumentos de promoción y desarrollo siguiendo la definición establecida en el PDT, siendo un “instrumento jurídico que formaliza los acuerdos entre entes, organismos o actores públicos y/o privados con la Municipalidad”. En la segunda, se explicitó el destino de los ingresos económicos generados por la aplicación de cambios y mejoras en el rendimiento del suelo urbano mediante CU, siendo el 50% con destino a obras de infraestructura y el 50% para la construcción de viviendas.

El procedimiento descripto incluyó la necesaria aprobación de la Comisión Municipal de Gestión Territorial (CMGT, conformada en 2007 para el seguimiento y control del PDT), para luego ser enviados al Consejo Deliberante para su validación. En el año 2012, la acción de esta comisión fue disminuida a una instancia de revisión no vinculante y remplazada por la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos (CPCU), que incluyó a representantes de la Secretaría de Planeamiento, obras públicas, economía y legal y técnica del Ejecutivo municipal.

En 2013, mediante el Decreto N° 239, se precisó la modalidad para la participación municipal, así como también las pautas para las compensaciones de origen económico de acuerdo con las valorizaciones de los indicadores urbano-constructivos negociados (Del Río *et al.*, 2018). En 2014, se presenta por Decreto N° 2964 la reducción del porcentaje en concepto de contribución por las mejoras permitidas (del 30% al 15%), y una ampliación de los hechos generadores que posibilitan la presentación y negociación por CU, entre ellos resalta la posibilidad de incluir en estos acuerdos terrenos ubicados en el área rural.

Figura 10. Proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Tandil



Fuente: elaboración propia según bibliografía y documentos oficiales.

De manera complementaria y acompañando este proceso, la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires es aprobada en 2012 e incluye este instrumento entre la batería de herramientas posibles.

De su implementación

A la fecha, se encuentran documentados treinta CU que involucran modificaciones a los usos del suelo con fines mayormente comerciales (habilitación de negocios en áreas residenciales), excepciones a la normativa (habilitación de construcciones nuevas sin cocheras) y, los menos, mayores índices constructivos en zonas habilitadas para la urbanización.

Los acuerdos implementados manifiestan una escala de intervención doméstica con preponderancia de actores privados particulares, sin mayor influencia en la producción de suelo (Del Río *et al.*, 2018; Migueltoarena, 2016). El registro muestra también que, desde su institucionalización, su uso se ha incrementado año a año.

De su legitimidad

Al igual que en la ciudad de Rosario, en un primer momento se incluyeron los CU como un mecanismo operativo en conjunto con otros, a partir del PDT. Sin embargo, en su trayectoria se destaca la prevalencia en el uso de este instrumento como estrategia de financiamiento, sobre otros posibles y aprobados en el PDT, como el banco de tierras o los mecanismos de participación. En su fundamentación se repite la necesidad de generar mecanismos más flexibles y adaptativos a las coyunturas locales que los conocidos y tradicionales instrumentos de la planificación urbana. Se resalta también la conformación de una comisión *ad hoc* exclusivamente para su tratamiento, aprobación y seguimiento, lo que expresa la necesidad de un control particular y durante el plazo que dure la operación involucrada. En estas condiciones, vuelve a surgir la pregunta sobre qué orientación asumen las políticas, la gestión y planificación urbana local al normalizar, legalizar y legitimar estos mecanismos.

La institucionalización de Convenios Urbanísticos en Córdoba

Retomando la trayectoria en la ciudad de Córdoba, durante la primera mitad de los años 2000, la gestión local atravesó un período de crisis en su relación con los empresarios inmobiliarios ya agrupados bajo la CEDUC. Parte de la recomposición de este vínculo se dio gracias a la habilitación del CPU, que incorporó la participación de representantes empresariales en la consulta y toma de decisión en torno a las políticas urbanas locales. Durante los años que estuvo activo, las acciones y los mecanismos que surgieron desde este espacio aseguraron una relación estrecha y de incidencia del desarrollo inmobiliario local sobre la gestión local.

En este escenario, los empresarios apoyaron la posibilidad de replicar algunas experiencias regionales y avanzar sobre la consolidación del modelo de gobernanza urbana que estas proponen. Para 2007, apenas tiempo después de su creación, el CPU impulsó la implementación de una serie de instrumentos

de gestión relacionados directamente a la recuperación de beneficios de la valorización inmobiliaria y la renta urbana.

Experiencia previa: Certificados de Edificabilidad Potencial Transferibles

La primera experiencia de aplicación local se vincula a la compensación de derechos de edificación para propietarios de inmuebles protegidos por normas de resguardo arquitectónico-patrimonial. La iniciativa surgió en febrero de 2007, en encuentros previos a la creación oficial del CPU, en los que los desarrollistas mostraron preocupación por las restricciones de edificabilidad que imponía una nueva ordenanza de preservación de edificios con valor histórico. Desde la Subsecretaría de Planificación e Integración Urbana se evaluó cómo realizar un aporte a la conservación del patrimonio arquitectónico en el área central y los barrios pericentrales, sin impactar negativamente en los intereses de los empresarios. Estos, como agentes interesados y con participación activa, demandaron no ver afectadas sus posibles inversiones ante la actualización inminente del catálogo de tutela y protección de bienes patrimoniales que imponía condiciones más estrictas para su demolición o modificación. A poco de cerrar el ciclo de gestión 2003-2007, el Ejecutivo municipal elabora una propuesta sobre la base de un instrumento utilizado en otras ciudades de la región.² El mecanismo se basa en reconocer los derechos de edificación sobre las propiedades protegidas, salvando la nueva ordenanza de protección patrimonial sin confrontar con los empresarios.

La Ord. N° 11202 (2007) establece acciones de tutela de los valores culturales y paisajísticos de los bienes considerados componentes del patrimonio de la ciudad, crea el Consejo Asesor de Patrimonio de la Ciudad de Córdoba y el Fondo Especial para la Preservación del Patrimonio de la Ciudad, e incorpora como incentivo el registro de CEPT. Este mecanismo aparece en el artículo N° 18 dentro de la norma general y habilita al Ejecutivo municipal a otorgar certificados “a los fines de compensar la restricción de edificabilidad que impone la

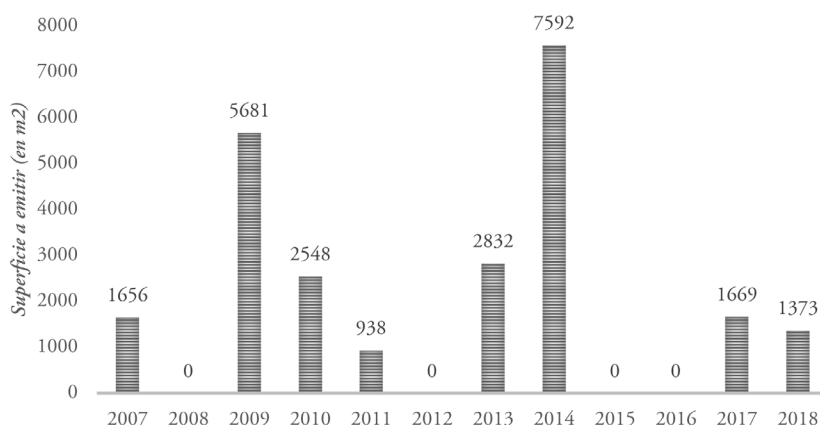
² Para la fecha se conocían los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) utilizados en ciudades de Colombia y Brasil. Este instrumento lograba financiar obras públicas y Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC). Estos certificados fueron emitidos por municipios en el marco de leyes nacionales y comercializados en el mercado financiero como bonos (Baptista, 2015; Maricato y Ferreira, 2002; Sandroni, 2011). Se encuentran “inspirados” en experiencias anglosajonas como “The Transfer of Developments Rights (TDR)” utilizados en Estados Unidos, cuya finalidad es ofrecer compensaciones o indemnizaciones a propietarios que posean predios con preservación ambiental o inmuebles de patrimonio histórico, definiendo las áreas emisoras y receptoras de esos derechos (González, 2005; Ortiz, 2009).

preservación de bienes de patrimonio”. Dicha compensación se basa en reconocer el derecho de edificación sobre la superficie del inmueble protegido en otra parcela a establecer. El instrumento revela una interpretación particular de los derechos de propiedad por parte de las administraciones locales, ya que asumen la capacidad constructiva de un lote como un derecho adquirido y, ante ello, la disposición de mecanismos de compensación ante futuras restricciones (González, 2013).

De acuerdo con declaraciones en medios gráficos, los CEPT representaron la “primera iniciativa que avanzará en compensaciones para los propietarios de inmuebles de alto valor patrimonial” (*La Voz*, 2007a), un incentivo que ya se aplica en ciudades de Brasil y Colombia, a través del cual el “municipio compensará al propietario por la restricción de intervenir” (ídem). En la misma nota se recoge la opinión del presidente de CEDUC, quien calificó los certificados como “un paso importantísimo para un desarrollo urbano lógico, donde se contempla el interés de la comunidad de preservar determinados edificios, sin afectar los intereses de los propietarios” (ídem).

El procedimiento para su implementación consiste en establecer la diferencia entre la superficie potencialmente utilizable y la permitida bajo la nueva reglamentación. Esta diferencia es equivalente a una superficie “canjeable” a utilizar por los propietarios en un plazo de tres años, en otra parcela de destino. Desde su incorporación en 2007 y hasta 2018, el registro revela un uso dispar en el tiempo y en las superficies canjeadas, tal como muestra el gráfico 10.

Gráfico 10. Cantidad de superficie afectada (en m²) por CEPT. Ciudad de Córdoba, 2007-2018



Fuente: elaboración propia según registros oficiales y datos de gobierno abierto.

La falta de determinación previa de áreas para la utilización de esta superficie “canjeable” fue un punto de conflicto en el proceso de implementación local. Recién en el año 2015 bajo la Ord. N° 12483 se determinaron las zonas receptoras para estos certificados. Posteriormente a la determinación de áreas de aplicación y a pesar de las altas expectativas de los funcionarios, el instrumento tampoco tuvo gran implantación. Ante ello, se reconoció que las áreas plausibles para “canjear” la edificabilidad potencial a construir no resultaron atractivas al capital inmobiliario (Pandolfi, 2017). Por otro lado, se generó la compra y venta de derechos de edificabilidad,³ por fuera del control del municipio y tensionando el argumento de compensación a los propietarios afectados por la restricción y protección patrimonial.

Experiencia previa: Obras Complementarias

Apenas unos meses después de los CEPT, desde el CPU sugieren rápidamente dos nuevas propuestas para implementar mecanismos de recuperación de la valorización inmobiliaria, que van a ser claves en el desempeño posterior del DU local. La primera en 2007, como OC, y la segunda en 2008, como CU.

Respecto a la primera, esta herramienta se incluyó en un artículo en el marco de modificaciones a la Ord. N° 11272 (2007), la cual tiene por objeto modificar parcialmente la zonificación de ocupación del suelo establecida en la Ord. N° 8256 (1986). El mecanismo busca beneficiar los desarrollos inmobiliarios en las áreas afectadas por el cambio de zonificación al otorgar un potencial mayor aprovechamiento del suelo y mayores alturas de edificación a cambio de la dotación de OC. Estos beneficios se dan bajo la condición de compensar al municipio ejecutando obras de infraestructura vial, desagües cloacales y otros equipamientos públicos. Este mecanismo será el antecedente directo y, podemos decir, la prueba piloto de lo que sucederá luego con los CU.

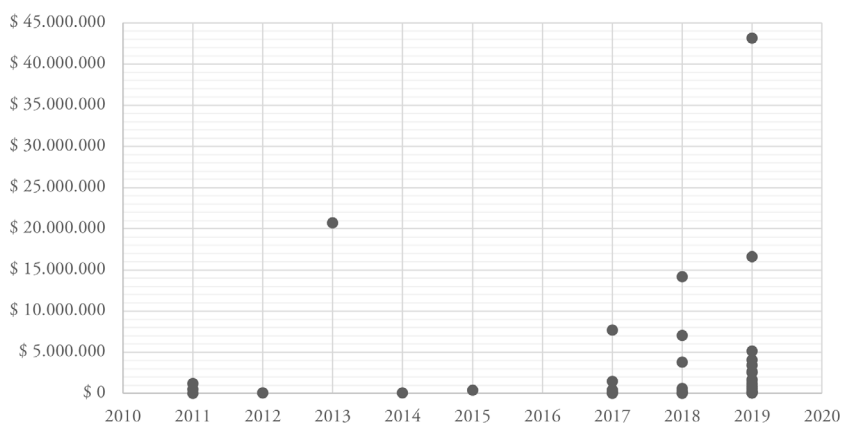
Si bien fue promulgado en 2007, el artículo solo definió la “dotación de obras complementarias a cargo de los propietarios de inmuebles afectados por el cambio de normas de ocupación que impliquen mayor aprovechamiento del suelo” y su destino a obras de infraestructura. Recién en el año 2009 se reglamenta para su aplicación bajo el Decreto N° 4355, en el cual se define el procedimiento para acceder al beneficio, siendo:

³ La comercialización se registró bajo avisos clasificados, inmobiliarias y en CEDUC.

- la firma de un acta un compromiso que establece las condiciones del acuerdo entre el secretario de la Dirección de Planeamiento Urbano Municipal y los responsables de la parcela que accede al beneficio;
- la aprobación *ad referendum* por parte del Ejecutivo municipal de dicha acta;
- el plazo para su cumplimiento (en un principio se estableció en treinta días y luego pasó a ciento veinte) desde la firma del acuerdo;
- la definición como órgano de control y seguimiento de la misma Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico o sus equivalentes;
- la determinación del tipo de obra complementaria a cargo también de la misma secretaría, en cantidad y especificaciones de acuerdo con las necesidades del municipio y según las características de los emprendimientos que lo soliciten;
- y la definición de un criterio de cálculo para los beneficios obtenidos, con una alícuota entre el 2% y el 5% de acuerdo con el valor del suelo, según su localización y el tipo de edificación a realizar gracias a los beneficios normativos.

De acuerdo con el relevamiento, se encontraron 70 registros de OC por decretos oficializados en el digesto municipal, siendo todos ellos acuerdos particulares entre el Ejecutivo y los empresarios interesados (gráfico 11).

Gráfico 11. Cantidad, montos y distribución en el tiempo de Obras Complementarias según Ord. N° 11272. Ciudad de Córdoba, 2009-2019

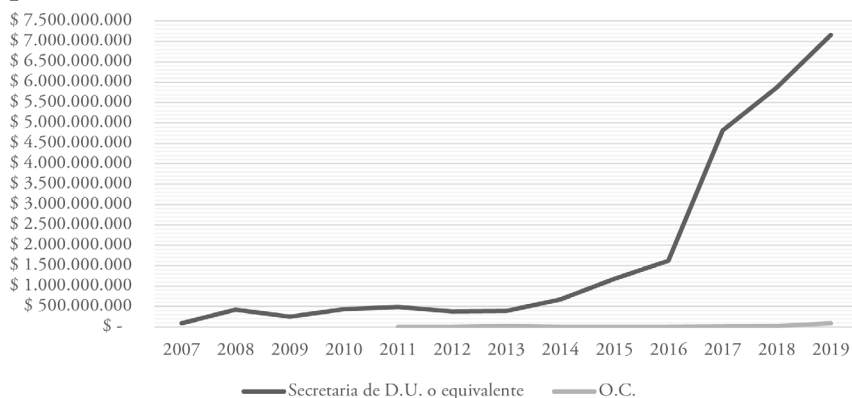


Fuente: elaboración propia según registros oficiales y datos de gobierno abierto.

Siguiendo estos datos, el total de dinero recaudado y destinado a OC ha sido dispar en tiempo y montos. Respecto de los saltos temporales es notable la escasez de este tipo de acuerdos entre 2012 y 2016 y, por el contrario, el aumento sostenido entre 2017 y 2019. Junto con un mayor uso, se manifiesta un aumento ostensible de los montos obtenidos en la negociación de OC posteriores a 2017, que se vincula a un mayor aprovechamiento del suelo y mayores alturas de edificación permitidas.

El dinero total equivalente a las OC asciende a \$152.420.223, lo que representa entre los años 2009 y 2019 menos del 1% promedio del presupuesto anual destinado a las áreas de DU (gráfico 12).

Gráfico 12. Comparación entre montos destinados a la Secretaría de Desarrollo Urbano (o equivalentes) por presupuesto anual y montos obtenidos por Obras Complementarias. Valores absolutos expresados en pesos. Ciudad de Córdoba, 2007-2019

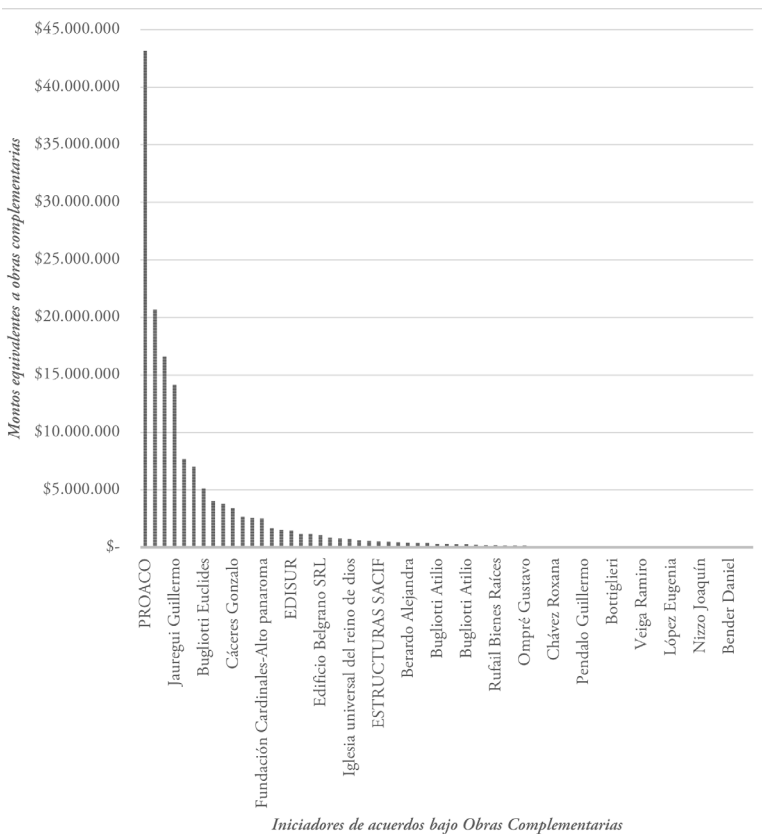


Fuente: elaboración propia según presupuesto municipal y registro de OC.

Las obras bajo esta modalidad incluyeron desde repuestos para flota vehicular, imputaciones de crédito fiscal a los propietarios, adquisición de materiales de construcción y equipamientos como impresoras, computadoras y plóters, hasta donaciones de terrenos, construcción o reparación de centros de salud, ejecución de tramos de red cloacal y fluvial o adquisición de equipamiento para espacios públicos. Ante estos datos, el impacto del instrumento como mecanismo de financiamiento para la gestión local es mínimo. Hasta la fecha, el mecanismo tampoco ha logrado influir en las condiciones generales de infraestructura de la ciudad, aunque sí logró concretar numerosos arreglos particulares sobre las condiciones normativas a cumplir y el aprovechamiento de ello por parte de inversores inmobiliarios.

Por otro lado, al querer identificar a los actores que accedieron al beneficio, nos encontramos que los acuerdos firmados bajo este mecanismo, en muchos casos, se registraron con el nombre de los responsables técnicos de las obras y no de los propietarios o empresas a cargo de los emprendimientos. Esta condición provoca que, ante una evaluación de los beneficiarios, esta se presente sesgada. Así mismo, entre aquellos acuerdos con mayor monto negociado se registran algunos desarrollistas que forman parte de la CEDUC y que a su vez van a ser protagonistas de los CU (gráfico 13).

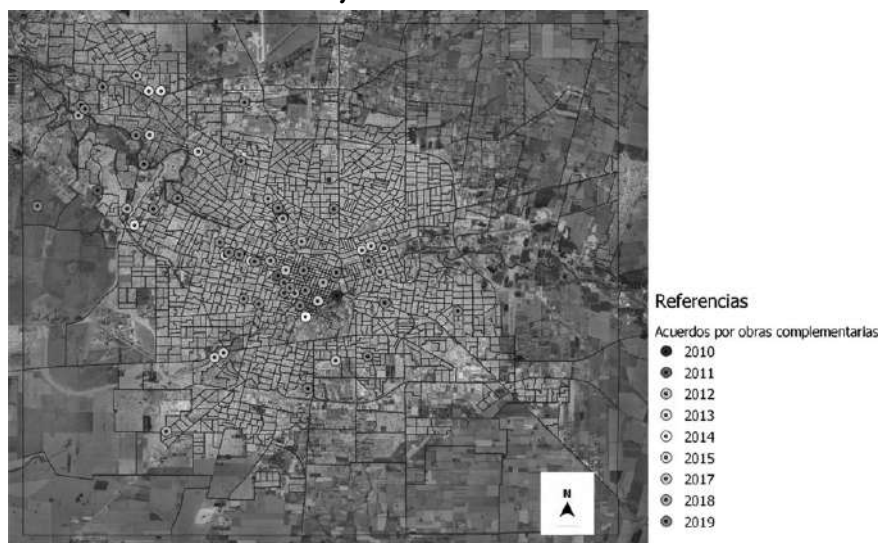
Gráfico 13. Iniciadores y montos involucrados en acuerdos por Obras Complementarias de acuerdo con Ord. N° 11272, entre 2009 y 2019. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según presupuesto municipal y registro de OC.

En cuanto a la localización de las parcelas que obtuvieron beneficios normativos, encontramos durante los años 2010 y 2016 una distribución principalmente focalizada en la zona central y pericentral, con algunas apariciones sobre los corredores viales más importantes de la ciudad. Entre 2017 y 2019, la localización se distribuye en todo el ejido urbano, tal como muestra la figura 11.

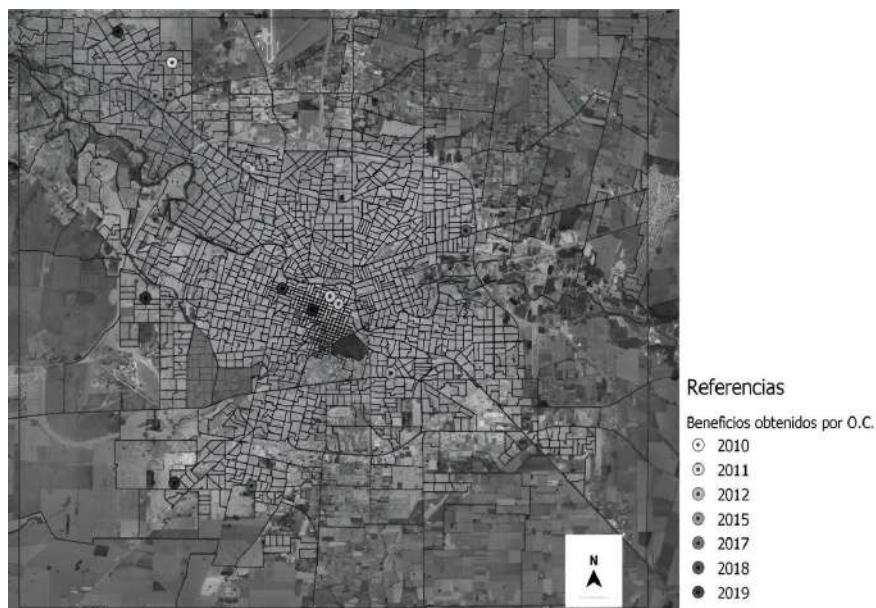
Figura 11. Localización de lotes que accedieron a beneficios por Ord. N° 11272, entre 2009 y 2019. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según registro de OC.

En cuanto a la localización de las OC obtenidas como compensación, teniendo en cuenta aquellas que refieren a equipamiento e infraestructura, la geolocalización refleja una distribución aleatoria (figura 12).

Figura 12. Localización de Obras Complementarias obtenidas por Ord. N° 11272, entre 2009 y 2019. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según registro de OC.

Los conflictos derivados de esta ordenanza se concentraron en la poca transparencia del proceso para la valuación del beneficio y, por ende, de la OC a ejecutar por el propietario. Así también fueron cuestionados los plazos establecidos para la ejecución y autorización de condiciones de manera discrecional.

En este punto, resulta indiscutible el avance, la incidencia y el peso de las presiones de los actores empresariales en torno a la negociación particularizada de las condiciones normativas que pretenden para ejecutar sus desarrollos e inversiones. Esta instancia se presenta como un evidente avance de los desarrollistas en pos de una autorregulación, es decir, intervenir en el monopolio regulatorio que ostenta el gobierno local en relación con la producción urbano-inmobiliaria.

Los Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, un recorrido anunciado

La última propuesta que surgió del CPU a la gestión urbana local recomendaba implementar acuerdos particulares entre el gobierno local y los empresarios

para establecer condiciones específicas que beneficien el desarrollo de grandes operaciones urbano-inmobiliarias.

En los primeros meses del período de gestión 2007-2011, el gobierno local lanza una serie de manifestaciones públicas en medios gráficos en relación con la orientación de la política y gestión urbana que pensaban llevar adelante, dejando claro que parte de ella se concentraría en mantener en buenos términos las relaciones con los empresarios inmobiliarios y la CEDUC. En una nota titulada “Giacomino lanza su apuesta a la concertación” a inicios de marzo de 2008, se declara que la administración municipal “aspira a obtener grandes obras públicas de los inversores inmobiliarios” mediante un proyecto de ordenanza que se propone al Concejo Deliberante (Guevara, 2008).

El aporte de los desarrollistas se ejecutaría a partir de “permitir las características extraordinarias de altura o de uso del suelo que los desarrollistas reclaman, pero exigiendo que la mitad de los beneficios económicos generados por esas excepciones a las normas urbanísticas se traduzcan en obras para la ciudad” (ídem). El proyecto en cuestión refiere específicamente a la concertación público-privada y la recuperación de plusvalía urbana bajo la figura de CU. Estos consisten en acuerdos particulares entre el intendente y el “inversor” que tiene como fin “ofrecer beneficios” relacionados a “apartarse de la normativa vigente”, ya sea en usos o indicadores constructivos para alentar las inversiones inmobiliarias, mediante un convenio *ad hoc* que deberá ser refrendado por el Consejo Deliberante, sin posibilidad de intervenir en la “negociación técnica” (ídem).

El secretario de Desarrollo Urbano y Ambiente en ese momento, Daniel Rey, manifestó los beneficios de la asociación con los agentes inmobiliarios mediante este tipo de instrumentos. En una nota periodística rescata que los CU tienen como objetivo que los “grandes inversores inmobiliarios dejen una parte de sus ganancias en el espacio público que usan todos los cordobeses” ya que, al permitir características extraordinarias de altura o del uso del suelo –condiciones reclamadas por los desarrollistas–, la municipalidad exigirá la mitad de los beneficios económicos generados por esas excepciones normativas, recursos que serán destinados a obras para la ciudad (ídem). Así también, expresa que estos mecanismos de concertación son usados en todas las grandes ciudades del mundo y en algunas de la Argentina, tomando como modelo la ciudad de Rosario. Destaca además que Córdoba “sería la primera del país en tener una herramienta legislativa para esto” (ídem), logrando que se determinen claramente “los beneficios empresarios y las obras que los inversores deben ejecutar en el espacio público”, que la negociación sea “pública” y “que la plusvalía que

obtiene el inversor sea determinada por un organismo técnico independiente para que parte de esas ganancias se inviertan en el espacio público. Así gana el inversor y gana la ciudad” (ídem).

Siguiendo las palabras del secretario, se establece que la principal innovación en relación con un instrumento ya conocido y utilizado en otras ciudades radica en otorgarle normalización legislativa. Dicha particularidad transparenta que lo que se pretende es abandonar la singularidad en su uso para convertirlo en un instrumento plausible de normalizar la negociación entre el gobierno local y los agentes empresariales interesados. Es también su carácter de herramienta legislativa la que revela la evolución de los instrumentos de gestión urbana como incentivos legitimados y legalizados en beneficio de los actores del DU.

En la difusión mediática se expusieron algunas condiciones para esta negociación. Se expresó públicamente que la determinación del cálculo del beneficio para el municipio sería realizado por miembros de la Facultad de Ciencias Económicas y el Instituto de Formación y Administración Pública (IFFAP),⁴ ambas instituciones pertenecientes a la Universidad Nacional de Córdoba. Este punto funcionó a modo de estrategia para legitimar y neutralizar las críticas. Sumado a ello, se presentó *a priori* que la recuperación de tales beneficios rondaría el 50% y sería destinado a la ejecución de obra pública, lo que condicionaría la concreción del proyecto inmobiliario a la finalización de dichas obras.

La influencia de este porcentaje planteado públicamente como recuperación de beneficios, un 50% para nada despreciable, dejó poco margen para los argumentos en contra de su pertinencia o posibilidad. En este mismo sentido, contar con recursos derivados del sector privado convertía a los CU en un dispositivo de recaudación sin constituir un nuevo impuesto o herramienta fiscal.

La mitad de esa suma deberá ser invertida en una obra pública. Se trata de una fuente de financiamiento no tradicional que se usa en muchas ciudades y que es recomendada por todos los organismos internacionales como una herramienta sana y transparente para atraer inversores y obtener mejoras en el espacio público (Roberto Avilía, secretario de Planeamiento Estratégico; citado en Guevara, 2008).

Entre los argumentos a favor se cuelan también las capacidades del gobierno local, como la pobre herencia recibida en materia de planificación y gestión urbana, y los efectos del boom inmobiliario de los años recientes. La reactivación del mercado de la construcción para el negocio inmobiliario que se produjo entre

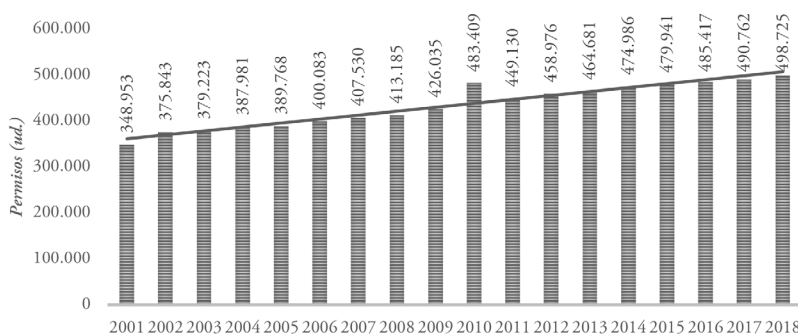
⁴ El Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) es una unidad académica perteneciente a la Universidad Nacional de Córdoba.

2003 y 2008 comenzó a mostrar un desaceleramiento, entre otras razones, por factores macroeconómicos como la crisis financiera internacional, la cotización del dólar americano en combinación con el rendimiento de las *commodities* agrícolas, sumado a factores micro como la suba del costo de la construcción privada y la inflación. En este escenario, el sector empresarial comenzó a pedir reiteradamente medidas de apoyo para mantener los niveles de empleo e inversión.

A finales de 2008, la cámara acusaba el “posible” impacto de la crisis financiera internacional.⁵ En una nota periodística, el presidente de la CEDUC para esa fecha declaró que el sector inmobiliario se había visto resentido como consecuencia de la turbulencia económica internacional. “Durante estos días de shock, la actividad no está nada bien”, acusó para marcar una baja en la demanda y en la disminución de las decisiones de compra (*Comercio y Justicia*, 2008b). En la misma publicación, menciona que los márgenes de rentabilidad de los últimos tres años, 2005-2008, se habían achicado por el aumento de oferta y la incesante suba de costos, volviendo a la referencia de un darwinismo inmobiliario que ven como “natural”, ya que la “desaparición de los desarrollistas circunstanciales” debe suceder.

De acuerdo con información de catastro municipal, entre los años 2005-2008 el incremento de permisos para edificaciones residenciales nuevas se mantuvo sostenido (gráfico 14). Del mismo modo, la cantidad de superficie edificada aumentó de manera constante (gráfico 15).

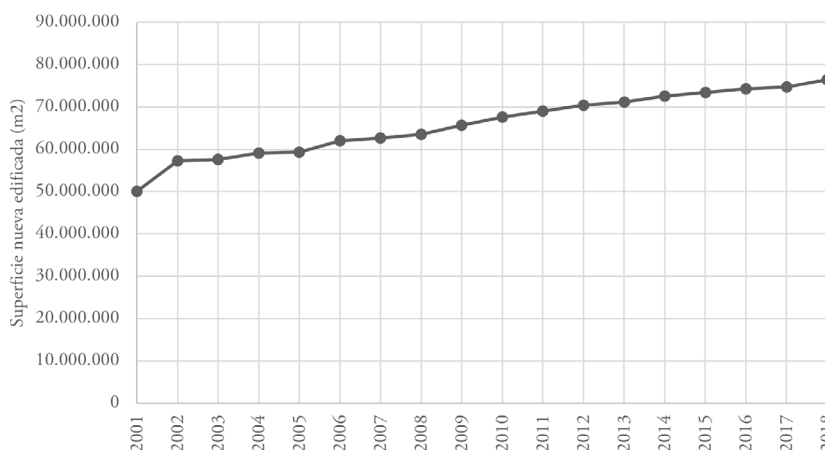
Gráfico 14. Cantidad de permisos de edificación residencial por año. Período 2001-2018. Ciudad de Córdoba. En unidades



Fuente: elaboración propia según datos suministrados por la oficina de catastro municipal.

⁵ La llamada crisis de las hipotecas subprime o burbuja inmobiliaria fue el origen de la última gran crisis económica financiera internacional (Daher, 2013).

Gráfico 15. Cantidad de m² edificados por año. Período 2001-2018. Ciudad de Córdoba. En valores nominales



Fuente: elaboración propia según datos suministrados por la oficina de catastro municipal.

Poco tiempo después, en 2009, revelaba que la inversión en inmuebles todavía seguía siendo rentable y segura, con un crecimiento anual superior al 7% gracias al “boom inmobiliario” (Brenner, 2008; *Comercio y Justicia*, 2009). Este presidente de la CEDUC declaró que durante el año previo no habían tenido “meses flojos” y que incluso hubo signos de mejora en los valores y las cantidades comercializadas (*Comercio y Justicia*, 2009), en franca contradicción con lo anunciado el año anterior. Junto con ello, resaltó los números en relación con la superficie y cantidad de permisos, notablemente superiores en la ciudad de Córdoba en comparación con otras ciudades como Rosario y Buenos Aires, a la vez que anunció una importante inversión en los próximos años debido a nuevos emprendimientos, refiriéndose a las nuevas urbanizaciones posibilitadas por CU (ídem).

Esta herramienta se presentó como una mejora respecto de otras recientemente aprobadas, ya que se proponía especificar las condiciones para la determinación de los beneficios, aclaración que asume que en las experiencias anteriores esa definición estuvo ausente. Respecto del destino de los fondos y las obras obtenidas de la negociación, se sugiere un escenario democratizador para ello y se niega que el rédito se vuelque exclusivamente en provecho de los mismos desarrollistas.

Desde esta primera presentación pública, los CU sirven como un nuevo espacio de negociación favorable a la gestión local, ya que le devolvería cierta relevancia y participación al municipio respecto de los grandes emprendimientos urbanos que se desarrollen en la ciudad. Desde la CEDUC, su director ejecutivo manifestó que este tipo de mecanismos “resultan una muy buena manera de obtener recursos” para el municipio, a la vez que la “concertación pública-privada es muy buena para la ciudad”. Además, aclara que esta herramienta no será para “hacer un edificio más alto en Nueva Córdoba sino para situaciones especiales, como algunos proyectos en la zona sur”, sumado a que “hoy la Municipalidad de Córdoba no tiene un cospel, la situación financiera es bastante grave. Y la concertación es una muy buena forma de obtener recursos” (Carlos Pizarro, en *La Voz*, 2008).

En las últimas referencias podemos notar la contradicción entre la proyección del municipio, al menos de manera pública, respecto de los objetos y las condiciones que se lograrían en la negociación normativa y las aspiraciones de los desarrollistas. Para el funcionario municipal, el mecanismo tendrá impacto sobre las alturas máximas en áreas con desarrollo inmobiliario consolidado y, desde la CEDUC, se asume como una obviedad que será para la aprobación de proyectos especiales de urbanización en la zona sur de la ciudad, una referencia clara de las intenciones que manejaban desde el empresariado.

Por otra parte, se explicitó que la herramienta contaba con el respaldo y apoyo de los desarrollistas urbanos cordobeses, pero que necesitaban avanzar en el respaldo legislativo. Este proceso se va a desarrollar en gestiones de diferente orientación política que sin embargo van a compartir el mismo objetivo.

El primer Convenio Urbanístico

El primer proyecto de concertación público-privada bajo la figura de CU ingresa al Consejo Deliberante en julio de 2008 y cuatro meses después es aprobado bajo la Ord. N° 11545 (2008). El CU otorgó beneficios a la empresa Edisur, la cual tenía como directivo al presidente de la CEDUC para ese momento. La relación entre la CEDUC, la empresa Edisur y los representantes del gobierno local era fluida, compartían reuniones, encuentros y espacios institucionales (*La Voz*, 2008b). Simultáneamente al tratamiento del primer CU, se reúnen en un evento por el 4º aniversario de la Cámara, uno de los directores de la empresa⁶ y el intendente. La invitación al Ejecutivo municipal tuvo como eje

⁶ Uno de los tres directores de la empresa desarrollista Edisur, contador público, presidente de la CEDUC en dos períodos claves de 2008 a 2012. Fue además presidente de la Bolsa de Comercio

temático “la relación gobierno-sector desarrollista en Córdoba y la concertación público-privada en marcha” (*Comercio y Justicia*, 2008).

El convenio establece nuevas condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo urbano de más de 70 ha ubicadas sobre el borde sur del anillo de circunvalación, en las cuales la empresa ya había propuesto desarrollar tres nuevas urbanizaciones. Estas habían sido aprobadas anteriormente como proyectos de barrios cerrados bajo las condiciones establecidas para URE, aunque esta nueva posibilidad mejoraba notablemente la rentabilidad de la operación inmobiliaria. El CU le permitió a la empresa fraccionar un total de 62,70 ha en lotes desde los 250 m², a diferencia de los 1000 m² mínimos requeridos bajo el formato de URE. Además, la habilitación para ocupar el predio con uso comercial, edificaciones en altura y mayores índices constructivos, todos ellos en contradicción con la ordenanza vigente aplicable en esa área (figura 13).

Figura 13. Localización y previsualización de urbanización y desarrollo inmobiliario bajo Convenios Urbanísticos con Edisur (Ord. N° 11545, 2008). Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según documentos de la empresa y Google maps.

Sobre la base del comportamiento del mercado de suelo urbano y del mercado inmobiliario, se definió en el CU que la modificación normativa generó una diferencia –denominada en el convenio como plusvalía– a favor de la empresa y ante la cual el municipio reclama un porcentaje por habilitar dichos cambios. De acuerdo con el texto del CU, el cálculo se aplicó bajo “criterios económico-comparativos” que determinan la diferencia entre la rentabilidad del proyecto original y la resultante del proyecto que incorpora los beneficios normativos. La

de Córdoba, director del Banco de Valores y director del Mercado de Valores de Buenos Aires.

definición se realizó sobre la rentabilidad neta de ambos proyectos, teniendo en cuenta la cantidad de lotes y precios de venta, descontando costos de comercialización, obras de infraestructura para la urbanización y costos de gestión. De acuerdo con los cálculos, correspondió una “devolución por beneficios” equivalente a \$10 millones que se ejecutarían sobre infraestructura vial y urbana en inmediaciones al proyecto en cuestión, sumado a la construcción de dos dispensarios en barrios aledaños (*La Voz*, 2008a). El convenio estableció un plazo máximo de cinco años para realizar las obras y de diez para la finalización del desarrollo inmobiliario.

El texto incluyó también una extensa descripción de las condiciones del acuerdo, en la cual se especificó la situación de los predios comprometidos, consideraciones sobre las modificaciones propuestas y aprobadas, los análisis de factibilidad de diferentes entes de servicios y áreas técnicas del Ejecutivo municipal, argumentos para la ejecución del emprendimiento, obligaciones contraídas por ambas partes, obras a realizar como metodología de “devolución” por los beneficios normativos, plazos de ejecución, condiciones de etapabilidad y determinación de la plusvalía urbana. Tal análisis y extensión no se repetirán luego de normalizar los CU como herramienta legislativa, siendo presentaciones y evaluaciones mucho más austeras.

Del mismo modo, los registros legislativos evidencian un extenso documento que incorpora a la discusión algunos de los argumentos utilizados anteriormente. En este sentido, se repite la presunta exigencia de condicionar el uso de herramientas de vinculación público-privada a la definición de instrumentos tradicionales como los planes generales, aunque en la praxis no tengan relación o estos últimos no cuenten con el mismo grado de institucionalización. La “necesidad de tener una visión más elástica de los instrumentos normativos, que en el caso de nuestra ciudad ya tienen más de 25 años y necesitan un fuerte trabajo para actualizarlos a la realidad que hoy tenemos” (diario de sesiones, 14 de octubre de 2008), es acompañada simultáneamente con la exigencia de contar con un “plan estratégico” en proceso de elaboración que legitime el uso de los mecanismos de concertación.

En sentido contrario, se interpreta este convenio como un precedente que habilita cambios normativos sin contar con una regulación específica para este tipo de instrumento y sin un “plan director”, y se relega lo “general a lo particular porque de esa manera se supedita aquella a esta y, en consecuencia, el desarrollo y la planificación de la ciudad queda en manos privadas” (diario de sesiones, 14 de octubre de 2008). Sin embargo, se avala el uso de este tipo de mecanismo de concertación “teniendo en cuenta la escasez de recursos y la crisis financiera que vive el municipio” (ídem).

Por otro lado, se afirma que este tipo de mecanismos ya se han registrado en distintas ciudades “serias” como Barcelona, y en la Argentina se toman como referencia “los convenios que ha celebrado la ciudad de Rosario en el marco de la concertación público-privada”, por lo que Córdoba sigue “el mismo camino de esta experiencia exitosa” (diario de sesiones, 14 de octubre de 2008).

Todo ello habla de la magnífica difusión que se dio por esos años a los CU, tomando casos y reproduciéndolos por la región como “buenas prácticas”. Si bien este primer convenio se aprobó bajo una ordenanza particular, se asume como la primera experiencia y un antecedente para su legalización como herramienta legislativa.

Entre los argumentos a favor del CU se encuentra la ocupación homogénea del área a urbanizar, el incremento en la oferta de lotes “tendientes a la clase media” y la suposición de que, con este tipo de emprendimientos, se lograría menor segregación y mayor calidad urbana comparado a la alternativa inicial de habilitar otro barrio cerrado más en la ciudad. Con estas justificaciones, se da por sentado que los beneficios normativos para el desarrollo inmobiliario conseguirán beneficios “directos e indirectos” para la comunidad más allá de los excedentes económicos extraordinarios que se proponen compartir entre el gobierno local y los empresarios.

Este primer convenio va a ser determinante tanto para el municipio como para la empresa, ya que para esta última significó un salto de escala en sus emprendimientos que hasta la fecha se encuentra en proceso de estructuración.

La normalización de la excepción. Reglas para su aplicación y actores involucrados

Después del primer CU aprobado en 2008, en el año 2010 se retoma la discusión en torno a la normalización legislativa de este mecanismo. El objetivo se basa en estandarizar su uso y las condiciones para dejar de lado la implementación excepcional. En el medio, transcurrió la última gran crisis financiera internacional que involucró y afectó fuertemente al mercado inmobiliario internacional (Daher, 2013; Rolnik, 2013) con algunos efectos colaterales en el mercado local, sobre todo respecto a la valorización de los productos.

Nuevamente, los funcionarios y empresarios vinculados realizaron declaraciones en medios gráficos para instalar el tema en la agenda pública y lograr consenso y legitimización. El relevamiento acusa una sucesión sistemática de notas desde julio de 2010 hasta su aprobación en septiembre de 2012, en favor de los CU y de la estrategia de concertación que avaló la gestión local, incluso transitando un cambio de partido en el gobierno.

De acuerdo con lo expresado por Daniel Rey, el instrumento se utilizaría con el fin de impulsar cambios en las modalidades de construcción, favoreciendo un “desarrollo urbano sustentable que permita densificar el crecimiento urbano en el marco del Plan Director” (*La Voz*, 2010a). Dichas modificaciones refieren a “construir en lugares no autorizados” y posibilitar la construcción de “casonas en countries” (ídem).

Ambos paradigmas, el “desarrollo urbano sustentable” y la densificación, parecen ser utilizados como argumentos legitimadores para la aprobación legislativa de los CU. Aun basándose en un plan director que nunca fue elaborado, por ser un “instrumento de costosa elaboración y difícil implementación” (ídem). Es incluso la singularidad y celeridad que permiten los CU las principales premisas que fomentan su uso, en oposición a la “excesiva rigidez” de los instrumentos normativos y de planificación tradicionalmente utilizados.

Del mismo modo, la función planificadora es desplazada por la operación directa e inmediata a través de estos mecanismos. Así como la ocupación material y simbólica del rol de planificación urbana es invadido por el CPU, cuyos integrantes se arrojan el derecho y la potestad de avalar o deslegitimar las propuestas del Ejecutivo en torno a la gestión de la ciudad. En declaraciones a la prensa local, los representantes de las entidades participantes del CPU consideran que las iniciativas que involucran el DU deben ser avaladas “para dejar menos margen discrecional a los concejales, quienes muchas veces asumen posiciones políticas sobre estos temas” (*Comercio y Justicia*, 2010).

Otro de los fundamentos que se repitieron para su normalización radicó en las numerosas experiencias en ciudades del país que han conseguido financiamiento para la obra pública con este tipo de mecanismos, lo que se interpreta como un respaldo ante la notoriedad y el “éxito” que supone su uso. Al mismo tiempo, se hizo fuerte hincapié en la manera en que se determinará la “ganancia extra”, recurriendo a “parámetros objetivos” y fórmulas ya establecidas, aunque no se explicitan cuáles son ni cómo se componen.

Por su parte, los desarrollistas representados por la CEDUC manifestaron simultáneamente en medios gráficos trabajar por el “desarrollo armónico de la ciudad”, apoyando la concertación como modelo y eje de la gestión urbana local ya que “se trata de recrear una situación de ganar-ganar, es decir, de que la ganancia del desarrollismo urbano sea la ganancia de la ciudad” (*La Voz*, 2010c). Se refuerza, además, la necesidad de los empresarios de contar con respuestas en materia legislativa, un eje que va a constituirse en el principal reclamo del sector ya que las normas de construcción y edificación “parecen enfrentarse a sus proyectos” (ídem). El marco regulatorio es interpretado como una dificultad

que “frena las inversiones y, por ende, los procesos de desarrollo de la ciudad”, mientras en ciudades como Rosario, Mendoza o Capital Federal se “creaban condiciones favorables a los proyectos urbanísticos” (ídem).

Para fines de la gestión, a principios de 2011, se produce una renuncia masiva de funcionarios entre los cuales dejan sus cargos el secretario de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico –Daniel Rey– y sus subsecretarios (*Infonegocios*, 2011), lo que altera los vínculos entre los empresarios y la gestión municipal, y deja sin posibilidades políticas la normalización del mecanismo. Sin embargo, la presión empresarial sobre la “actualización normativa”, sumada a la continuidad de administraciones gubernamentales concentradas en mantener una aceptada relación con los empresarios, abonaron exitosamente el trayecto hacia la institucionalización de los CU.

El proceso iniciado en 2008 por el entonces secretario Daniel Rey se concreta en 2012 bajo una administración municipal de diferente color político pero que, a la luz de los hechos, iba a mantener el mismo enfoque respecto de la necesidad de contar con los CU.

Las manifestaciones realizadas por los funcionarios de ambas gestiones encuentran como punto común apuntalar la legitimidad de la propuesta mediante dos estrategias. Por un lado, la previa delimitación de zonas o áreas para este tipo de intervenciones mediante un plan general más amplio ligado a instrumentos de planificación tradicionales y, por el otro, la elaboración externa del método de cálculo y evaluación del beneficio otorgado y la valorización generada. Ambos argumentos quedaron pendientes en la ordenanza que los habilita. La propuesta se concentró en definir una norma específica para habilitar y regular la aplicación de CU en la ciudad como una modalidad de concertación público-privada destinada exclusivamente a la negociación con el sector desarrollista inmobiliario. El proyecto explicitó la necesidad de avanzar en la modernización de la legislación urbana, ya que viene a transparentar los arreglos que se ejecutaban entre el gobierno local y los desarrollistas inmobiliarios desde hacía años bajo otras figuras o mecanismos. Así también, se expresa el aval de la cámara de desarrollistas e inmobiliarios, pasando de la legitimización institucional y académica a la legitimización corporativa.

La Ord. N° 12077 que se aprueba en 2012 regula y estipula las condiciones mínimas para celebrar CU entre “el municipio y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado”, en lo relacionado con el fraccionamiento, el uso y la ocupación del suelo en el ejido de la ciudad. Presenta como objetivos “instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos y económico-financieros, que doten al gobierno municipal de las herramientas necesarias para favorecer el desarrollo

de la ciudad y promover la inversión privada”, así como también fomentar la cooperación entre los distintos sectores para la realización de proyectos, gestión de áreas o servicios urbanos, y en función de ello “alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos”. Todos ellos, objetivos coincidentes a los promovidos como beneficios de la asociación público-privada desde la década del noventa.

A la vez, supone un incentivo directo y exclusivo para el DU, entendido casi exclusivamente en relación con la producción urbano-inmobiliaria, asociando la inversión en obra pública a las mejoras que puedan resultar de las operaciones privadas, en un contexto de escasez de recursos y financiamiento para el gobierno local.

De acuerdo con el texto de la ordenanza el procedimiento para celebrar un CU comienza a partir de la solicitud de los interesados, quienes se definen como “iniciadores”, a partir de “requerir la modificación de las normas vigentes” con el fin de “viabilizar una intervención” (Ord. N° 12077, 2012). Dicha solicitud debe incluir algunos antecedentes en relación con los inmuebles involucrados, tales como documentación jurídica, intervenciones previas, descripción física y situación urbana, para referirse a las normas que apliquen de acuerdo con el marco regulatorio urbano vigente. A partir de la demanda, se realiza un dictamen de factibilidad a cargo de la dirección de planeamiento urbano, la ejecución de un informe en torno a la valoración de la intervención, el mérito y la oportunidad para la aplicación de un CU.

Las modificaciones normativas solicitadas por el iniciador y aprobadas por el cuerpo técnico se definen en la ordenanza como “beneficios”, entendiendo por esto a las “mejoras en el aprovechamiento y utilización” de la propiedad en donde se realiza la intervención, las cuales deberán ser “compartidas entre el Municipio y el iniciador” (Ord. N° 12077, 2012). Por los beneficios otorgados *ad hoc*, el municipio reclama un porcentaje, de los cuales, su definición, determinación, forma de cálculo y el destino de los fondos obtenidos son detallados en 5 de los 31 artículos que componen la ordenanza. Estos serán los únicos en sufrir cambios, siendo revisados y modificados en los años siguientes.

A diferencia de lo planteado públicamente, la ordenanza que habilita los CU queda lejos de determinar los beneficios generados mediante fórmulas elaboradas por organismos técnicos externos o solicitar el 50% de lo otorgado. Se establece, en cambio, una evaluación *ad hoc* por parte del municipio con porcentajes mínimos entre el 10% y el 15% según el caso. Para modificaciones que ofrezcan mejoras sobre los índices constructivos (F.O.S., F.O.T. y cantidad de unidades) se computa a favor del municipio un 10% del incremento resultante en la superficie edificable. Si las modificaciones implican cambios en las condiciones

de uso y fraccionamiento del suelo, se considera como beneficio mínimo para el municipio un 15% de la superficie neta urbanizable, cómputo que deja por fuera las áreas afectadas a calles, espacios verdes y demás infraestructura mínima propia de cualquier urbanización. Esta definición será modificada en el año 2018 (Ord. N° 12887), al incorporar nuevas variables para la generación de beneficios y establecer una fórmula para su cálculo, la cual incluye algunas de las condiciones anteriormente descriptas y que fueron dejadas de lado en primer lugar.

La ordenanza establece que los beneficios que corresponden al municipio pueden realizarse en etapas y de manera combinada a criterio y acuerdo de las partes. Pudiendo ser dinero en efectivo, transferencia de superficie urbanizada al banco de inmuebles municipal (Ord. N° 11988) o mediante la ejecución de obras de infraestructura, equipamientos sociales u otras a ser determinadas por el municipio, cuya inversión sea equivalente en su valor dejando explicitado los tiempos y las condiciones en el convenio.

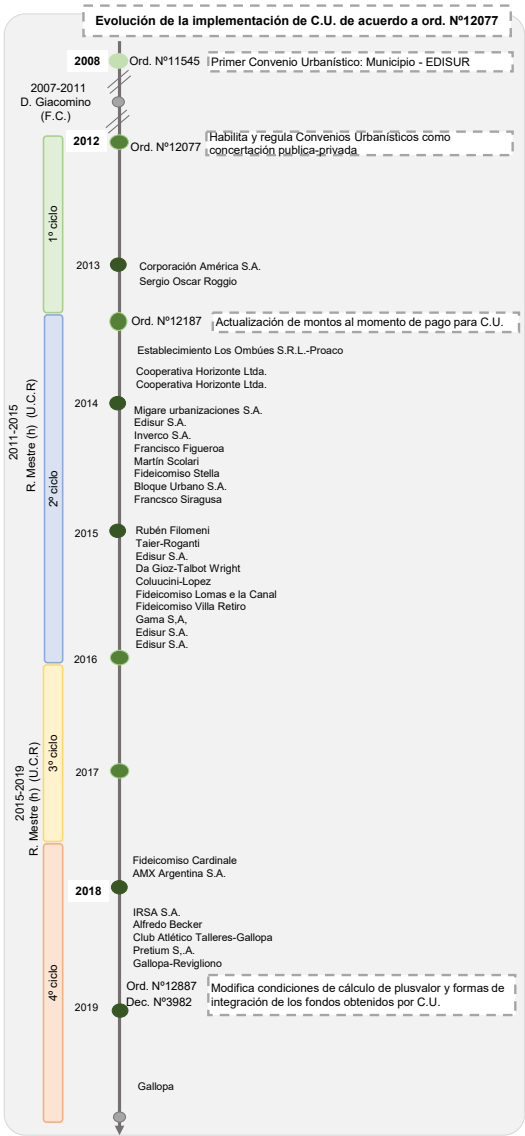
El procedimiento para celebrar un CU culmina con el aval del departamento ejecutivo y el envío posterior para su aprobación *ad referendum* por parte del Consejo Deliberante, a partir de la cual corre el plazo de vigencia del acuerdo por dos años en la medida en que se cumplan las devoluciones por los beneficios normativos obtenidos.

Finalmente, queda omitido en la norma establecer áreas estratégicas o prioritarias para la implementación de estos convenios, así como tampoco se determina la necesidad de cercanía con áreas urbanizadas y se deja a merced de los empresarios inmobiliarios solicitar modificaciones de las normas de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo en cualquier área de la ciudad. Omisión que no pasó desapercibida, dado que la predeterminación de áreas posibles para su implementación fue uno de los aspectos utilizados como argumento inicial para legitimar su tratamiento, aunque luego no se cumpliera con tal condición.

Implementación de los Convenios Urbanísticos en Córdoba

A partir de su normalización en 2012, el relevamiento y la sistematización realizada acusa 31 CU aprobados. De todos los pedidos para iniciar un CU, solo uno de ellos fue desestimado a pedido del Consejo Deliberante, por presentar graves irregularidades en la tenencia de los lotes en los cuales se desarrollaría la intervención, aun cuando el proyecto sorteó exitosamente el proceso de evaluación por parte de la dirección de planificación urbana (Guadagno, 2013a, 2013b; *La Voz*, 2013b). A los fines del análisis, se identificaron cuatro ciclos temporales en su implementación desde su normalización en 2012 hasta 2019.

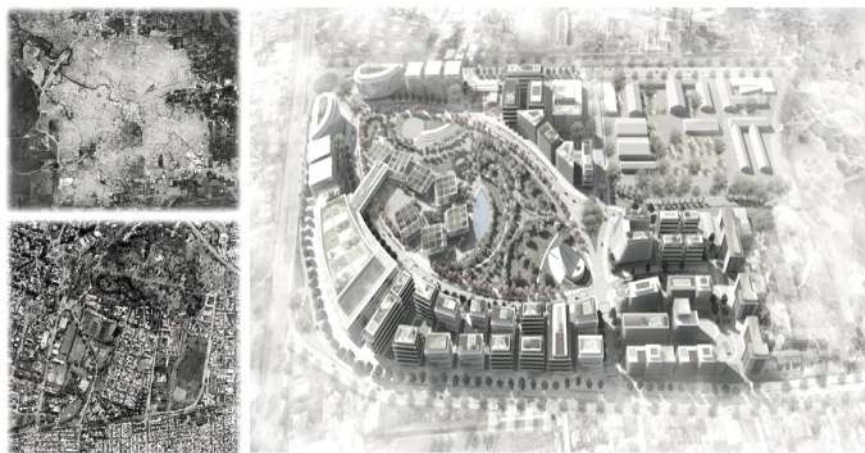
Figura 14. Genealogía de Convenios Urbanísticos aprobados por aplicación de Ord. N° 12077. Ciudad de Córdoba, 2012-2019



Fuente: elaboración propia según digesto municipal y registro de CU de la Municipalidad de Córdoba a diciembre de 2019.

El primer ciclo se identifica entre 2012 y 2013 e incluye dos CU (Ord. N° 12148 y N° 12150) vinculados a proyectos de grandes empresas desarrollistas de nivel nacional e internacional que ya estaban en cartera y que incluso habían entablado negociaciones previas con el gobierno anterior, como es el caso de la empresa Roggio (*Comercio y Justicia*, 2008a). El primero fue iniciado por la empresa Corporación América S. A. En este se acuerda el cambio de uso del suelo e índices constructivos en un espacio verde de ubicación estratégica en la ciudad (figura 15) a cambio de la construcción de una planta de tratamientos cloacales. El acuerdo provoca gran repercusión mediática, incluso hasta la actualidad, dado su recorrido sinuoso y polémico a lo largo de los años al involucrar una empresa de alcance internacional, las características del proyecto que se intenta ejecutar y la falta de cumplimiento de los beneficios acordados hasta la fecha.

Figura 15. Localización y previsualización del proyecto aprobado por Convenios Urbanísticos a Corporación América (Ord. N° 12148, 2013). Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según documentos de la empresa y Google maps.

En 2017 bajo la Ord. N°12756, luego de más de cuatro años de firmado el convenio, se re direccionan los fondos del beneficio hacia la reparación y re funcionalización de la planta cloacal existente, dejando sin efecto la construcción de la nueva planta acordada inicialmente. En 2018, la Ord. N° 12818, aprueba la creación de un fideicomiso denominado “Fondo para el desarrollo de infraestructura cloacal y sanitaria” derivando nuevamente el destino de la

compensación. Todos los compromisos adoptados como forma de devolución a la participación municipal no han sido concretados hasta la fecha, incluso después de haber sufrido numerosas variaciones en sus condiciones y características (*La Voz*, 2017, 2018a). Además, ya vencidos los plazos establecidos para su ejecución y sin lograr avanzar en la concreción de las obras comprometidas, no hubo reclamo alguno ni rescisión del convenio por parte del municipio. En cuanto al avance del desarrollo inmobiliario, la empresa anunció en junio de 2017 su inicio y lanzamiento así como su comercialización (Dávila, 2017; Giannoni, 2016). Hasta la fecha, tampoco se registran avances en su construcción.

Respecto del segundo acuerdo de este primer ciclo, la Ord. N° 12150 (2013) habilita beneficios normativos con el fin de amplificar la superficie y altura a edificar en un predio localizado en un barrio pericentral tradicional de la ciudad. Sin embargo, la empresa que inicia el CU vende el terreno junto con los beneficios obtenidos apenas un año después de su aprobación (*La Voz*, 2014b) y hasta la fecha el proyecto no fue concretado. A diferencia del primer CU, la devolución en concepto de beneficio municipal fue cumplida.

El tercer convenio, admitido en diciembre de 2013, marca el inicio de un nuevo ciclo. Hasta el momento, los acuerdos aceptados fueron iniciados por empresas que habían entablado negociaciones previas con el municipio con el fin de obtener mejores condiciones de edificación para emprendimientos inmobiliarios de escala y jerarquía, todos ellos dentro de la trama urbana consolidada y encarados por grandes empresas. Este segundo ciclo, en cambio, habilita una gran cantidad de acuerdos que implican fundamentalmente modificaciones en las condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación de suelo localizado en la periferia de la ciudad e involucra a empresas desarrollistas locales y particulares que lograron materializar una oportunidad de negocio.

Un año después de normalizados los CU, se aprueba la Ord. N° 12276 (2013) la cual habilita a Proaco —que en el convenio se denomina como Establecimiento Los Ombúes— a urbanizar más de 700 ha localizadas en el borde oeste del ejido urbano y clasificadas como de uso rural (figura 17). El CU le permitió a la empresa, que hasta la fecha solo había desarrollado edificios de viviendas en altura y condominios, intervenir y fraccionar bajo distintos formatos inmobiliarios esas 700 ha en lotes de 250m² y 360m², en un área donde el uso permitido no habilitaba fracciones menores a los 5000m². La negociación de beneficios resulta llamativa y notablemente asimétrica dado que, a cambio, el municipio recibe la transferencia de 50 ha dentro de la misma urbanización para ejecutar un parque público a su cargo.

Figura 16. Previsualización y localización de proyecto de urbanización por Convenios Urbanísticos con empresa Proaco-Establecimiento Los Ombúes (Ord. N° 12148, 2013). Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia de acuerdo con documentos de la empresa y Google maps.

Este acuerdo se destaca por ser la intervención bajo CU con mayor incidencia en superficie, orientar el uso posterior de su implementación y generar una división entre quienes la apoyaban, incluso hacia adentro del propio municipio. El acuerdo marca un salto de escala, tratamiento y definición, y da inicio a un ciclo de aprobaciones discrecionales que van a signar y caracterizar el uso del mecanismo, y generar oposición en los cuadros técnicos del municipio. Los mismos profesionales de la Dirección de Planeamiento Urbano elevaron una nota al secretario para asentar su posición en contra de este CU, y argumentaron que no se ejecutó ningún análisis ni evaluación de la propuesta desde el área (Zen, 2013).

Así mismo, se abrió la discusión en torno a los tipos de proyectos que se habilitarían bajo esta herramienta y se reconocieron dos situaciones: aquellos que tienen por objeto la renovación de áreas consolidadas y, por otro lado, los que promueven la extensión o anexión de nuevo suelo urbano. De acuerdo con las entrevistas, la resistencia técnica se concentró fundamentalmente en los segundos, sobre todo en los proyectos de Proaco y Edisur que suman 1.000 ha nuevas de suelo urbanizable, ya que “fueron acuerdos políticos con los funcionarios que estaban en ese momento, no se justifican, no hay estudios que ameriten ese tipo de desarrollo en el corto plazo, el nivel de monopolización del suelo, con la gran extensión, y sin etapabilidad”.

Por otra parte, se reconoce también que “el lobby no pasa por el consejo, pasa por la municipalidad, por las áreas operativas”, al mismo tiempo que “los convenios han sido muy discrecionales y un premio a la capacidad de lobby de

determinados emprendedores porque no hay ninguna posibilidad de que un vecino vaya con una propuesta de este tipo y le den curso”.

Las particularidades en los CU de este ciclo, además de la discrecionalidad en las aprobaciones y la intervención predominante sobre suelo rural y periférico, se completa por la numerosa aprobación que se da entre diciembre de 2013 y finales de 2015. Ventana de tiempo en la cual se aprobaron más de veinte CU, la gran mayoría de ellos destinados a modificar las condiciones de uso y fraccionamiento del suelo. Otra de las características distintivas radica en que los acuerdos fueron iniciados tanto por desarrollistas locales, ya constituidos y con trayectoria, como por asociaciones temporales bajo la figura de fideicomiso para la realización de proyectos inmobiliarios, con el fin de explotar la oportunidad de negocio.

En esta etapa encontramos a varias de las empresas integrantes de la CEDUC y un vasto universo de nuevos desarrollistas. Entre los más destacados dada la escala de las intervenciones, además del acuerdo con la empresa Proaco señalado anteriormente, se encuentran dos convenios con una cooperativa de vivienda reconocida en la ciudad y cuatro convenios iniciados por la empresa Edisur. Esta última complementa el proyecto que comenzó en 2008 con el primer CU, aunque esta vez multiplicando varias veces la superficie del primer acuerdo (en 2008 involucró alrededor de 70 ha y en esta oportunidad se incorporaron más de 600 ha). Entre todos ellos van a urbanizar, desarrollar y comercializar una gran porción de suelo localizada en el sector sur-oeste de la ciudad.

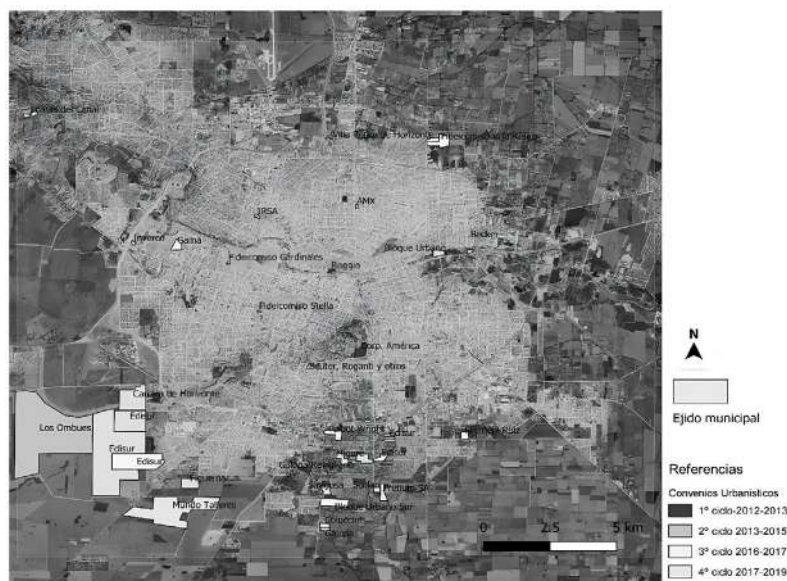
En síntesis, la escala de las operaciones y superficies afectadas, la amplia gama y el tipo de iniciadores, la cuestionada valoración de la participación del municipio en los beneficios y el corto período de tiempo en el que dictaron informes de aprobación para todos ellos, marcan las singularidades de este ciclo.

En 2014 se produce un cambio de funcionarios como consecuencia de una serie de denuncias de corrupción que obligó al intendente a pedir la renuncia de su gabinete (*La Voz*, 2014a). Para finales del mismo año y bajo nuevas autoridades, se sucedieron una serie de nueve convenios de pequeña envergadura, la mayoría de asociaciones y fideicomisos generados para ello que involucró también el cambio de uso del suelo en predios cercanos al límite jurisdiccional.

El tercer ciclo se identifica durante el año 2016 y hasta finales de 2017, período durante el cual no se aprobó ningún nuevo convenio, dejando un vacío temporal. Esta ventana coincidió con la renovación de la gestión municipal en diciembre de 2015, que ante los conflictos generados vio oportuno realizar un cambio de nombres entre funcionarios encargados de las áreas operativas. Es a partir de este cambio de responsables y en este escenario cargado de controversias y críticas por la masiva implementación de esta herramienta bajo criterios

de conveniencia, que la Secretaría de Planeamiento Urbano e Infraestructura responsable por las presentaciones y aprobaciones de los CU determinó no autorizar nuevos convenios. Sin embargo, durante el mismo período se registraron numerosas adendas a los acuerdos ya aprobados y se prorrogaron los plazos de aplicación y ejecución de las obras comprometidas como beneficios.

Figura 17. Localización de terrenos beneficiados por Convenios Urbanísticos según ciclos, entre 2012 y 2019. Ciudad de Córdoba



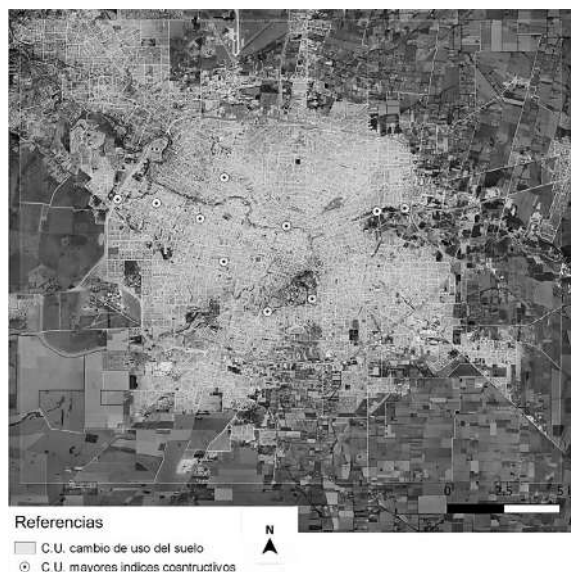
Fuente: elaboración propia según digesto municipal y registro de CU de la Municipalidad de Córdoba a diciembre de 2019.

Este vacío temporal se vio alterado en diciembre de 2017 y luego en diciembre de 2018. Durante el cuarto y último ciclo de esta periodización, se aprobó el único CU destinado a un uso distinto al residencial, al habilitar mayor superficie construable a un depósito industrial (Ord. N° 12760). Este ciclo suma además como iniciadores a un club deportivo de gran importancia (Ord. N° 12844) y a una empresa desarrollista de escala internacional como IRSA S. A. (Ord. N° 12894). Respecto de este último, el convenio involucra un predio que ya contiene uno de los centros comerciales más grandes de la ciudad, en el cual se habilitó la construcción de oficinas y viviendas en el espacio de estacionamiento. Iniciativa que retoma de alguna manera las características del primer acuerdo en el que se

involucró a Corporación América S. A., y en el que se entablaron negociaciones por varios años y se recolectaron críticas, además de la movilización de vecinos al ubicarse en un punto estratégico de la ciudad (Arbovetzky, 2018; Ripoll, 2018).

De acuerdo con el relevamiento, en tan solo siete años las intervenciones inmobiliarias aprobadas mediante CU involucraron en total más de 2.000 ha del ejido municipal (2.082 ha). La sistematización acusa que, de los 31 convenios aprobados, 25 involucran cambios en las condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo, y solo 6 únicamente involucran modificaciones sobre índices constructivos (figura 18). Así mismo, la superficie afectada por los primeros alcanza un total de 2.026 ha, lo que representa que el 97% del espacio intervenido se destina a nuevas urbanizaciones y a la creación de suelo urbano. Siguiendo los CU aprobados, del total de acuerdos que implican nuevas urbanizaciones, el 50% destina la superficie a fracciones comercializables de 360 m², el 33% lo hace en lotes de 250 m², el 15% en terrenos de 600 m² y, en menor medida, en unidades de 800 m² y 1000 m².

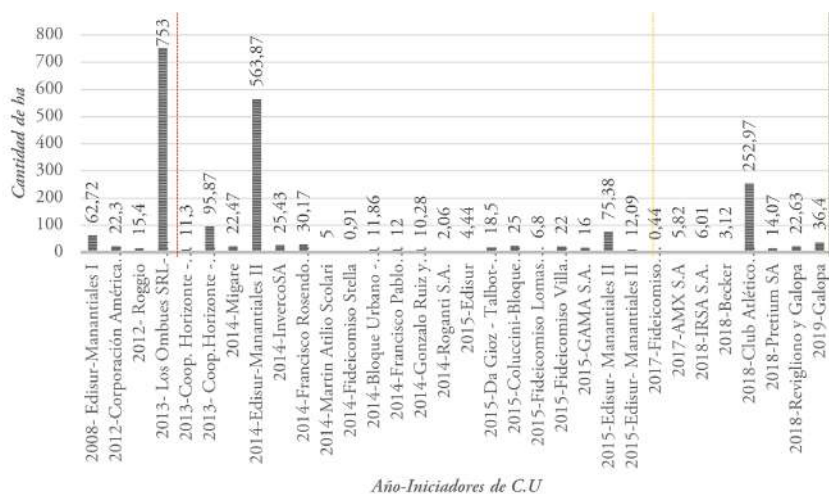
Figura 18. Convenios Urbanísticos según involucren cambios en las condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo, o solo modificaciones sobre índices constructivos, entre 2008 y 2019. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según georreferenciación y sistematización de CU.

Otro de los datos que resaltan del relevamiento refiere a la concentración de la propiedad del suelo que involucran las operaciones. Del total de hectáreas destinadas a emprendimientos para nuevas urbanizaciones, el 70% (1.420 ha) corresponden a acuerdos celebrados con solo dos empresas y con operaciones localizadas en el extremo sur-oeste de la ciudad. La empresa Edisur acumula bajo 5 CU un total de 718 ha, considerando también el primero de ellos celebrado en 2008. La desarrollista Proaco con un solo acuerdo interviene en 753 ha. El resto de los CU se encuentran repartidos entre veintitrés empresas o fideicomisos, suman 662 ha (aunque de las cuales 252 ha pertenecen exclusivamente al desarrollo inmobiliario del Club Atlético Talleres).

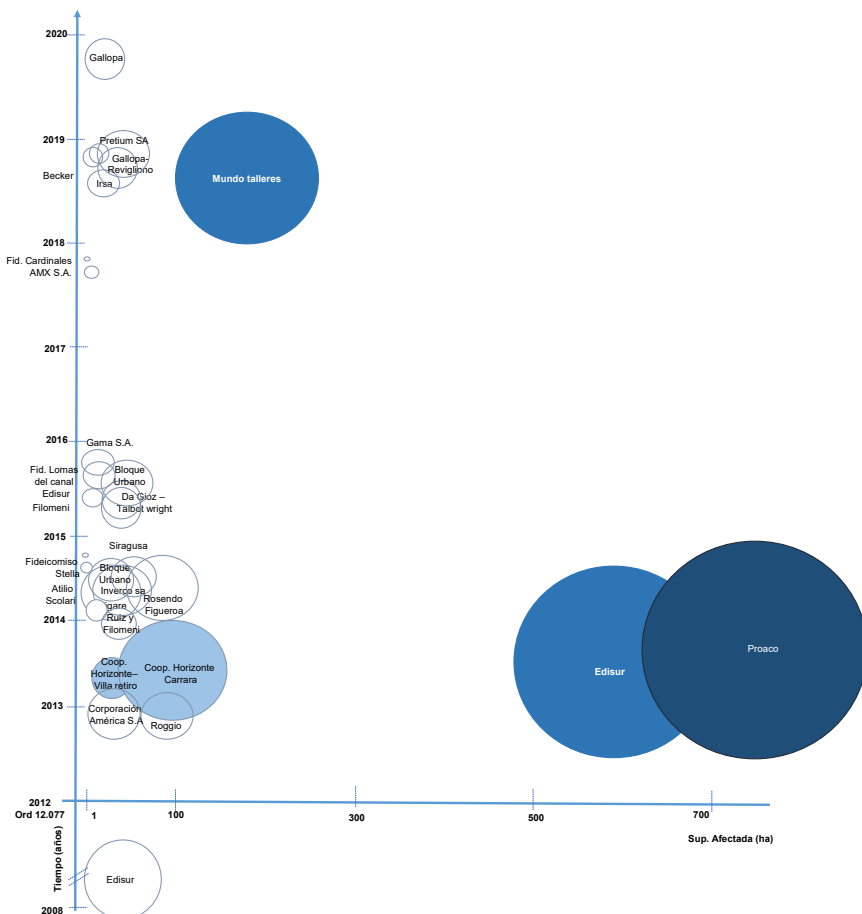
Gráfico 16. Iniciadores de Convenios Urbanísticos por año y cantidad de hectáreas afectadas. Ciudad de Córdoba, 2012-2019



Fuente: elaboración propia según digesto municipal y registro de CU de la Municipalidad de Córdoba a diciembre de 2019.

De acuerdo con estos datos, queda determinado un escenario en el cual se conjuga una alta concentración de la propiedad del suelo por parte de pocos agentes que, a su vez, integran empresas o asociaciones de gran envergadura (figura 19).

Figura 19. Registro de actores y superficie involucrados en las operaciones por Convenios Urbanísticos, entre 2008 y 2019. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según registro de CU de la Municipalidad de Córdoba.

En palabras del equipo técnico de la empresa Edisur y como mencionamos anteriormente, a partir de la firma de los CU la empresa tuvo que reestructurar su organización y funcionamiento, ya que la magnitud de los desarrollos inmobiliarios sobrepasaba la capacidad de actuación que habían logrado en los últimos diez años. Además, por la escala de las urbanizaciones, la empresa se vio obligada a consolidar la marca, el manejo del territorio y los emprendimientos

propios derivados de la urbanización (comercialización de sistemas constructivos, gestión y administración de propiedades, servicios de salud, educación y deportes, entre otros), en una proyección de hasta cincuenta años para su desarrollo y completamiento.

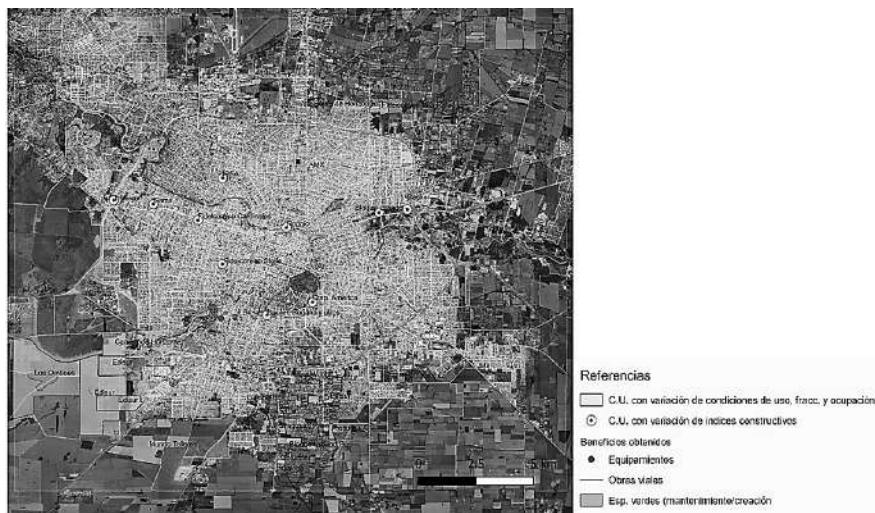
Los beneficios obtenidos para el municipio

Respecto del destino de los beneficios obtenidos y de acuerdo con la descripción en cada CU, por recurrencia priman obras viales y de infraestructura. Con una notable menor repitencia aparece la construcción de equipamientos sociales (como dispensarios), donaciones de polígonos de tierra destinados a espacios verdes y calles y, por último, dinero en efectivo destinado al fondo de reparación urbanística. Solo en uno de los CU se destina la sesión de fracciones de tierra, materiales y dinero para viviendas de emergencia, del cual no se pudieron obtener datos de localización o cantidad ejecutadas.

Por otro lado, de los acuerdos firmados en 2013, a pesar de haber pasado holgadamente los plazos de ejecución, las obras obtenidas como participación del municipio en el beneficio se encuentran sin iniciar o “en ejecución”. A diferencia, los CU aprobados en el segundo ciclo (2014-2015) cumplen mayoritariamente con la ejecución de obras, pagos o transferencias de tierras según el caso. De los CU firmados entre 2017 y 2019, en su extensa mayoría las obras se encuentran sin iniciar de acuerdo con los registros elaborados por el municipio. Aun así, a pesar de que la ordenanza dispone un plazo no mayor de dos años para el comienzo de las obras acordadas con potestad del municipio de disolver el acuerdo sin que esto genere reclamo alguno, no se ha asentado ningún tipo de solicitud por las demoras o el incumplimiento de plazos más allá de la incorporación de anexos a los convenios aprobados para salvar estas faltas.

Siguiendo la geolocalización de las obras en ejecución o finalizadas por el aporte de los CU, se puede visualizar una tendencia de cercanía entre las áreas beneficiadas por obras de mejoras viales y equipamiento, y los predios involucrados en los emprendimientos, y se llega al redundante caso del convenio de mayor incidencia en superficie en el cual el beneficio para el municipio se localiza dentro del mismo predio, donde los terrenos son donados como bulevar o espacios verdes.

Figura 20. Convenios Urbanísticos aprobados y obras obtenidas como parte de la participación municipal, entre 2012 y 2019. Ciudad de Córdoba



Fuente: elaboración propia según digesto municipal y registro de CU de la Municipalidad de Córdoba a diciembre de 2019.

La legitimidad de los Convenios Urbanísticos

Desde la industria constructiva-inmobiliaria se repite insistentemente, como fundamento a favor de sus reclamos, que la regulación estatal encarece los productos inmobiliarios, apoyado en la idea de que la dificultad en el acceso a la vivienda o un lote urbano es resultado de la normativa impuesta por el municipio y que una flexibilización en ese sentido abarataría los productos. En este escenario, la herramienta de CU fue promovida y apoyada por los empresarios. Desde la CEDUC manifestaron que su implementación “beneficiará el desarrollo y favorecerá la infraestructura urbana” (*La Voz*, 2012b).

Tanto en la discusión parlamentaria como en la expresión de los actores más influyentes surge la apreciación de los CU como una herramienta que habilita excepciones y negociaciones particulares respecto de las condiciones y normas urbanas que deben cumplir los iniciadores, contraponiéndose a la tan solicitada “claridad” en las reglas de juego que expresaron en numerosas oportunidades desde el sector empresarial. La repetida necesidad de modernizar las normas y definir la planificación urbana (*La Voz*, 2007b, 2012c; Ortega,

2012) se amolda y flexibiliza ante la posibilidad de negociar las condiciones particulares en las cuales se desarrollarían los emprendimientos. La contradicción que se plantea en la retórica empresarial, que va desde la “seguridad jurídica” y desburocratización a una flexibilización *ad hoc* solicitada corporativamente, no genera mayores repercusiones.

El recorrido institucional de las figuras utilizadas para la vinculación público-privada en relación con el DU y en particular sobre los CU habla a las claras de que no se trata de la mera implementación de una cláusula o artículo de las ordenanzas vigentes, sino de un nuevo instrumento que viene a resolver algunos problemas de legitimidad planteados en las experiencias anteriores. Parte del cuerpo institucional, funcionarios y legisladores entienden los CU como una posibilidad de otorgar legalidad y claridad a los mecanismos de concertación público-privada y de recuperación de plusvalía urbana que se habían implementado anteriormente. Se admite también que este tipo de acuerdos no son nuevos, sino que han sido utilizados por todos los gobiernos recientes bajo diferentes nomenclaturas, lo que aporta a partir de esta reglamentación un procedimiento específico para su ejecución, que en los hechos significa regularizar y normalizar las negociaciones entre el Ejecutivo y los empresarios.

La suma de manifestaciones coincidentes en este punto avala la idea de un proceso desarrollado a lo largo de los últimos años, que ha avanzado sobre el rol de la regulación estatal y la posibilidad de negociar su aplicación de manera particular y de acuerdo con las necesidades de los actores interesados. Al mismo tiempo, se asume necesario que las concertaciones implementadas en las últimas décadas y bajo diferentes formatos alcancen estatus legislativo, al menos para contar con una reglamentación específica que dé cuenta y estandarice las condiciones para su uso.

Del mismo modo, desde el municipio apostaban que la normalización de este mecanismo otorgaría la posibilidad de recuperar parte del poder de decisión que se había perdido por una planificación urbana desplazada en la praxis por los instrumentos operativos.

El urbanismo tradicional o la planificación tradicional lo que hacía era definir un modelo urbano, establecer asignaciones de usos y esperar a que el mercado actúe. Eso durante los años ochenta y noventa nos dimos cuenta de que ya no funcionaba, porque muchas veces la demanda no seguía a la oferta normativa, entonces empezaron a aparecer estos instrumentos más dinámicos que sirven para inducir mecanismos de desarrollo urbano. Los Convenios Urbanísticos, los instrumentos de gestión, sirven para ir

canalizando ciertas necesidades (Subsecretaría de Planificación, entrevista, 31 de octubre de 2018).

Se infiere de estas expresiones que los CU se revelaban como un mecanismo capaz de darle participación y capacidad de decisión al gobierno local sobre grandes intervenciones urbano-inmobiliarias, aunque sea solo a través de la definición de los criterios de conveniencia y oportunidad para aprobar los acuerdos y la participación en los beneficios generados. Así también, se interpreta que a partir de ellos es posible reconquistar algo de protagonismo frente al avasallamiento de las obras y la capacidad de financiamiento de niveles superiores de gobierno.

No va a existir más la urbanización dentro del área urbanizable, porque se acabó el área urbanizable. Ahora todas las urbanizaciones futuras que se puedan llegar a venir van a ser bajo la figura de Convenios Urbanísticos. En la figura de Convenios Urbanísticos tenés la oportunidad de estudiar caso a caso. [...] La forma de conseguir viabilidad, si no tengo plata para expropiar, ¿qué necesitamos para habilitar la inversión? Puedo autorizar la urbanización. Qué tipo de urbanización, el tipo que nosotros pensamos que es la mejor para el sector (ídem).

Por parte del gobierno local se repitió también la necesidad de financiamiento del municipio como razón válida para su habilitación, asumiendo a los CU fundamentalmente como una vía para obtener fondos. Sumado a ello, se los sostiene como un mecanismo capaz de obtener inversiones y obras de infraestructura aún en ausencia de un “plan general” que guíe y favorezca el DU local, insuficiencia que sería cubierta a partir de esta herramienta como un instrumento efectivo lograrlo.

En este escenario, la normalización y regulación específica sobre los CU viene a cubrir un vacío respecto de las herramientas de vinculación público-privadas y legitima la necesidad de financiamiento de la administración municipal negociando la potestad normativa.

Revisiones y modificaciones a la ordenanza

Un año después de su legalización, en 2013, se produce la primera modificación específicamente sobre el artículo que determinaba la forma de integración de la participación municipal en cada convenio. En la Ord. N° 12187 se modifica este artículo para incorporar dos nuevas condiciones. La primera, la posibilidad de transferir superficies edificadas, tomando como valor de referencia el costo de la construcción en la ciudad de Córdoba (elaborado por la Dirección de

Estadística y Censos de la Provincia). La segunda agrega que todas las formas de participación del municipio deberán estar actualizadas en su valor al momento del pago efectivo, sumado a que las parcelas destinadas como beneficio deben ser cotizadas a valor de mercado y no al valor catastral como se había establecido.

Por otra parte, en 2016, al no haberse reglamentado desde su aprobación en 2011, se deroga la ordenanza de banco de inmuebles municipal. Esto deja sin efecto los beneficios obtenidos como incorporación de suelo urbanizado bajo esa figura, desestimándolos.

El banco de inmuebles municipal fue una iniciativa elaborada junto con organizaciones sociales, para incluir al municipio como actor oferente de suelo a condiciones accesibles. A pesar de haberse aprobado su creación para respaldar el avance de los CU y destinar a este fondo parte de los beneficios, el fuerte rechazo de la CEDUC logró frenar su reglamentación y aplicación, incluso habiendo una serie de CU firmados por sus miembros que incluían la donación de lotes bajo esta modalidad.

El bloque radical, cuyos integrantes se transformarán en breve en funcionarios de la inminente gestión de Ramón Mestre, se opusieron, lo que pone en duda la aplicación de la ordenanza. También están en contra los desarrollistas, a quienes la normativa obliga a donar el cinco por ciento de la superficie parcelaria total de sus nuevos emprendimientos o su equivalente en dinero, para la constitución de un fondo que se utilizaría para la adquisición de tierras para vivienda social. Carlos Lazcano Pizarro, director ejecutivo de la CEDUC, dijo que la ordenanza no va a solucionar el problema de acceso a la vivienda. El desarrollista admitió que la donación obligatoria se trasladará al precio de los inmuebles. “No es mercantilismo, es matemática”, dijo (Cámara, 2011).

Para 2018, luego de seis años de implementación y con más de veinte CU celebrados, se establece un nuevo criterio para la determinación del beneficio para el municipio (Ord. N° 12887, 2018). El artículo rectificado se ocupa de especificar todas las posibles modificaciones de las condiciones vigentes de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo que habilitan al municipio a solicitar beneficios a cambio de la valorización inmobiliaria generada por dichos cambios.

Es recién con esta modificación que se establece finalmente una fórmula para definir la superficie neta urbanizada a la cual se aplicarán los porcentajes de devolución por los beneficios normativos otorgados. Esta incluye una serie de variables como la superficie destinada a calles, espacios verdes, indicadores de costos actualizados, entre otras, que afectan la consideración de superficie neta resultante de los beneficios normativos y, con ello, el porcentaje de par-

ticipación a favor del municipio. Una fórmula similar a la utilizada para OC desde el año 2015. Siendo:

- Para cambio de las condiciones de fraccionamiento del suelo que implique un incremento de unidades de fraccionamiento en Áreas Urbanizables, la participación del municipio en el beneficio será $\text{Valor} = 10\% \times \{[(\text{Sr} - \text{Evc} - \text{Cp}) / \text{SFs}] - [(\text{Sr} - \text{Evc} - \text{Cp}) / \text{SFn}]\} \times \text{SFsx VUTm}$.⁷
- Para cambio de las condiciones de fraccionamiento del suelo que implique un incremento de unidades de fraccionamiento en Áreas No Urbanizables, $\text{Valor} = 15\% \times \{[(\text{Sr} - \text{Evc} - \text{Cp}) / \text{SFs}] - [(\text{Sr} - \text{Evc} - \text{Cp}) / \text{SFn}]\} \times \text{SFs} \times \text{VUTm} \backslash s$.
- Para cambio de las condiciones de uso del suelo que implique un incremento de superficie de Actividades Económicas, $\text{Valor} = \text{PPM} \times [(\text{St} \times \text{CFF} \times \text{VUTj}) - (\text{Sr} \times \text{CFF} \times \text{VUTf})]$.
- Para cambio de las condiciones de ocupación del suelo que implique un incremento del F.O.T. o Capacidad Constructiva de la parcela, la participación del Municipio se calculará $\text{Valor} = 10\% \times (\text{CCs} - \text{CCr}) \times \text{ICC}$.

Apenas meses antes de la modificación del criterio de cálculo, los empresarios desarrollistas acercaron al intendente una serie de pedidos para “armar una mesa

⁷ CCr: capacidad constructiva real de la parcela.

CCs: capacidad constructiva total solicitada por el iniciador.

CFF: coeficiente de frente y fondo según la geometría o superficie del lote, según las respectivas tablas en uso de la Dirección de Catastro Municipal.

Cp: superficie destinada a calles públicas.

Evc: superficie destinada a espacios verdes y equipamiento comunitario.

ICC: indicador del costo del metro cuadrado para las construcciones en la ciudad de Córdoba que elabora la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba.

PPM: porcentaje de participación del municipio, tomando como referencia la reglamentación vigente de la Ord. N° 11272.

SFn: superficie de fraccionamiento del suelo definida por normativa vigente.

SFs: superficie de fraccionamiento del suelo solicitada por el iniciador.

Sr: superficie de terreno real.

Sí: superficie de terreno total teórica que incluye la superficie adicional que requeriría el emprendimiento a fin de utilizar el mayor aprovechamiento del suelo autorizado.

VUE: valor unitario de la edificación según la categoría y tipología edilicia correspondiente, utilizado para la liquidación de la “Contribución que incide sobre los inmuebles”.

VUTf: valor unitario de la tierra libre de mejoras fiscal, utilizado para la liquidación de la “Contribución que incide sobre los inmuebles” del inmueble en cuestión.

VUTm: valor unitario de la tierra libre de mejoras de mercado, según valuaciones practicadas por la Dirección de Catastro Municipal en cada caso.

de trabajo conjunta en relación con el planeamiento urbano”, al mismo tiempo que marcaban algunas diferencias con la manera de calcular los beneficios por CU (Busaniche, 2018). Nuevamente, la retórica del sector recae sobre la necesidad de los agentes privados en participar de las decisiones sobre las políticas y el DU, lo que reaviva el discurso en torno a las demoras y la burocratización del aparato estatal que impide un mejor funcionamiento y rendimiento de las inversiones inmobiliarias. De acuerdo con las declaraciones, estos inconvenientes se traducen en “trabas” para la inversión y la generación de empleo en beneficio de la comunidad y la posibilidad de ofrecer soluciones de acceso a la vivienda.

Cumplimiento de los objetivos

Si retomamos los objetivos que se expresan en la ordenanza que habilita y regula la aplicación de CU en la ciudad, se destaca la necesidad de “dotar al gobierno local de un mecanismo jurídico, administrativo y económico-financiero para favorecer el desarrollo de la ciudad y promover la inversión privada” y con ello alcanzar “transformaciones urbanísticas y estructurales con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos”. Ante el relevamiento de datos de los CU firmados y ejecutados, podemos decir que la promoción de la inversión privada se concentró fundamentalmente en la urbanización de suelo con fines residenciales, sobre todo en áreas periféricas de la ciudad, logrando incentivar el desarrollo urbano-inmobiliario de manera notable.

En la práctica real se convirtió en casi exclusivamente en negocio inmobiliario para vivienda... lo que es raro porque podrían haberse dado captaciones virtuosas de inversiones, tecnificación de la actividad productiva o grandes centros comerciales... sin embargo eso no ocurrió vía Convenios Urbanísticos, lo que se hizo fue la habilitación de suelo urbano para vivienda, se concentró en el negocio de la vivienda para sectores sociales de alta capacidad de pago y poder adquisitivo (referente académico, entrevista, 24 de septiembre de 2018).

De acuerdo con el relevamiento, dado los actores involucrados en las operaciones y la escala de las intervenciones aprobadas, la inversión promovió empresas consolidadas dentro del rubro tanto de la ciudad como del país. Se registró también en algunas operaciones a propietarios de tierra que, mediante asociaciones conformadas específicamente para estas intervenciones como los fideicomisos, aprovecharon la oportunidad.

El perfil de los destinatarios de la oferta de suelo y productos generados a partir de las operaciones inmobiliarias por CU se diferencia de lo que fue el segmento privilegiado por los desarrollistas desde 2003. Ya no apuntó exclusivamente a grupos sociales de alto poder adquisitivo para ofrecer lotes en barrios cerrados ni al inversor que elige colocar sus excedentes en el rubro inmobiliario, o a los grandes ahorristas que apuestan a conservar su capital en “ladrillos”, dado que gran parte de esa demanda ya había sido cubierta y las condiciones de acumulación habían variado a partir de la crisis internacional de 2008. El nuevo segmento al que se dirigen los productos refiere a pequeños y medianos inversores e incluso a pequeños ahorristas que buscan conseguir el acceso a un lote o vivienda propia mediante algún tipo de financiamiento. En este escenario, la estrategia de los desarrollistas consistió en generar nuevas modalidades de urbanización y productos inmobiliarios destinados a los grupos desatendidos durante el boom constructivo.

¿Entonces cuál es nuestro sueño? Lograr llegar a la clase media más, de manera más masiva. Nuestro sueño ahora es tratar de llegar a la clase media y vender a través de cuotas. [...] Todo lo que son producto para el abc1, o sea [dirigidos a la] clase media, media alta, está sobre-ofertado. Era un momento, en 2008, donde nosotros veíamos que había muchos emprendimientos, que el nivel o el ritmo de venta que acompañaba no era el ideal para evolucionar o crecer rápido, porque la gente tenía un montón de opciones. Entonces ya no tenía, para nosotros, razón de quedarnos en ese estamento y privilegiarnos intensificar nuestra labor con planes para la clase media (entrevista a director de empresa desarrollista en Capdevielle, 2016).

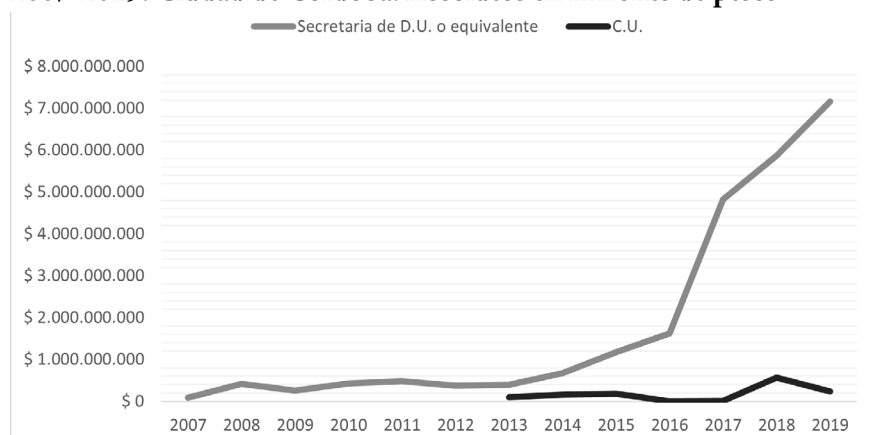
Cabe preguntarse entonces si la aplicación de los CU y la flexibilización de las condiciones normativas habilitó que la mayor oferta de suelo, como argumentaban los empresarios, disminuyera su precio y mejorara las condiciones de acceso al suelo urbano.

Por otro lado, se esgrimió como uno de los argumentos de mayor peso en la aprobación de este mecanismo la necesidad de contar con financiamiento para las obras de infraestructura de la ciudad. De acuerdo con el registro oficial de CU, los beneficios obtenidos (incluidas obras, dinero en efectivo y materiales) han sido muy dispares e incluso se registra un valor cero en el año 2016 (no se registran los montos equivalentes al valor de las porciones de tierra en el caso de los convenios 2, 3 y 11).

De acuerdo con los datos oficiales, el financiamiento total alcanzado a través de CU entre 2013 y 2019 asciende a \$1.615.568.592, tomando los montos actualizados. En comparación con el presupuesto anual destinado a las áreas

de DU e infraestructura (o sus equivalentes, incluidos los montos para obras y sueldos de personal), el monto incorporado por CU equivale en promedio al 7,44%. En el primer año de implementación alcanza un pico equivalente al 24,60% y un mínimo de 0% en 2016.

Gráfico 17. Comparación de ingresos entre presupuestos anuales y Convenios Urbanísticos a la Secretaría de Desarrollo Urbano entre 2007-2019. Ciudad de Córdoba. Absolutos en millones de pesos



Fuente: Secretaría de Economía y Finanzas, ordenanzas de presupuesto anual, Municipalidad de Córdoba

Los montos expuestos no reflejan los ingresos u obras reales, ya que se registran por fecha de aprobación de cada CU sin tener correlación con lo ejecutado efectivamente. Como se expresó anteriormente, la concreción de las obras sufre retrasos notables e incluso la ausencia total de avances sobre acuerdos con más de cuatro años transcurridos desde su firma.

En sentido contrario a las expectativas de generar ingresos al municipio mediante los beneficios obtenidos por CU, los cambios en la normativa urbana generaron altas expectativas sobre la renta potencial de suelo urbano y no urbano periférico. La incidencia en el valor del suelo en estas condiciones, no solo de las zonas periféricas o no urbanas, serán posibles líneas de investigación en el futuro.

Respecto de los beneficios obtenidos por el municipio y a pesar de las demoras en el cumplimiento, solo se registraron dos actualizaciones a los montos dinerarios por los atrasos en la ejecución de obras. La primera, sobre el CU firmado con Corporación América, el monto de obra se actualizó en el año 2018

pasando de \$96.702.382 según la Ord. N° 12148 (2013) a \$376.365.653,27 en abril 2018 (un aumento equivalente al 383%) y a pagar en dos etapas. A la fecha, se abonó la primera etapa a través de un plan de pagos en once cuotas mensuales, consecutivas y fijas, sin considerar la conocida devaluación sufrida por la moneda nacional, quedando aún pendiente la segunda parte de pago que implica el 73% del monto comprometido. La segunda actualización se da en el CU con la empresa Gama S. A. firmado en 2015 por \$77.392.420 (Ord. N° 12503) y actualizado en agosto 2018 a \$157.009.095 (aumento equivalente al 202%). Ambos siguen los porcentajes de inflación acumulada de acuerdo con datos del INDEC.

A partir de estas operaciones por CU, tanto las condiciones de la oferta de suelo urbano como su propiedad quedan concentradas fundamentalmente en manos de dos empresas locales y miembros de la CEDUC. En cuanto a las transformaciones urbanísticas estructurales, no quedan dudas por la escala y cantidad de las intervenciones que provocarán importantes cambios en el funcionamiento y la conformación de la ciudad, al mismo tiempo que continúa la ejecución de las operaciones inmobiliarias.

Reclamos y conflictos en torno a los Convenios Urbanísticos

La ordenanza de CU fue aprobada en 2012 con el apoyo de la mayoría de los concejales y solo tres votos en contra. Entre los concejales que se opusieron se encuentra Esteban Domina, quien se convertirá en uno de los principales críticos en el proceso de implementación, junto con Beatriz Valencia, representante de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (Valencia, 2012). Ambos expresaron por distintos medios de comunicación la necesidad de contar con un plan urbano al cual condicionar la aplicación de los CU, en comparación con la implementación en otras ciudades como Rosario. Así también se expresaron en relación con la necesidad de transparentar el cálculo de beneficios, el control y seguimiento de su ejecución, la evaluación ausente de costos ocultos (como ampliación de redes de servicios e infraestructura para abastecer la nueva demanda), así como también pasivos ambientales y sociales que generan las operaciones ejecutadas mediante este mecanismo.

Esta norma pretende regular la llamada concertación público-privada, que es un concepto aplicado en las principales ciudades del mundo con buenos resultados, donde se articulan de modo virtuoso esfuerzos conjuntos. Pero hay un detalle que aquí se soslayó: la mencionada concertación debe responder al interés general, es decir que el otorgamiento de excepciones

se justifica solo si redundaba en un claro beneficio para la ciudad, más allá del que pueda obtener el concertador privado. Este requisito esencial –la preeminencia del interés general por sobre el particular– no está presente en la concepción, el diseño y la instrumentación del régimen vigente de Convenios Urbanísticos. [...] A lo anterior hay que agregar la sistemática aplicación incorrecta de la ordenanza de Convenios Urbanísticos en cuanto al cálculo de la compensación en los convenios aprobados a la fecha [...]. Al haberse tornado la firma de convenios una práctica habitual –en lugar de excepcional, como debiera ser–, se está convalidando una manifiesta discriminación, toda vez que la legislación de carácter general queda reducida a un estrecho sendero para quienes no cuentan con suficiente capacidad de lobby para transitar la ancha avenida de los Convenios Urbanísticos (Dómina, 2015).

Por otro lado, desde el cuerpo técnico municipal se hizo referencia a tres dimensiones que van a concentrar los reclamos del área: la dimensión técnica, en cuanto a la evaluación de los proyectos; la dimensión macrourbánística, referida a la ausencia de planificación urbana; y la dimensión físico-infraestructural. La primera, en alusión al corto tiempo en el que debían evaluar las propuestas y emitir los informes de aprobación, así como del tratamiento expreso que se sucedía en el Consejo Deliberante sin posibilidad de realizar o solicitar cambios (Zen, 2013). La segunda, en relación con las complicaciones derivadas por la extensión de la mancha urbana y la falta de un plan general que ordene y limite la implementación de los acuerdos. Por último, la necesidad de contemplar los costos ocultos sobre servicios e infraestructura que implican las nuevas urbanizaciones, lo que advierte las dificultades futuras en relación con vertidos de efluentes cloacales y pluviales.

Como mencionamos anteriormente, uno de los conflictos más resonantes involucró el primer CU firmado con la empresa Corporación América S. A., al estar localizado en un área verde de ubicación estratégica. De todos los convenios firmados hasta la fecha, es el único que convocó audiencias públicas masivas con participación de más de doscientos oradores entre expertos, profesionales, representantes de diversas instituciones y vecinos organizados que se manifestaron en contra del proyecto inmobiliario (*La Voz*, 2016). Fundamentalmente, se reflejó el fuerte malestar de los vecinos por el cambio de uso del suelo y la autorización para construir 450.000 m² destinados a viviendas de lujo, edificios de oficinas, hotel, locales comerciales, shoppings, entre otros. Actualmente, el conflicto sigue latente con intensa participación de organizaciones sociales y

vecinales que realizan un arduo seguimiento del acuerdo y los problemas derivados (*La Nueva Mañana*, 2017; *La Voz*, 2017; Magnasco, 2017).

Durante 2011 y hasta 2013, se visibilizaron en los medios de comunicación reclamos y manifestaciones de diferentes organizaciones sociales a raíz de este primer acuerdo, su escala y las condiciones de su futura ejecución. Luego, durante un largo período se perdió el impacto mediático de los reclamos, sumado a que tal como se identificó en los ciclos de implementación, se produjo una variación en los actores intervinientes, la magnitud de las operaciones y, por ende, de su impacto y difusión.

Entre 2015 y 2017 encontramos manifestaciones en relación con la demora en la concreción de las obras acordadas y cuestionamientos acerca de la efectividad que demostraban los convenios como mecanismo de financiamiento para la obra pública (Cámara, 2017a, 2017b; Dómina, 2015; *La Voz*, 2017).

Entre 2018 y 2019 se renovaron las críticas de las organizaciones sociales como la Red Ciudadana Nuestra Córdoba y la Fundación Córdoba de Todos (Arbovetzky, 2018; Carranza, 2019; *La Voz*, 2018b), a raíz de la presentación y aprobación de los últimos acuerdos junto con pedidos de transparencia en el cálculo de beneficios, el cumplimiento de los plazos y los montos acordados. Sin embargo, estas no han tenido gran influencia ni en el gobierno local ni a nivel ciudadano.

Capítulo 5

Develando la ciudad negociada: implicaciones y perspectivas

Como cierre, intentaremos reunir las principales discusiones derivadas de esta publicación. En primer lugar, la evolución de las adaptaciones normativas, institucionales y de los mecanismos de vinculación público-privada implementados en la gestión urbana de la ciudad de Córdoba en las últimas cuatro décadas. En este recorrido se logra revelar la adaptación permanente de la gestión urbana local para incorporar, legalizar y legitimar intereses y mecanismos de acción del mercado urbano-inmobiliario en la gestión urbana local. En segundo lugar, la reconstrucción y caracterización del proceso de normalización, implementación y legitimización de CU en la ciudad de Córdoba en el período 2008-2019.

Posteriormente, procuramos reconocer si la institucionalización de CU representa una nueva fase de adaptaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización de la gestión urbana. Retomando la hipótesis central que guía el estudio, sostenemos que dicho proceso en la gestión urbana local se enfoca en consolidar y legitimar la mercantilización de la potestad regulatoria, la concentración de la oferta y los actores que participan en la producción urbano-inmobiliaria. Para cerrar, se abren algunas discusiones y reflexiones necesarias de abordar a raíz de este fenómeno tan vigente.

La gobernanza urbana empresarialista realmente existente. Contribuciones a partir del análisis de las adaptaciones normativas e institucionales en la ciudad de Córdoba (1983-2019)

A través del recorrido de este trabajo, intentamos evidenciar el modo en que los condicionamientos estructurales que acompañan el orden neoliberal logran impactar material e institucionalmente en la gestión urbana local a través de mediaciones contextuales y coyunturales. En esta publicación nos concentramos en dos condiciones que consideramos fundamentales para el desarrollo de este proceso, que lo atraviesan y resultan ineludibles: la consolidación y legitimización de la vinculación de los gobiernos locales con el sector empresario inmobiliario y la institucionalización de modalidades de regulación negociada. En concreto, el avance y la incidencia de los representantes empresariales sobre las formas y figuras de regulación urbana establecidas, para orientarlas hacia una configuración adaptada a sus necesidades y que los legitime como agentes claves para las políticas urbanas.

A lo largo del seguimiento de casi cuatro décadas, logramos identificar y caracterizar la trayectoria, orientación, configuración y los actores intervinientes en la gestión urbana local y, en particular, sobre el marco regulatorio. Mediante este recorrido caracterizamos cuatro ciclos o fases de las adaptaciones regulatorias en la gestión urbana local. La primera, de institucionalización del marco regulatorio urbano durante la década del ochenta; la de flexibilización y apertura en los noventa; seguido por un momento breve de disputas y negociación sobre la primera parte de los años 2000; y en los últimos años un período de negociación institucionalizada. En estas fases se reconocen instancias tanto de reconfiguración como de repliegue o adaptación del marco normativo e institucional en relación con lo urbano.

La primera fase, desde el retorno a la democracia hasta inicios de la década del noventa, comprende la configuración del marco regulatorio urbano vigente hasta la fecha, junto con la jerarquización del área abocada al DU. En este ciclo, primaron los criterios físico-espaciales para la planificación urbana centrada fundamentalmente en la zonificación y una gestión enfocada en el control y la regulación de las actividades privadas.

La década del noventa presenta la primera irrupción sobre el rol regulador del gobierno y la gestión urbana local. Atravesada por el fenómeno de apertura comercial y competitividad interurbana a escala global, que se materializó en la

descentralización y autonomía municipal a nivel local, la planificación estratégica marcó la primera ola de políticas neoliberales para la gestión urbana en el caso de estudio. Este ciclo, al que denominamos “flexibilización y apertura”, estuvo determinado por la profundización de los principios gerenciales sobre el DU, la promoción de las actividades económico-productivas y comerciales como sinónimo de crecimiento para la ciudad, junto con la habilitación de nuevas tipologías y negocios urbano-inmobiliarios. Así también se afianza el paradigma de gobernanza urbana en la gestión local y los procesos que con él se intentan consolidar. La incidencia de la planificación estratégica y el modelo de gobernanza urbana deja como herencia un dogma de apertura y participación activa de los actores vinculados al DU.

Lo que se materializó concretamente fue la creación de espacios institucionales específicos para la consulta e intervención de los actores empresariales en las decisiones gubernamentales y las primeras experiencias de vinculación público-privada en relación con el DU a través de la figura de concertación.

Luego de estas experiencias, se registraron marchas y contramarchas, y algunos puntos de tensión sobre aspectos tanto normativos como orgánico-institucionales, que inauguraron un nuevo ciclo al que denominamos de “disputas y negociación”. La evolución de los cambios aplicados al marco regulatorio y los mecanismos de vinculación evidencian que, al encontrar algún tipo de hostilidad, freno o pugna que intente limitar los beneficios e incentivos atribuidos y otorgados a los actores empresariales ligados al DU, son los mismos agentes quienes se organizan bajo figuras corporativas en defensa de sus intereses. La organización corporativa empresarial se generó a principios de los años 2000 en respuesta al congelamiento de las habilitaciones en áreas de fuerte movilización de capital inmobiliario. Las tensiones y disputas en torno a ello se disiparon al habilitar espacios dentro de la organización institucional del municipio para responder a las necesidades de los desarrollistas inmobiliarios, retomando la participación de los empresarios en la mesa de decisiones.

Se reanudan también las operaciones bajo la figura de concertación público-privada ya no como experiencias singulares, sino que esta vez se encuentran asociadas a instrumentos de gestión de recurrente y contemporánea aplicación en la región. Esta nueva configuración representa el momento de transición de un uso particularizado y específico a uno normalizado sin mayores limitaciones, incorporando además un incentivo en favor del gobierno local como es la recuperación de un porcentaje de la valorización inmobiliaria generada por las nuevas condiciones normativas. Una vez más, se consolida y legitima la

participación de los intereses y agentes empresariales en pos del “bien común” evocado mediante el DU como principio irrenunciable de la gestión local.

El último ciclo, al que denominamos de “negociación institucionalizada”, implicó la normalización de la concertación público-privada bajo la figura de CU ligada al DU. La suma de experiencias ejecutadas en torno a mecanismos de vinculación y asociación implementados de manera particular y aislada hasta la fecha avanza a una nueva fase en la que se legaliza y legitima su reproducción a través de una figura propia. Al habilitar este instrumento específico, los CU logran una implementación masiva.

Lo que se exploya es un proceso lento pero complejo y continuo de construcción-reconfiguración en torno a las modalidades de vinculación y regulación entre la gestión urbana y los agentes empresariales con mayor influencia en los últimos años. Las dimensiones analizadas, respecto de lo normativo, orgánico-institucional, y las figuras de vinculación implementadas y legitimadas hablan de intervenciones que son desplegadas de manera articulada. El avance consecutivo de estas a lo largo de los años logra incorporar en la gestión urbana local no solo innovaciones conceptuales o dogmas, sino también orientar mediante un marco de herramientas concreto transformaciones operativas que se manifiestan en la institucionalización de ciertos mecanismos sobre otros, para incidir en el territorio y su desarrollo.

En estas condiciones y en sintonía con paradigmas, modelos y prácticas de planificación a nivel internacional, la gestión urbana local de la ciudad de Córdoba habilitó, consolidó y legitimó la participación del sector empresarial en las decisiones gubernamentales en torno al DU, lo que definimos como la gobernanza urbana empresarialista realmente existente. Cabe destacar el papel central que juega el gobierno local dadas las condiciones constitucionales en nuestro país, en la definición e institucionalización de figuras y espacios para la participación empresarial. Así mismo, ha sido quien ha creado y legitimado sistemáticamente los espacios para la negociación con los grupos empresariales, como también quien les ha dado jerarquía e institucionalidad a los incentivos para la actividad.

Junto con la cristalización de las fuerzas operativas y la influencia del sector desarrollista local, se evidencia que no hay preferencia de color político o ideológico, sino una conjunción de intereses que tienen como fin común asegurar el crecimiento económico de la actividad urbano-inmobiliaria.

Inmersos en una lógica de supervivencia competitiva y frente a un contexto de progresiva mercantilización del espacio urbano, los gobiernos locales responden a estas dinámicas con herramientas que fomentan principalmente ese

mismo funcionamiento. Frente a la obligación de afrontar nuevas incumbencias y responsabilidades, surge la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos y ganar autonomía financiera respecto de los niveles superiores.

En este sentido, los aportes teóricos señalan que parte del proceso de neoliberalización incluye entre sus estrategias desplegar nuevas formas de regulación que permitan la transferencia de potestades y autoridad de lo público a lo privado (Araujo, 2010). Este fenómeno expresa las adaptaciones regulatorias e institucionales que se han configurado en las últimas décadas para orientar la gestión urbana local a los principios neoliberales o, dicho de otro modo, consolidar la adaptación de la gestión gubernamental hacia formas empresariales. Hablamos de sostener y consolidar a través del poder del gobierno local modalidades, políticas y estructuras institucionales orientadas a disponer de la ciudad como objeto de negocio y especulación, mercantilizando no solo su producción sino también las condiciones en las que se desarrolla.

¿Una nueva fase de adaptación?

La genealogía realizada sobre el marco normativo urbano, la organización institucional y las modalidades de vinculación público-privada nos permitió identificar las formas concretas que asumieron las figuras, los objetos y actores priorizados por el gobierno local en las últimas décadas. Un recorrido que manifiesta una clara orientación de la gestión urbana a otorgar mayor poder de injerencia y participación a los actores empresariales en las decisiones respecto de la gestión de lo urbano.

La revisión manifiesta que, a partir de los años noventa, el despliegue de mecanismos de vinculación público-privada ha sido constante y que, aun teniendo ciclos de retracción o congelamiento, han podido ir un paso adelante en su alcance, conformación, legitimización sobre las decisiones en torno a las políticas, proyectos y legislación urbana. Hasta aquí, el recorrido logra evidenciar la continua reformulación de las figuras y mecanismos que fomentan una asociación gubernamental-empresaria en favor de los intereses del complejo urbano-inmobiliario bajo el argumento de sostener el DU.

Así también, ante la inminente necesidad de adoptar herramientas flexibles y a la vez pragmáticas para dar respuesta a las necesidades del DU, apoyado a su vez por experiencias reconocidas como exitosas en otras ciudades importantes de la región, en el período 2007-2012 la gestión urbana local logró habilitar y ejecutar una serie de herramientas dirigidas a la recuperación de beneficios deri-

vados de la valorización inmobiliaria y renta urbana. La sucesión de experiencias locales y regionales sumada a la presión de los grupos empresarios locales incentivaron al gobierno municipal a implementar mecanismos que involucraron fundamentalmente la negociación *ad hoc* de las condiciones normativas para el desarrollo de operaciones urbano-inmobiliarias. Estas experiencias instalan cambios sustanciales en el rol del gobierno local sobre la regulación de lo urbano y en las condiciones legales, técnicas e institucionales en las cuales se habilitan y desarrollan las intervenciones en la ciudad. Transformaciones que, al mismo tiempo, legitiman la necesidad y responsabilidad gubernamental de sostener el DU como objetivo primordial de la gestión local, ligado casi exclusivamente a brindar garantías de rentabilidad al sector privado. Una evolución que ha conseguido configurar un alcance diferenciado de la potestad regulatoria que ostenta la gestión urbana local sobre los actores más influyentes. Bajo distintas modalidades y nomenclaturas, la operacionalización de estos mecanismos nos lleva a considerar este ciclo como una nueva fase del proceso de transformación regulatoria, ya que se evolucionó de una práctica singular y particularizada a una regular bajo una figura normativa-institucional específica.

Destacamos en esta secuencia la normalización de la concertación público-privada bajo la denominación de “Convenios Urbanísticos”, otorgándole configuración específica a su tratamiento y aplicación. En particular, el proceso de normalización, implementación y legitimización de CU expresa el desenlace, al menos hasta la fecha, de la trayectoria asumida por la gestión urbana local de la ciudad de Córdoba a lo largo de los últimos años. La normalización de los acuerdos y negociaciones generó el espacio propicio, una ventana de oportunidad en primer lugar para los desarrollistas que ya habían entablado mesas de diálogo con el Ejecutivo, con el fin de obtener beneficios normativos en sus proyectos, y luego, a aquellos otros que vieron una coyuntura excepcional de negocio con rentabilidades extraordinarias a su alcance. El registro de implementación de CU manifiesta que la condición de mejor y mayor uso determinada por el municipio ahora es negociada mediante esta herramienta como bien de cambio por un monto de dinero, obras o fracciones de suelo.

La recuperación de un porcentaje de la valorización inmobiliaria generada por la mejora en las condiciones normativas de las operaciones fue argumentada como un hecho beneficioso para la gestión urbana local. Dichos beneficios lograrían ser incorporarlos como ingresos, fuentes de financiamiento genuinas para la ejecución de obras en la ciudad. Sin embargo, la sistematización y el análisis de los convenios celebrados e implementados demuestran un alto grado de discrecionalidad en la determinación de los valores, el control y las exigencias

de cumplimiento. Los ingresos obtenidos no logran configurar ni en cantidad ni en proyección temporal una fuente de financiamiento estable y significativa para el gobierno local. Las obras conseguidas son escasas, de pequeña escala, y apuntan al mantenimiento de la red vial y al equipamiento de servicios a nivel barrial, muchas veces beneficiando las zonas donde se ejecutan las operaciones inmobiliarias. Las obras comprometidas de gran escala, como lo fue la planta de tratamiento cloacal acordada en el primer CU, nunca fue realizada y en cambio se redirigió esa contraprestación a la adaptación de la planta existente, aún sin concreción.

De acuerdo con el registro oficial, las obras ejecutadas y las inyecciones esporádicas de dinero en efectivo se contraponen a los grandes márgenes de rentabilidad otorgados a los desarrollistas mediante la habilitación de condiciones favorables de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo.

La implementación de los CU se convirtió, en cambio, en una excelente fuente de financiamiento para las empresas desarrollistas involucradas, al otorgarles ganancias extraordinarias por el salto de renta del suelo rural a urbano¹ y la capacidad de establecer las condiciones de la oferta en los próximos años mientras tengan en comercialización las urbanizaciones desarrolladas.

Este escenario motiva también a pensar en los CU como una modalidad innovadora y heterodoxa de financiamiento para las grandes empresas involucradas. Las operaciones bajo CU incluyeron ganancias extraordinarias gracias al cambio de clasificación en el uso del suelo, sumado al control de la oferta por el corto y mediano plazo. En este sentido, los CU se convirtieron en una estrategia de financiarización para las empresas desarrollistas, aunque no del mismo modo para el municipio, ya que deberá asumir los costos indirectos de las nuevas urbanizaciones como la extensión de servicios de transporte e infraestructura.

El registro y la sistematización de los desarrollos inmobiliarios bajo CU evidencia también que a través de este mecanismo se permitió la concentración de la propiedad del suelo por parte de un par de empresas locales. A la luz de los casos expuestos, los desarrollos con mayor superficie e impacto pertenecen a los grupos desarrollistas de mayor magnitud en Córdoba. Podemos decir entonces

¹ La teoría del salto de renta fue formulada por Neil Smith (1979, 1996, 2012) y desarrollada posteriormente por numerosas investigaciones que abordaron el funcionamiento del mercado de suelo urbano. El salto de renta surge cuando se produce una diferencia entre “una actual renta capitalizada y una futura renta potencial del suelo” (López Morales y Orozco Ramos, 2019), generando una ganancia extra para sus propietarios, lo que sucede por ejemplo al modificar la regulación.

que la aplicación de CU avaló y consolidó la concentración del mercado de suelo urbano de la ciudad en un par de empresas desarrollistas que gracias a este mecanismo afirman y aumentan su peso e incidencia. Situación que conlleva no solo la definición de las condiciones de la oferta en términos de mercado por parte de estas firmas, sino también su control en el corto y mediano plazo. Con esto, el cuadro de actores que manejan los precios del suelo urbano tiende a consolidarse y condensarse en un pequeño y selecto grupo asociado a la CEDUC, junto con la concentración de la oferta y las modalidades de producción, lo que podemos denominar como la corporativización de la producción de suelo urbano en la ciudad.

En suma, la magnitud, repetición y concentración de las operaciones manifiesta los efectos más inmediatos de normalizar la negociación normativa. Al mismo tiempo, confirma que los avances logrados a nivel legislativo e institucional logran definir las condiciones a futuro no solo de los desarrollos inmobiliarios y del mercado de suelo, sino también de las instancias de vinculación entre el gobierno local y los empresarios sin reparar en los reclamos sociales, las polémicas o la falta de claridad en que se ven envueltas las operaciones.

Con estos resultados, cabe cuestionar cómo la tan divulgada recuperación de la valorización inmobiliaria a través de este y otros mecanismos ha sido una práctica exitosa en favor del DU. Nos preguntamos entonces si avanzar en la legislación, normalización e institucionalización de este tipo de mecanismos en el escenario actual, bajo la presión e incidencia de los actores empresariales y las condiciones en las que se desempeña la gestión urbana local, resulta finalmente conveniente. O, por el contrario, si otorgar legalidad y legitimidad a la negociación particularizada de las normas urbanas no genera una mercantilización institucionalizada del marco regulatorio urbano, con los costos operativos y simbólicos que eso implica para la potestad regulatoria del gobierno local.

En el mismo sentido, cuestionar también esta estrategia para la obtención de recursos y autonomía financiera, tal como se establece en su difusión y propaganda, y confrontar los beneficios económicos obtenidos por los gobiernos locales con aquellos otorgados al negocio inmobiliario de algunos actores mejor posicionados.

Del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local. Mercantilización, concentración y corporativización

A lo largo de este trabajo hemos intentado atender y destacar las sucesivas adaptaciones que se han producido en los marcos regulatorios e institucionales como dimensiones constitutivas de la gestión urbana, en favor del proceso de neoliberalización. Rescatamos nuevamente que la construcción y el sentido que se propone para el rol y la regulación urbana es uno de los ejes claves tanto para las políticas como para los procesos urbanos derivados de ellas. Agregamos que, en el escenario contemporáneo, dicha construcción se encuentra atravesada por las relaciones e intereses coyunturales de los actores que participan, en sentido amplio, en la política y la gestión urbana.

En el caso de la ciudad de Córdoba, este proceso no puede ser evaluado sin considerar la incidencia de dos grandes factores de diferente origen y alcance. Por un lado, los condicionamientos estructurales, entendiéndolo por esto al orden político-económico vigente y, por el otro, la presión de las agendas a nivel regional, la fuerte campaña de organismos académicos y organizaciones internacionales mediante la divulgación de experiencias locales exitosas vinculadas a instrumentos para la recuperación de plusvalor del suelo urbano. Difusión que fomentó una transferencia acrítica de estos mecanismos sin considerar herencias políticas, condiciones contextuales, coaliciones e intereses locales. Ambos factores logran efectos diversos de acuerdo con las coyunturas y trayectorias del contexto específico en el cual se materializan, lo que llamamos la gobernanza urbana empresarialista realmente existente.

De la trayectoria analizada en la ciudad, a través de la sistematización de los modelos de gestión, planificación e instrumentos implementados, se expresa una constante línea de acción de la gestión urbana local, preocupada en contener, reforzar y asegurar las inversiones inmobiliarias. En el último ciclo se destaca que la gestión urbana local se enfocó en intervenir, modificar y adaptar el marco regulatorio a las necesidades empresariales, no solo como acción que prioriza y sostiene el DU, sino como eje que logra institucionalizar nuevas figuras y modalidades de negociación para ello. En otras palabras, una tendencia que construye y consolida formas legales y regulatorias que se adaptan al modelo de gobernanza empresarialista.

Como expresión local de este fenómeno destacamos la incidencia de la CEDUC en cuanto organización empresarial organizada que ha canalizado sus intereses, posiciones y demandas logrando una notable influencia y un espacio privilegiado de participación respecto de otros actores sociales en

el ámbito gubernamental local. La capacidad de acción de los desarrollistas inmobiliarios locales adquirió, mediante la conformación de la Cámara, una dimensión institucional que le permitió reclamar y participar de espacios de decisión y consolidarse como actor central de la dinámica política-económica-empresarial de la ciudad.

Particularmente sobre el rol y la capacidad regulatoria del municipio, en su desarrollo histórico, el registro llevado a cabo evidencia un proceso de negociación en torno a la potestad normativa del gobierno local que despliega entre sus estrategias nuevas formas de regulación en favor del proceso de neoliberalización de la gestión urbana.

Ahora bien, ¿por qué decimos entonces que en los últimos años se ha configurado una nueva fase de este fenómeno? Particularmente sobre el caso de Córdoba, el recorrido evidencia que durante la última década se han ejecutado acciones para normalizar y legitimar la negociación público-privada respecto de las condiciones normativas a través de una figura particular: los CU. Destacamos que gran parte de este desarrollo ha sido guiado, pensado y ejecutado por quienes ejercen la potestad regulatoria junto con los actores empresariales a quienes afectan de manera directa las modificaciones producidas.

El rol regulador asumido por el Estado durante gran parte del siglo XX, con la intención de predeterminar y homogeneizar las condiciones de intervención en el territorio, en la actualidad manifiesta una serie de adaptaciones que tienden a plantear disposiciones diferenciadas de acuerdo con quien se aplica, lo que podemos denominar como una normativa administrada. La transformación parcial de ese rol bajo condiciones gerenciales, fundamentalmente la mercantilización de dicha capacidad, no refiere a un proceso de desregulación como suele definirse, sino a una interacción particular entre las necesidades de gobierno y las empresariales para establecer condiciones de regulación negociadas, singulares y diferenciadas. Entonces, no estamos hablando de desregulación sino de la construcción de una regulación negociada para determinados actores con capacidad de influencia y pago.

En suma, estos aspectos marcan un momento novedoso dentro del largo recorrido de adaptaciones regulatorias en el cual no solo se propone la institucionalización de la negociación normativa, sino que se incluye y legitima un valor monetario para dicha operación. Características que pueden ser consideradas como un avance respecto de lo ejecutado y conocido desde la década del noventa, ya que al contar con un procedimiento definido y estandarizado junto con la regulación específica, se logran establecer mecanismos de control en la ejecución y el cumplimiento de los convenios. Se podría inferir también que,

al constituirse como una figura legislativa, los CU lograrían mejoras en su uso e implementación respecto de aquellas otras experiencias aplicadas de manera aislada, como lo fueron las concertaciones público-privadas. Sin embargo, los ciclos de aplicación demuestran que la normalización de los acuerdos implicó su masificación sin disminuir significativamente la discrecionalidad en su ejecución, a la vez que se van a multiplicar las operaciones vinculadas a grandes intervenciones y concentradas en un grupo de agentes.

Lo que se manifiesta es un modelo de gestión urbana que legitima el “cogobierno” entre quienes deben garantizar el bien común y los agentes empresariales, quienes exigen configurar, negociar y convenir las condiciones de regulación en las cuales desarrollan su actividad y pretenden maximizar sus ganancias. Lo que evidencia también la consolidación de grupos de poder en la real gobernanza de la ciudad, tales como las empresas involucradas y el propio gremio de los desarrollistas, la CEDUC, los cuales lograron instituir sus propias condiciones y reglas bajo una nueva forma de negociación normativa.

En efecto, sostenemos que el largo ciclo de adaptaciones a un marco regulatorio ya longevo se cierra para dar lugar a una nueva etapa que ilustra la coyuntura y el despliegue del neoliberalismo urbano, expresado en la mercantilización de la potestad regulatoria del gobierno local y la concentración y corporativización de los actores que desarrollan la actividad urbano-inmobiliaria en la ciudad.

La normalización de las prácticas de mercantilización de la potestad regulatoria y de regulación negociada legitima las acciones y estrategias de la corporación o coalición entre el gobierno y los empresarios en favor del proceso de neoliberalización de la gestión urbana. Proceso que sigue en marcha e involucra nuevas y creativas formas de intervención estatal en favor del mercado, bajo figuras de vinculación público-privada y modificaciones a las modalidades de regulación existentes que vuelcan sus efectos sobre el territorio y la producción del espacio urbano.

Discusiones y debates emergentes

Como proceso en curso e inacabado, la neoliberalización de la gestión urbana no permite conclusiones cerradas, sino más bien proponer nuevas lecturas sobre las transformaciones en marcha en relación con este fenómeno. En este sentido, aparecen algunos temas emergentes que merecen al menos ser planteados en discusión.

¿De las concertaciones público-privadas a la captura de la potestad regulatoria?

El estudio ha recopilado antecedentes en torno a la construcción y evolución a lo largo de las últimas décadas de los mecanismos de vinculación público-privada y de espacios institucionales para la participación empresarial que se han impulsado desde los años noventa. En este escenario se logra evidenciar que, en un primer momento, se concentró el interés en controlar la agenda ligada al desarrollo urbano-inmobiliario, como un objetivo vinculado al crecimiento y el bien común en función del crecimiento económico. Una acción concertada entre el gobierno local y los agentes empresariales bajo el lema de la participación, que se vio materializada en la creación de espacios institucionales específicos, fundamentalmente orientados a la construcción de una gobernanza empresarialista.

Es durante los últimos años que se intensifica la presencia de novedosas modalidades de vinculación, esta vez bajo el formato de instrumentos de gestión urbana, como respuesta o estrategia ante la falta de recursos y financiamiento de los gobiernos locales. Todos ellos han funcionado en la praxis como arreglos institucionales, jurídicos y políticos para legitimar una tendencia hacia la mercantilización de la regulación urbana o lo que en su defensa suelen denominar flexibilización y operativización de la gestión urbana. Un proceso que, efectivamente, logró orientar y alterar la potestad regulatoria del gobierno local sobre lo urbano, generar nuevas modalidades de regulación negociada y al mismo tiempo consolidar coaliciones de poder con los agentes empresariales de peso. Proceso que asume también entre sus características una tendencia a consolidar la corporativización y concentración de los agentes que participan de la producción urbana.

Al mismo tiempo, el registro demuestra que la incorporación de los agentes empresariales en espacios institucionales de gobierno, así como también su organización corporativa, ha incrementado y acelerado su capacidad de acción sobre el sector público. Un acople de los intereses de la gestión urbana local a los intereses privados que, si bien se enmarcan en un proceso iniciado fundamentalmente en la década del noventa, asume características particulares durante los últimos años. En el ciclo final del período de estudio evidenciamos cómo se institucionalizaron los incentivos reclamados al gobierno local por parte del sector inmobiliario. La rápida efectivización de esta demanda, acompañada por una ola de difusión de “prácticas exitosas” en relación con ello a nivel regional, nos llevó a cuestionarnos y profundizar en su análisis.

Nos preguntamos entonces si no es el escenario ideal para los desarrollistas lograr maximizar la rentabilidad de sus operaciones y proyectos a través de condiciones pensadas y establecidas *ad hoc* para dichas intervenciones, o si lo que se revela finalmente no es una nueva modalidad de regulación negociada y mercantilizada que habilita pensar también en este fenómeno como un mecanismo de determinación de las condiciones normativas por los mismos agentes que deben ser regulados, lo que implica una forma de legitimar la autorregulación.

En este sentido, ante el repliegue del gobierno local en favor de las normas “autoimpuestas” por los desarrollistas, podemos presumir que el escenario actual se asemeja a lo que podríamos definir como un proceso de captura de la potestad regulatoria en torno a lo urbano. Esta forma de captura se produce cuando el agente regulador, en este caso el gobierno local, diseña e implementa un mecanismo de regulación destinado a mejorar las condiciones de actuación de un determinado grupo de presión, asumiendo un interés particular sobre los beneficios de ese conjunto y no del interés general (Azpiazu, 2001; Vallejo Almeida, 2016). Lo que también podríamos definir como una falla de la potestad regulatoria, ya que no se ejerce con el fin de mejorar la eficiencia del sistema que intenta moderar o establecer condiciones de equidad, sino de actuar a favor de los intereses y grupos más influyentes a los cuales debería regular. Este concepto se encuentra como una de las modalidades de captura del Estado (Azpiazu, 2001; García Delgado *et al.*, 2018; Vallejo Almeida, 2016) y vinculado a los fenómenos derivados del modelo de gobernanza.

Finalmente, lo que se logra instrumentalizar y legitimar mediante estos instrumentos es una forma de captura de la potestad regulatoria del gobierno local, dado que en la práctica los agentes empresariales urbano-inmobiliarios con influencia y capacidad de lobby han logrado negociar las condiciones normativas en las que desarrollan sus negocios.

Pensar y analizar los efectos reales de la institucionalización de los instrumentos de gestión urbana y los mecanismos de vinculación público-privada asociados al desarrollo urbano-inmobiliario es la tarea pendiente. Estas prácticas avalan la apropiación de rentas extraordinarias para un grupo reducido de agentes con mayor influencia, al mismo tiempo que se mantienen condiciones regulatorias homogéneas a un núcleo amplio de actores sin capacidad de incidencia. Concomitantemente, se evidencia una mayor concentración de los agentes que intervienen en el mercado junto con su corporativización bajo figuras de organización gremial-empresarial, lo que aumenta su peso e influencia. Como todo proceso, la captura del marco regulatorio urbano resulta realmente efectiva si logra mantenerse en el tiempo.

Del urbanismo ad hoc y los mecanismos, prácticas y experiencias de vinculación público-privada para la gestión del suelo urbano

Surge como emergente en este libro la necesidad de numerosos gobiernos locales de implementar instrumentos y mecanismos que involucran la creación y gestión de suelo urbano, los que en gran medida implican la articulación y vinculación con agentes privados. Así mismo, la comprensión de que el suelo urbano resulta un recurso estratégico ha convertido su creación y gestión en uno de los temas prioritarios de la agenda académica, de la acción gubernamental y del sector empresarial, y se ha convertido en campo determinante para el desarrollo de políticas públicas, programas e instrumentos de acción pública.

Las crecientes dificultades en el acceso al suelo urbano por gran parte de la población constituyen uno de los mayores inconvenientes y una de las necesidades más desafiantes al que se enfrentan los gobiernos locales del país. En los últimos años, el incremento sostenido y constante de su precio en porcentajes mucho mayores a los ingresos medios de la población ha profundizado el distanciamiento entre la capacidad de compra de la población y el precio de las propiedades.

El mercado de suelo urbano tiene un funcionamiento particular y sus reglas no siguen las leyes de oferta y demanda tradicionales, por lo que se tiende a pensar su regulación de manera diferenciada a sabiendas de que su comportamiento no es similar al de otros bienes. La dinámica que despliega responde a una serie de condiciones específicas en la medida en que es un recurso escaso, irreproducible y único en sus características, siendo un bien que no se produce —en los términos convencionales—, sino que se valoriza de acuerdo con condiciones externas y fundamentalmente vinculado a las acciones públicas como dotación de servicios e infraestructuras (Abramo, 2012; Jaramillo, 2009; Topalov, 1978).

En este escenario, los instrumentos vinculados a los procesos de gestión y creación de suelo urbano aparecen como una estrategia necesaria y cada vez más significativa, al mismo tiempo que evidencian las relaciones, los vínculos y la cooperación necesaria entre el gobierno local y los actores del sector privado. Sin embargo, a la luz de los hechos expuestos en el estudio, el acompañamiento de la gestión urbana a las demandas y exigencias del empresariado inmobiliario expone una serie de condiciones que asumen los gobiernos locales.

Resulta necesario entonces prestar más atención a las condiciones que posibilitan la implementación de este tipo de herramientas operativas y flexibles en la gestión urbana sin incurrir en una lógica competitiva y mercantilizada de la regulación urbana. Insistimos en la relevancia que asume la potestad regu-

latoria en los procesos y la gestión urbana, y con ello en el territorio. Resulta una necesidad revisar e indagar en aquellos elementos que potenciarían su uso con fines realmente redistributivos. Así mismo, indagar en las condiciones que lograrían redireccionar la lógica financiera y recaudatoria bajo la cual se asumen los instrumentos de recuperación de plusvalía hacia una que potencie procesos de redistribución de cargas y beneficios, y la capacidad de regulación de precios y especulación en el mercado de suelo urbano resulta imperativo para los gobiernos locales. Todo ello sin dejar de atender que cualquier tipo de regulación o línea de acción en este sentido reconfigura derechos y obligaciones que afectan la valorización real y potencial de las propiedades y con ello expectativas, disputas e intereses por el control de lo que se regula.

Otro aspecto pendiente radica en profundizar y esclarecer los procedimientos y las metodologías para el cálculo de la renta urbana generada mediante estas operaciones, de modo que la valorización y su redistribución configuren una real recuperación de los beneficios generados. De igual forma, pensar en la integridad de las herramientas e intervenciones que se pretendan realizar, ya que la aplicación de un instrumento por sí mismo no puede resolver ni reorientar un complejo, articulado y dinámico fenómeno como es el mercado de suelo y el poder de los actores que intervienen en él. Ante ello, las propuestas deberán ser igual de complejas, articuladas y dinámicas si se pretende conseguir efectos reales con herramientas e insumos que comprendan las capacidades de los gobiernos locales.

Por otro lado, la concentración de la actividad desarrollista-inmobiliaria en un puñado de actores nos lleva a cuestionar si los mecanismos implementados han colaborado en la financiarización y, con ello, en el mayor poder de incidencia de un puñado de empresas. La financiarización del sector inmobiliario se ha convertido en objeto de interés en el campo de los estudios urbanos y ha concentrado los análisis en torno a la dinámica contemporánea del capital y sus estrategias o mecanismos para su reproducción. La atención se ha centrado fundamentalmente en comprender los instrumentos financieros utilizados o las maniobras particulares que se ejecutan para ello, dejando de lado los mecanismos y las estrategias que han operado desde y hacia las políticas urbanas. En este sentido, los gobiernos locales no solo han debido innovar sus estrategias de financiamiento mediante instrumentos o mecanismos puramente financieros, sino que se han registrado avances en las formas legales e institucionales que involucran la vinculación público-privada para el desarrollo especulativo de operaciones urbano-inmobiliarias.

Todas estas discusiones quedan abiertas para ser abordadas y profundizar sobre estos fenómenos y su evolución en la gestión urbana local.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 381, n° 114, pp. 35-69.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 39, pp. 5-32.
- Amborski, D. y Smolka, M. (2003). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol 29, n° 88, pp. 55-77.
- Araujo, A. (2010). “Las nuevas formas de regulación neoliberal”. *Hendu. Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, vol. 1, n° 1, pp. 52-66.
- Azpiazu, D. (2001). “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios”. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública*. Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina, pp. 5-9.
- Baer, L. (2008). “Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000.” *Proyección*, vol. 2, n° 5, p. 245.
- Baptista, P. (2015). “A instrumentalização do estado em favor do mercado na produção do espaço urbano: do planejamento estratégico ao ‘modelo Odebrecht’ de inserção nas operações urbanas consorciadas, Rio de

- Janeiro, Salvador". *Brazilian Journal of Development*, vol. 4, n° 5, pp. 2025-2043.
- Barenboim, C. (2012). *El mercado del suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- (2015). "Análisis de los instrumentos de regulación urbana empleados en Puerto Norte y sus áreas de influencia en Rosario, Argentina". *Ciudades, Estados y Política*, vol. 2, n° 1, pp. 1-14.
- Barros, S.; Castellani, A. y Gantus, D. (2016). "Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea". En *Estudios sobre el Estado en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2011). "¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas". *Urban*, vol. 1, n° 1, pp. 21-40.
- Bustos, B.; Lukas, M.; Stamm, C. y Torre, A. (2019). "Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 183, pp. 161-183.
- Cao, H.; Rey, M. y Duca, A. (2016). "Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza". *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, n° 1, pp. 6-20.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). "El fracaso de la descentralización argentina". *Andamios, Revista de Investigación Social*, vol. 4, n° 7, pp. 249-267.
- Capdevielle, J. (2016). "El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba (Argentina)". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 25, n° 2, pp. 177-196.
- Capel, H. (1974). "Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español". *Revista de Geografía*, vol. 8, n° 1, pp. 19-56.
- (2017). "El urbanismo, la política y la economía (y viceversa). Una perspectiva comparada". *Hábitat y Sociedad*, vol. 15, n° 893, pp. 155-178.
- Caporossi, C. (2006). "Planificación y crecimiento urbano. Ideas y reflexiones a partir del caso de la ciudad de Córdoba". En *La periferia de Córdoba*.

- Cuestiones sobre el hábitat*, pp. 22-40. Córdoba: Departamento de publicaciones FAUD-UNC.
- Carmona, R. (2008). “Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática”. En *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, pp. 121-143. Buenos Aires: FLACSO.
- Casellas, A. (2005). “Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana”. *Analysis*, vol. 46, n° 139-149.
- Centrángolo, O. y Gatto, F. (2003). *Las provincias en la crisis argentina. Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: CEPAL.
- Chiara, M.; Di Virgilio, M. y Arriagada, I. (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Los Polvorines: UNGS.
- Cisterna, C. (2019). “La promoción inmobiliaria y su acción empresarial organizada. El caso de la cámara de desarrollistas urbanos córdoba (CEDUC)”. *VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de La UNLP*.
- Cisterna, C. y Capdevielle, J. (2015). “Estrategias de promoción inmobiliaria en la producción de la ciudad. El caso del ‘desarrollista’ GAMA en la ciudad de Córdoba, Argentina”. *Papeles de Geografía*, vol. 61, n° 61, pp. 137-153.
- Cisterna, C.; Monayar, V. y Pedrazzani, C. (2012). “Estructura urbana y estructura de precios de la ciudad de Córdoba, Argentina”. *Breves Contribuciones Del I.E.G.*, vol. 4176, n° 23, pp. 31-53.
- Colautti, V. (2013). “Procesos de transformación urbana en la ciudad de Córdoba”. *V Seminario Internacional de Investigación En Urbanismo*, Barcelona-Buenos Aires, pp. 480-495.
- Coremberg, A. (2006). “Fuentes del crecimiento económico en Argentina 1990-2004. ¿Otro Caso de la Tiranía de los Números?”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 2, pp. 55-88.
- Cota, D. (2010). *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tesis de Doctorado en Geografía, Universidade Federal de Minas Gerais.

- Cuenya, B. (2001). *Large urban projects and social actors' forces supporting and opposing the production process of the Retiro project, Buenos Aires 1991-2001*. Tesis de Doctorado en Filosofía, Delft University of Technology.
- (2016). “La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina”. *Cuaderno Urbano*, vol. 21, n° 21, pp. 1-17.
- Cuenya, B. y Corral, M. (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos. El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 37, n° 111, pp. 25-45.
- Cuenya, B. y González, E. (2017). “Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina”. *INVI*, vol. 32, n° 90, pp. 77-104.
- Cunha, G.; Leonelli, V.; Ferreira, E.; Campos, R.; Leonelli, G. y Campos, E. (2018). “Leis expansivas para a expansão urbana. Campinas sem limites”. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 10, pp. 36-48.
- Daher, A. (2013). “El sector inmobiliario y las crisis económicas”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 39, n° 118, pp. 47-76.
- Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an american city*. Yale University Press.
- Dardot, C. y Laval, P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- De Mattos, C. (2007). “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana”. *Nueva Sociedad*, vol. 212, pp. 82-96.
- (2010). “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”. *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 47, pp. 81-104.
- (2011). “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, pp. 9-23.
- (2016). “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”. *Sociologías*, vol. 42, pp. 24-52.

- Del Río, J.; Coletti, R. y Raymundo, P. (2018). “Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial. Un análisis del caso de Tandil”. *XII Bienal Del Coloquio Transformaciones Territoriales*, pp. 1-15.
- Del Río, J.; Vértiz, F. y Ursino, S. (2014). “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana”. *Estudios Sociales Contemporáneos*, vol. 11, pp. 76-86. Disponible en: <http://bdigital.uncu.edu.ar/6826>.
- Delgadillo, V. (2014). “Urbanismo a la carta. Teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas”. *Cadernos Metrópole*, vol. 16, n° 31, pp. 89-111.
- Díaz Orueta, F. y Seoane, M. (2013). “Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial”. *Quid* 16, 3, pp. 7-16.
- Di Virgilio, M.; Arqueros Mejica, S. y Guevara, T. (2014). “Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio”. En *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, pp. 179-196. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa (CERALE), Universidad de San Andrés.
- Di Virgilio, M. y Guevara, T. (2014). “Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. *Estudios Sociales Contemporáneos*, vol. 11, pp. 12-23.
- Díaz Terreno, F. (2011). “Los territorios periurbanos de Córdoba. Entre lo genérico y lo específico”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, vol. 5, n° 9, pp. 65-84.
- Dossi, M. V. (2012). “Debates sobre la acción empresarial organizada. Aportes para la elaboración de la acción corporativa empresarial”. *Papeles de Trabajo-UNGSM*, vol. 6, n° 9, pp. 58-83.
- Duarte, J. y Baer, L. (2013). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Foro Latinoamericano Sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, pp. 1-31.
- Elkin, S. (2019). “City and Regime in the American Republic”. En *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago.
- Ferreira, J. W. (2001). “Governança, um novo paradigma de gestão? Sobre a Conferência de Pierre Calame”. *Pós. Revista Do Programa de Pós-*

- Graduação Em Arquitetura e Urbanismo Da FAUUSP*, vol. 9, n° 10, p. 126.
- Fraser, N. (2015). "Legitimation crisis? On the political contradictions of financialized capitalism". *Critical Historical Studies*, vol. 2, n° 2, pp. 157-189.
- García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (2018). *Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Gargantini, D. y Peresini, N. (2017). "Representaciones y estrategias de articulación-acción de actores públicos y privados en relación al gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). Estudios Socio Territoriales". *Revista de Geografía*, n° 21, enero-junio, pp. 155-171.
- Gaspar, R. C. (2008). "Estado, instituciones y desarrollo urbano". En *Lo urbano en su complejidad*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Goicochea, M. E. (2014). "La ciudad de Buenos Aires como ámbito y objeto de negocios. Reflexiones en torno a la gestión urbana del distrito tecnológico Parque Patricios". *Quid*, vol. 16, n° 4, pp. 161-185.
- Gómez, B. (2019). "Estado regulador". *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, vol. 17, pp. 249-261.
- González, G. (2013). *Los derechos de edificabilidad como instrumentos para alcanzar la equidad en el territorio. La experiencia de Colombia (I). Definición de Políticas de Suelo Urbano En América Latina*, pp. 151-162.
- Guevara, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. Buenos Aires: PUEC/UNAM.
- Harvey, D. (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler". *Series B, Human Geography*, vol. 71, n° 1, pp. 3-17.
- (2007a). "Breve historia del neoliberalismo". En *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- (2007b). "El neoliberalismo como destrucción creativa". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 27, n° 45, p. 24.

- (2007c). “Espacios del capital”. En *Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Hidalgo, R. y Janoschka, M. (eds.) (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile y Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Holanda, B.; Rosa, S. V. y Pequeño, R. (2017). “Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano análisis de ilegalidades en la creación de operaciones urbanas consorciadas en fortaleza”. *Ceará-Brasil. Entretextos*, año 9, n° 2.
- Iros, G. (1991). *Desarrollo urbano. Reflexiones y acciones*. Editorial municipal de la ciudad de Córdoba.
- Jajamovich, G. (2017). “América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas”. *Quid 16: Revista Del Área de Estudios Urbanos*, vol. 8, n° 7, pp. 160-173.
- (2018). “Promocionando grandes proyectos urbanos. Cuestiones (trans) locales en Puerto Madero (Buenos Aires), 1989-2017”. *Revista de Urbanismo*, vol. 38, n° 38.
- Janoschka, M. (2011). “Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana”. *Investigaciones Geográficas*, vol. 76, pp. 118-132.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*, pp. 1-60. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- (2013). “Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina”. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*, pp. 1-25.
- Jessop, B. (2005). *The entrepreneurial city. Re-imaging localities, redesigning economic governance or restructuring capital? Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, pp. 28-41.
- Jiménez, V.; Campesino, A.; Hidalgo, R. y Alvarado, V. (2018). “Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite ur-

- bano en Chile y España”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 44, n° 132, pp. 27-46.
- Lemma, M. (2017). “Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011)”. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 9, n° 3, pp. 474-486.
- Leyva Botero, S. (2012). “El giro político-cultural en los estudios del poder urbano”. *Co-Herencia*, vol. 9, n° 16, pp. 215-246.
- Logan, J. y Molotch, H. (2015 [1976]). “La ciudad como máquina de crecimiento”. En *El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*, pp. 157-210. Madrid: Traficantes de Sueños editores.
- López, A. (2005). “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública. Lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, pp. 1-13. Buenos Aires: Prometeo.
- Lopez, M. (2013). “La organización del ‘juecismo’ en la provincia de Córdoba: alianzas, candidaturas y liderazgos”. *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- López Morales, E.; Gasic, I. y Meza, D. (2012). “Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago”. *INVI*, vol. 27, n° 76, pp. 75-114.
- López Morales, E. y Orozco Ramos, H. (2019). “Ni proletarios ni propietarios: especuladores. Una radiografía a los agentes de mercado de la gentrificación inmobiliaria en Santiago de Chile”. *Scripta Nova*, vol. 23, pp. 1-33.
- Maldonado, M.; Pinilla, F.; Rodríguez, F. y Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Manzanal, M. (1995). “Globalización y ajuste en la realidad regional argentina. ¿Reestructuración o difusión de la pobreza?”. *Realidad Económica*, vol. 134, pp. 67-82.

- Marengo, C. (ed.) (2006). *La periferia de Córdoba. Cuestiones sobre hábitat urbano*. Córdoba: Departamento de publicaciones FAUD-UNC.
- Marengo, C. y Monayar, V. (2012). "Crecimiento urbano e informalidad residencial. El caso Nuestro Hogar III, en la periferia de Córdoba, Argentina". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 13, n° 13, pp. 7-25.
- Migueltoarena, A. (2016). "Mercado inmobiliario y renta del suelo urbano en la ciudad de Tandil. Análisis sobre la implementación de los Convenios Urbanísticos realizados en la última década". *V Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas: "Geografías por venir"*, UNComahue.
- Mills, C. (1956). *The power élite*. Oxford: Oxford University Press.
- Molotch, H. (1976). "The city as a growth machine. Toward a political economy of place". *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 2, pp. 309-332.
- Mossberger, K. y Stoker, G. (2001). "The evolution of urban regime theory". *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 6, pp. 810-835.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". *Isonomía*, vol. 11, n° 14, pp. 7-31.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del estado argentino. Origen, progreso y desarrollo nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *REDES, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, n° 4.
- Ouviña, H. (2002). "El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica". En *Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado*. Buenos Aires: Gran Aldea Editores.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Peck, J.; Theodore, N. y Brenner, N. (2009). "Neoliberal urbanism. Models, moments, mutations". *SAIS Review*, vol. 29, n° 1, pp. 49-66.
- Peck, J. y Tickell, A. (2002). "Neoliberalizing space". *Antipode*, vol. 34, pp. 380-404.
- Peinado, G.; Barenboim, C.; Nicastro, M. y Lagarrigue, M. (2018). "Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las

- compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina”. *Sociedad y Economía*, vol. 35, pp. 50-77.
- Peláez, E.; González, L. y Pinto da Cunha, J. (2008). “Dimensiones de la segregación residencial en el Gran Córdoba”. *Carta Económica Regional*, n° 100, año 20, pp. 31-47.
- Pinheiro, B. (2019). *Da teoria urbana ao regime urbano: contribuições como teoria e como método para interpretar as relações de poder interativas na cidade*. Río de Janeiro: INCT, Observatório Das Metrópoles.
- Pérez, P. (2016). “Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana”. *Sociologías*, vol. 18, n° 42, pp. 90-118.
- Pradilla Cobos, E. (1990). “Las políticas neoliberales y la cuestión territorial”. *Sociológica*, año 5, pp. 1-19.
- (2009). “Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo”. En *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*, pp. 287-308. Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- (2013). “Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad”. En Torres Ribeiro, A. (ed.), *Política governamental e ação social no espaço*, pp. 23-38. ANPUR y Letra Capital.
- Prats i Catalá, J. (2016). “La gobernanza de las alianzas público-privadas. Un análisis comparado de América Latina”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 1-30.
- Rebord, G. (2006). “La política oficial hacia los asentamientos irregulares en la ciudad de Córdoba en el período 1970-2006. El Programa ‘Mi casa Mi vida’”. *Seminario Latinoamericano “Teoría y Política Sobre Asentamientos Informales”*, 8 y 9 de noviembre. Los Polvorines: UNGS.
- Reese, E. (2010). *Políticas públicas y urbanas*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rolnik, R. (2013). „Late neoliberalism. The financialization of homeownership and housing rights”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n° 3.

- Salinas-Arreortua, L. y Pardo-Montaña, A. (2018). “Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de Ciudad de México”. *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 28, n° 1, pp. 117-123.
- Schiavo, E. y Gelfuso, A. (2018). “Urbanismo de mercado. Las ciudades latinoamericanas y el neoliberalismo realmente existente”. *Cadernos Metrópole*, vol. 20, n° 42, pp. 423-442.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Souza, A. (2018). “Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras”. *Cadernos Metrópole*, vol. 20, n° 41, pp. 245-265.
- Szajnberg, D. (2014). “Instrumentos de gestión de proyectos urbanos del siglo XXI Avances y contradicciones del desarrollo urbano en Buenos Aires”. *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, n° 24, pp. 133-200.
- Tecco, C. y Valdés, E. (2006). Segregación residencial socioeconómica (SRS) e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos: Reflexiones a partir de un estudio en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuadernos de Geografía*, 15, 53-66.
- Theodore, N.; Peck, J. y Brenner, N. (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales SUR*, n° 66.
- Topalov, C. (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Edicol.
- Vainer, C. (2002). “Pátria, empresa e mercadoria”. En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, pp. 1-192. Vozes.
- Vallejo Almeida, G. (2016). “La captura regulatoria y su relación con las fallas del mercado”. En Torres Ávila, J. y Vallejo Almeida, G. (ed.), *Derecho público en el siglo XXI. Regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos*, pp. 13-35. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

- Van Lindert, P. (2016). "Rethinking urban development in Latin America. A review of changing paradigms and policies". *Habitat International*, vol. 54, pp. 253-264.
- Vanella, R.; Lucca, C.; Pittari, J.; Steinberg, F.; Zwanenburg, M. y Cruz, S. (2001). *El plan estratégico y el desarrollo económico local de la ciudad de Córdoba, Argentina*. Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción, Hábitat II (SINPA). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Venturini, E.; Ávila, V. y Terreno, C. (2015). "Transformaciones urbano-territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba 1910-2010". *ARQUISUR*, vol. 5, n° 7, pp. 74-93.
- Vicuña del Río, M. (2013). "El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile". *INVI*, vol. 28, pp. 181-219.
- Von Lücken, M. (2011). "Relocalización de villas en Córdoba: caso villa la maternidad". *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología.

Fuentes

- ADEC (1997). *Primera memoria anual*. Memorias institucionales de la Agencia para el Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba (ADEC).
- Aghón, G.; Alburquerque, F. y Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Análisis comparativo*. Naciones Unidas-CEPAL.
- Arbovetzky, A. (2018). “¿Qué clase de negocios son los Convenios Urbanísticos?”. *La Voz*, 9 de diciembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/que-clase-de-negocios-son-convenios-urbanisticos>.
- Artis, A. (2018). “Convenios Urbanísticos: la eterna demora de las retribuciones privadas”. *Rosario Plus*, 9 de enero. Disponible en: <https://www.rosarioplus.com/ennoticias/Convenios-urbanisticos-la-eterna-demora-de-las-retribuciones-privadas--20180108-0040.html>.
- Banco Mundial (2014). *Asociaciones Público-Privadas. Guía de referencia. Informe de desarrollo*. The World Bank Group.
- Brenner, C. (2008). “A pesar de la turbulencia, desarrollistas inmobiliarios redoblan la apuesta e invierten US\$ 250 millones”. *Comercio y Justicia*, 28 de diciembre. Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/blog/informacion-general/a-pegar-de-la-turbulencia-desarrollistas-inmobiliarios-redoblan-la-apuesta-e-invierten-us-250-mi>.
- Busaniche, J. (2018). “¿Qué le pidieron los empresarios desarrollistas al intendente Mestre?”. *Punto a punto*, 17 de julio. Disponible en: <http://puntoapunto.com.ar/author/josbusapap/>.

- Cámara, J. (2011). “Se aprobó el discutido Banco Municipal de Inmuebles, pero tiene futuro incierto”. *La Voz*, 4 de noviembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/se-aprobo-discutido-banco-municipal-inmuebles-pero-tiene-futuro-incierto>.
- (2017a). “Siguen sin arrancar nueve obras importantes de la concertación”. *La Voz*, 29 de abril. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/siguen-sin-arrancar-nueve-obras-importantes-de-la-concertacion/>.
- (2017b). “Mestre termina el año con 28% de las promesas cumplidas”. *La Voz, Ciudadanos*, 17 de diciembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/mestre-termina-el-ano-con-28-de-las-promesas-cumplidas/>.
- Carranza, J. P. (2019). “La mitad de los convenios deben las obras”. *La Voz*, 13 de octubre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/mitad-de-convenios-deben-obras>.
- CEPAL (2016). *Plan de Accion Regional para la implementacion de La Nueva Agenda Urbana 2016-2036*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Comercio y Justicia*. (2008). *Cuarto seminario de desarrollistas*. Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/blog/negocios/cuarto-seminario-de-desarrollistas/>.
- (2008a). *Giacomino envía al Concejo el proyecto*. Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/blog/economia/giacomino-envia-al-concejo-el-proyecto/>.
- (2008b). *Se resiente decisión para la compra de inmuebles*. Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/blog/negocios/se-resiente-decision-para-la-compra-de-inmuebles/>.
- (2009). *Parga: “Los inmuebles siguen siendo un resguardo seguro”*. Disponible en: <https://comercioyjusticia.info/blog/negocios/parga-los-inmuebles-siguen-siendo-un-resguardo-seguro/>.
- (2010). “Ultiman plan para densificar la ciudad y hasta permitiran casonas en countries”. *Economía*, 1 de julio.
- Dávila, D. (2013). “Tierra cada vez más cara y escasa”. *La Voz*, 24 de febrero.

- (2017a). “Ex Batallón 141: se inicia la venta de la primera etapa”. *La Voz*, 23 de abril. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/negocios/ex-batallon-141-se-inicia-la-venta-de-la-primera-etapa>.
- (2017b). “Ex Batallón 141 concentrará el 40% de la obra privada local”. *La Voz*, 29 de junio. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/negocios/exbatallon141concentrarael40delaobraprivadalocal>.
- Dirección General de Estadísticas (2017). *Informe de producto geográfico bruto de la Provincia de Córdoba*.
- Dómina, E. (2015). “¿Conviene los Convenios Urbanísticos?”. *La Voz, Opinión*, 15 de octubre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/opinion/conviene-los-convenios-urbanisticos/>.
- Furtado, F. y Acosta, C. (2012). Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf
- Giannoni, W. (2016). “Eurnekian invertirá U\$S 1.000 millones en el desarrollo del ex Batallón 141”. *La Voz*, 17 de mayo. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/eurnekianinvertiraus1000milloneseneldesarrollodelexbatallon141>.
- Guadagno, L. (2013a). “Peligra el convenio urbanístico en Ituzaingó”. *La Voz*, 17 de junio, pp. 2-3. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/peligraconveniourbanisticoituzaingo>.
- (2013b). “Siguen paralizado el convenio urbanístico de Ituzaingó”. *La Voz*, 17 de junio. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/siguenparalizadoconveniourbanisticoituzaingo>.
- Guevara, V. (2006). “Córdoba busca su destino urbanístico”. *La Voz*, 27 de julio. Disponible en: archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=431494&yhigh=CEDUC.
- (2008). “Giacomino lanza su apuesta a la concertación”. *La Voz*, 9 de marzo.
- (2016). “25 años de barrios cerrados: La ciudad y el country”. *La Voz*, 24 de julio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/cultura/25-anos-de-barrios-cerrados-la-ciudad-y-el-country/>.

- IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción) (2005). *Situación actual y evolución reciente del sector de la construcción*. Buenos Aires: IERIC. Disponible en: <http://www.ieric.org.ar/publicaciones.asp>.
- (2016). *Informe de coyuntura de la construcción: 2015*. Informe de Coyuntura de la Construcción. Buenos Aires: IERIC.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Buenos Aires: INDEC.
- Infonegocios (2011). “*Se fue Daniel Rey de Desarrollo Urbano y se complican los planes de las desarrollistas*”. Disponible en: <https://infonegocios.info/nota-principal/se-fue-daniel-rey-de-desarrollo-urbano-y-se-complican-los-planes-de-las-desarrollistas>.
- IPLAM (Instituto de Planificación Municipal) (2015a). *Líneas estratégicas para el desarrollo de Córdoba*. Municipalidad de Córdoba.
- (2015b). *Pensar y construir ciudad*. Municipalidad de Córdoba.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- (2004). “Ahora existen mecanismos para corregir las distorsiones del mercado”. Entrevista a Samuel Jaramillo: la gestión del suelo urbano en Latinoamérica. *Café de las Ciudades*.
- (2013). “Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina”. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*, pp. 1-25.
- Kempa, L. (2007). “Es muy peligroso que Argentina entre en una espiral inflacionaria”. *La Voz, Economía*, 7 de octubre. Disponible en: http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=121993.
- Laguyás, N. y Romis, M. (2015). *Mecanismos de gestión público-privada para el desarrollo económico territorial: Una guía para la práctica*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13968/mecanismos-de-gestion-publico-privada-para-el-desarrollo-economico-territorial>.
- La Nueva Mañana (2017). “Proponen convertir en un Parque de la Memoria lo que fue el Batallón 141”. Disponible en: <https://lmdiarario.com.ar/contenido/11070/proponen-convertir-en-un-parque-de-la-memoria-lo-que-fue-el-batallon-141>.

- La Voz (2004). “Empresarios quieren seguridad jurídica y mayor financiamiento”. 2 de junio. Disponible en: http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=246954&high=Camara%2%200Empresarial%20Desarrollistas%20Urbanos%20C%F3rdo
- (2005a). “La apuesta es que el ciudadano tenga crédito”. *Ciudadanos*, 5 de junio. Disponible en: http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=333645yhigh=CEDUC.
- (2005b). “Juez: ‘A la ciudad no la definen las constructoras’”. 19 de noviembre. Disponible en: http://archivo.LaVoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=372949yhigh=Camara%252.
- (2007a). “Un nuevo aporte a la memoria urbana”. 18 de febrero. Disponible en: archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=45417.
- (2007b). “Córdoba necesita planificación”. *Directorio inmobiliario de La Voz del Interior*, junio, p. 115.
- (2008a). “La concertación con Edisur incluirá dos dispensarios”. 19 de septiembre. Disponible en: archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=241597.
- (2008b). “Presentan el plan que define hacia dónde y cómo debe crecer la capital”. *Urbanismo*, 10 de diciembre. Disponible en: [rchivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=471591](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=471591).
- (2010a). “Impulsan cambios para construir en altura en Córdoba”. 1 de julio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/cordoba/impulsan-cambios-para-construir-en-altura-en-cordoba>.
- (2010b). “Giacomino: ‘Por una Córdoba inclusiva’”. *Especial*, 9 de agosto. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/municipalidad-de-cordoba/giacomino-por-una-cordoba-inclusiva>.
- (2010c). “Un sector dinámico que impulsa el crecimiento”. *Desarrollo Urbano*, 9 de agosto. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ceduc/un-sector-dinamico-que-impulsa-el-crecimiento>.
- (2010d). “En procura de una política de Estado fundada en el acuerdo y la concertación”. *Desarrollo Urbano*, 23 de septiembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/municipalidad-de-cordoba/en-procura-de-una-politica-de-estado-fundada-en-el-acuerdo-y-la-concertacio>.

- (2012a). “Exigiran tierras o metros cuadrados cubiertos”. *Política*, 7 de junio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/exigiran-tierras-o-metros-cuadrados-cubiertos>.
- (2012b). “La Ceduc respaldó los Convenios Urbanísticos”. 26 de julio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/ceduc-respaldo-convenios-urbanisticos>.
- (2012c). “Desarrollistas deberán pagar al menos 10 su ganancia extra”. *Política*, 7 de septiembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/desarrollistas-deberan-pagar-al-menos-10-su-ganancia-extra>.
- (2013a). “La Municipalidad quiere empezar a vender lotes después de marzo”. 5 de marzo. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/municipalidad-quiere-empezar-vender-lotes-despues-marzo>.
- (2013b). “Sigue la controversia por el loteo en Ituzaingó Anexo”. 21 de agosto. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/siguelacontroversiaporeloteoenituzaingoanexo>.
- (2013c). “El primer country de Córdoba”. 2 de septiembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/tendencias/el-primer-country-de-cordoba>.
- (2013d). “El valor de la tierra en Córdoba”. *Tendencias*, 28 de octubre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/tendencias/valor-tierra-cordoba/>.
- (2014a). “Mestre les pidió la renuncia a todos los funcionarios, menos a Alberto Giménez”. *Política*, 25 de abril. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/mestre-les-pidio-la-renuncia-todos-los-funcionarios-menos-alberto-gimenez>.
- (2014b). “Electroingeniería compró a Roggio el inmueble frente al parque Las Heras”. 2 de junio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/negocios/electroingenieria-compro-roggio-el-inmueble-frente-al-parque-las-heras>.
- (2016). “Una multitud de oradores en la audiencia por el ex Batallón 141”. 14 de junio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/una-multitud-de-oradores-en-la-audiencia-por-el-ex-batallon-141>.

- (2017). “Un batallón de beneficios que tardan en llegar”. *Ciudadanos*, 18 de marzo. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/un-batallon-de-beneficios-que-tardan-en-llegar>.
- (2018a). “Batallón: cambian otra vez el acuerdo”. 19 de julio. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/batallon-cambian-otra-vez-el-acuerdo>.
- (2018b). “Convenios Urbanísticos con aprobación express”. *Ciudadanos*, 21 de diciembre. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/convenios-urbanisticos-con-aprobacion-express>.
- Levin, M. (2014). *Asociaciones Público-Privadas en la recuperación de espacios costeros. Experiencia Rosario*. Disponible en: https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/Seminario_BID_8-05-2014_presentado_Mir-ta_Levin.pdf.
- Magnasco, M. (2017). “Ganó un millonario, perdimos los cordobeses”. *La Nueva Mañana*, 29 de junio. Disponible en: <http://lmdiarario.com.ar/noticia/16464/gano-un-millonario-perdimos-los-cordobeses>.
- Maldonado, M.; Pinilla, F.; Rodríguez, F. y Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Marianacci, G. (2000). *Descentralización y desarrollo económico local: el estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*. CEPAL.
- Montes, P. (2001). “El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”. *Medio Ambiente y Desarrollo*, vol. 45, n° 5. CEPAL.
- Morales Schechinger, C. (2005). *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. Mimeo para el EAD del LILP. Texto del proyecto de ley del COFEPLAN y de Habitar Argentina, pp. 1-13.
- (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Mimeo para el EAD del LILP, pp. 1-18.
- Municipalidad de Córdoba (1973). *Diagnóstico tentativo y alternativas de desarrollo físico para la ciudad de Córdoba*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

- (1978). *Esquema de ordenamiento urbano para la ciudad de Córdoba: año 2000 (EDOU)*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1979). *Esquema de ordenamiento metropolitano (EDOM)*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1985). *Ordenanza N° 8057. Ordenanza sobre Ocupación del Suelo en el Área Central (y modificatorias)*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1985). *Ordenanza N° 8060. Ordenanza sobre Fraccionamiento de tierras*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1986). *Ordenanza N° 8256. Ordenanza sobre Ocupación del Suelo Urbano*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1991). *Ordenanza N° 8606/91. Urbanización Residencial Especial*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1995). *Ordenanza N° 9387. Ordenanza sobre Código de Edificación*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1996). *Plan Estratégico para la Ciudad (PEC)*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1998). *Ordenanza N° 10006. Ordenanza sobre modificaciones a las Ordenanzas de ocupación y uso del suelo de toda la ciudad y del área central*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (1999). *Córdoba, ciudad en desarrollo. Planes proyectos y obras de la Secretaría de desarrollo urbano 1991-1999*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (2001). *Diagnóstico y líneas estratégicas orientativas para el Plan Urbano Ambiental*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (2003). *Formulación de lineamientos alternativos para el plan urbano ambiental*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (2005). *Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba. Una ciudad como su gente (PECba)*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (2008). *Bases para el plan director. Lineamientos y estrategia general para el reordenamiento del territorio*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba y Universidad Nacional de Córdoba.

- (2010). *Programa de densificación urbana*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (2012). *Ordenanza N° 12077. Ordenanza sobre Convenios Urbanísticos*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba.
- (s/f). *Digesto municipal. Ordenanzas varias*. Córdoba: Municipalidad de la ciudad de Córdoba. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>.
- Municipalidad de Rosario (2010). *Convenios Urbanísticos. Lineamientos generales y su aplicación al caso de la ciudadanía de Rosario*.
- Municipalidad de Tandil (2005). *Plan de Desarrollo territorial de Tandil*. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/plan_de_desarrollo_territorial_tandil.pdf.
- Nasi, S. (2013). “Demoliciones bajo la lupa”. *La Nación*, 16 de marzo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/demoliciones-bajo-la-lupa-nid1563573>.
- Ortega, S. (2012). “Regularan excepciones para desarrollistas”. *La Voz*, 16 de febrero. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/cordoba/regularan-excepciones-para-desarrollistas>.
- Pandolfi, G. (2017). “Buscan ampliar la protección sobre inmuebles con valor patrimonial”. *La Voz*, 31 de julio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/buscan-ampliar-la-proteccion-sobre-inmuebles-con-valor-patrimonial>.
- Reese, E. (2010). *Políticas públicas y urbanas*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ripoll, F. (2013). “Seis torres y cuatro mil vecinos más para el Parque Las Heras”. *Díaadía*, 13 de enero. Disponible en: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/seis-torres-4-mil-vecinos-mas-para-parque-heras>.
- (2018). “El Concejo trata el plan de Irsa para hacer torres y ampliar Córdoba Shopping”. *La Voz*, 3 de diciembre. Disponible en: https://www.lavoz.com.ar/negocios/concejo-trata-plan-de-irsa-para-hacer-torres-y-ampliar-cordoba-shopping?fbclid=IwAR1-w8_BK9a7ESxb-yviya9R3ieYq6C5M-bYfTDDmPD2KfdH_tY8-s6bMYRo.
- Smolka, M. (2012, julio). “Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina”. *Land Lines*, n° 11.

- (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Terraza, H.; Pons, B.; Soulier Faure, M. y Juan, A. (2015). *Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías. El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Valencia, M. B. (2012). “Concertaciones y Convenios Urbanísticos”. *La Voz, Opinión*, 7 de junio. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/opinion/concertaciones-convenios-urbanisticos>.
- Vanella, R.; Lucca, C.; Pittari, J. R.; Steinberg, F.; Zwanenburg, M. y Cruz, S. (2001). *El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba, Argentina*. Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción, Hábitat II (SINPA).
- World Bank (2000). “World Development Report 2000/2001”. En *World Development Report 2000/2001*. The World Bank.
- Zanetta, C. (2001). “The evolution of the World Bank’s urban lending in Latin America. From sites and services to municipal reform and beyond”. *Habitat International*, vol. 25, n° 4.
- Zen, D. (2013). “Urbanistas municipales argumentaron contra mega country que impulsa Mestre”. *Diario Alfil*, 14 de noviembre.

Índice de gráficos, tablas, figuras e imágenes

Gráficos

Gráfico 1. Evolución del crecimiento de la población de la ciudad de Córdoba, 1810- 2010. Absolutos	40
Gráfico 2. Distribución por rubro de la población económicamente activa ocupada. Comparativo por años seleccionados. Aglomerado Córdoba. Valores en %	41
Gráfico 3. Participación de las actividades inmobiliarias empresariales y de la construcción en el PGB de la provincia de Córdoba por categoría, 2005-2017. Composición porcentual	42
Gráfico 4. Participación de la construcción pública y privada en el PGB. Precios constantes por actividades. Provincia de Córdoba, 2006-2015	43
Gráfico 5. Comparación entre la participación de la actividad inmobiliaria y agrícola respecto de los sectores rentistas en el PBG. Provincia de Córdoba, 2006-2015.....	44
Gráfico 6. Evolución del tipo de ocupación del suelo en el ejido municipal en los últimos veinte años. Ciudad de Córdoba, 2010. Absolutos.....	46

Gráfico 7. Cantidad y evolución de la superficie edificada y las unidades en propiedad horizontal en la ciudad de Córdoba entre 2001 y 2018.	
Valores nominales	47
Gráfico 8. Clasificación de hectáreas incorporadas como urbanas según el tipo de permiso normativo, 1991-2001. Valores relativos sobre total de 5000 ha	80
Gráfico 9. Distribución de las inversiones privadas obtenidas por Convenios Urbanísticos de mayor envergadura hasta 2011. Valores relativos sobre la base de todas las unidades de gestión que abarca la operación. Ciudad de Rosario	118
Gráfico 10. Cantidad de superficie afectada (en m ²) por CEPT. Ciudad de Córdoba, 2007-2018	125
Gráfico 11. Cantidad, montos y distribución en el tiempo de Obras Complementarias según Ord. N° 11272. Ciudad de Córdoba, 2009-2019	127
Gráfico 12. Comparación entre montos destinados a la Secretaría de Desarrollo Urbano (o equivalentes) por presupuesto anual y montos obtenidos por Obras Complementarias. Valores absolutos expresados en pesos. Ciudad de Córdoba, 2007-2019	128
Gráfico 13. Iniciadores y montos involucrados en acuerdos por Obras Complementarias de acuerdo con Ord. N° 11272, entre 2009 y 2019. Ciudad de Córdoba.....	129
Gráfico 14. Cantidad de permisos de edificación residencial por año. Período 2001-2018. Ciudad de Córdoba. En unidades	134
Gráfico 15. Cantidad de m ² edificados por año. Período 2001-2018. Ciudad de Córdoba. En valores nominales	135
Gráfico 16. Iniciadores de Convenios Urbanísticos por año y cantidad de hectáreas afectadas. Ciudad de Córdoba, 2012-2019	152
Gráfico 17. Comparación de ingresos entre presupuestos anuales y Convenios Urbanísticos a la Secretaría de Desarrollo Urbano entre 2007-2019. Ciudad de Córdoba. Absolutos en millones de pesos.....	162

Figuras

Figura 1. Secuencia de paradigmas dominantes en las políticas y la gestión urbana local de acuerdo con periodización. Ciudad de Córdoba, 1983-2019.....	67
Figura 2. Genealogía del marco regulatorio urbano y sus modificaciones. Ciudad de Córdoba, 1983-1999	79
Figura 3. Genealogía de gestión municipal, marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 1983-1999	85
Figura 4. Genealogía del marco regulatorio urbano y sus modificaciones. Ciudad de Córdoba, 1999-2011	89
Figura 5. Genealogía de gestión municipal, marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 1999-2011	99
Figura 6. Genealogía del marco regulatorio urbano y sus modificaciones. Ciudad de Córdoba, 2011-2019	101
Figura 7. Genealogía de gestión municipal, marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 2011-2019	106
Figura 8. Genealogía síntesis en relación con el marco regulatorio urbano, estructura orgánica y redes de actores en la gestión urbana local. Ciudad de Córdoba, 1983-2019	108
Figura 9. Proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Rosario	116
Figura 10. Proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Tandil	122
Figura 11. Localización de lotes que accedieron a beneficios por Ord. N° 11272, entre 2009 y 2019. Ciudad de Córdoba	130
Figura 12. Localización de Obras Complementarias obtenidas por Ord. N° 11272, entre 2009 y 2019. Ciudad de Córdoba	131

Figura 13. Localización y previsualización de urbanización y desarrollo inmobiliario bajo Convenios Urbanísticos con Edisur (Ord. N° 11545, 2008). Ciudad de Córdoba	137
Figura 14. Genealogía de Convenios Urbanísticos aprobados por aplicación de Ord. N° 12077. Ciudad de Córdoba, 2012-2019	144
Figura 15. Localización y previsualización del proyecto aprobado por Convenios Urbanísticos a Corporación América (Ord. N° 12148, 2013). Ciudad de Córdoba	145
Figura 16. Previsualización y localización de proyecto de urbanización por Convenios Urbanísticos con empresa Proaco-Establecimiento Los Ombúes (Ord. N° 12148, 2013). Ciudad de Córdoba	147
Figura 17. Localización de terrenos beneficiados por Convenios Urbanísticos según ciclos, entre 2012 y 2019. Ciudad de Córdoba.....	149
Figura 18. Convenios Urbanísticos según involucren cambios en las condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo, o solo modificaciones sobre índices constructivos, entre 2008 y 2019. Ciudad de Córdoba.....	150
Figura 19. Registro de actores y superficie involucrados en las operaciones por Convenios Urbanísticos, entre 2008 y 2019. Ciudad de Córdoba.....	152
Figura 20. Convenios Urbanísticos aprobados y obras obtenidas como parte de la participación municipal, entre 2012 y 2019. Ciudad de Córdoba.....	154

Imágenes

Imagen 1. Evolución y crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Córdoba y su población, entre 1810 y 2010	45
Imagen 2. Esquema de Ordenamiento Urbano para la ciudad de Córdoba año 2000. EDOU, 1978.....	52
Imagen 3. Síntesis de la estructura urbana y localización de equipamientos y planes de vivienda según PGDU. Córdoba, 1991	53

Imagen 4. Áreas de desarrollo en la ciudad de Córdoba según PEC. Córdoba, 1996.....	57
Imagen 5. Polígonos y nodos de intervención estratégica de acuerdo con las Bases para el Plan Director. Córdoba, 2008	62
Imagen 6. Áreas de promoción urbana y densidad normativa según el “Modelo de producción de ciudad”. Córdoba, 2015.....	64
Imagen 7. Espacialización de la ordenanza de fraccionamiento del suelo urbano N° 8060. Ciudad de Córdoba, 1985	74
Imagen 8. Espacialización de la ordenanza de usos del suelo N° 8133. Ciudad de Córdoba, 1985.....	75
Imagen 9. Espacialización de la ordenanza de ocupación del suelo N° 8256. Ciudad de Córdoba, 1986	76

Tablas

Tabla 1. Evolución de la cantidad de población por localidades seleccionadas del aglomerado Gran Córdoba, 1991-2010. Absoluto y relativo.....	40
---	----

Índice de abreviaturas y siglas

ADEC	Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDUC	Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construcción
CEPT	Certificados de Edificabilidad Potencial Transferible
CMGT	Comisión Municipal de Gestión Territorial
CPC	Centros de Participación Comunal
CPU	Consejo de Planificación Urbanística
CU	Convenios Urbanísticos
DU	desarrollo urbano
EDOU	Esquema de Ordenamiento Urbano
EDOM	Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
IERIC	Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción
IFFAP	Instituto de Formación y Administración Pública

INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPLAM	Instituto de Planificación Municipal
NAU	Nueva Agenda Urbana
NPM	New Public Management
OC	Obras Complementarias
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Ord.	Ordenanza
OUC	Operaciones Urbanas Consorciadas
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
PEC	Plan Estratégico para la Ciudad
PGB	producto geográfico bruto
PGDU	Plan General de Desarrollo Urbano
PRM	Plan Rosario Metropolitano
PUR	Plan Urbano Rosario
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SMGT	Sistema Municipal de Gestión Territorial
TRU	Teoría de Regímenes Urbanos
URE	Urbanizaciones Residenciales Especiales
ZEIU	Zonas Especiales de Interés Urbanístico

La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

En un mundo cada vez más urbanizado, la forma en que se construyen, crecen y se desarrollan nuestras ciudades tiene un impacto directo en nuestra calidad de vida. Ahora bien: ¿quiénes participan de estas decisiones?

Este libro desentraña mecanismos e impactos de la institucionalización de los Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Estos acuerdos público-privados para la producción urbana se han convertido en una herramienta clave para los gobiernos locales. Sin embargo, ¿qué implica realmente este tipo de acuerdos? ¿Cómo se han adaptado las normas y las instituciones para favorecer esta dinámica? ¿Qué actores han sido los principales beneficiarios de estos cambios? ¿Cuáles son sus consecuencias para las ciudades y sus habitantes? A través de un recorrido histórico, la autora responde estos interrogantes y muestra cómo se ha promovido la mercantilización de la ciudad y se ha institucionalizado una forma de hacer ciudad que prioriza los intereses del mercado inmobiliario sobre las necesidades de la comunidad.

Una lectura necesaria para investigadores, estudiantes, profesionales del urbanismo y ciudadanos interesados en el futuro de nuestras ciudades, que nos invita a reflexionar sobre el rol y los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en la gestión del territorio para lograr un desarrollo más justo y equitativo.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Libro
Universitario
Argentino

