

LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES Y LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA DESAFÍOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS

**Pedro Pérez
María Carla Rodríguez
(compiladores)**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | **GINO**
GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

El presente libro contiene una selección de los trabajos presentados en el V Seminario de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (RELATEUR), organizado conjuntamente con el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Buenos Aires, 27-30 de julio de 2021)

Pérez, Pedro

Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina :
desafíos teóricos y políticos / Pedro Pérez ; María Carla Rodríguez. -
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos
Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, 2022.

Libro digital, PDF - (Seminarios y jornadas)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-29-1946-1

1. Sociología Urbana. 2. América Latina. I. Rodríguez, María
Carla. II. Título.

CDD 307.76098

Otros descriptores asignados:

Teoría urbana crítica / Procesos urbanos latinoamericanos
/ Financiarización periférica / Urbanización bajo lógicas no
mercantiles / Epistemología y metodología de la investigación
urbana



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

IIGG | **GINO GERMANI**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Colección Seminarios y Jornadas

Martín Unzué - Director

Carolina De Volder - Coordinadora del Centro de Documentación e Información

Comité Académico del Instituto de Investigaciones Gino Germani

Rosana Abrutzky - Coordinación técnica

INVESTIGADORES

Titulares

Dr. Pablo Dalle (Director alterno)

Dra. Ana Clara Camarotti

Dra. María Carla Rodríguez

Dr. Jorge Daniel Castro Rubel

Suplentes

Dra. Analía Inés Meo

Dr. Marcelo Raffín

Dra. María Gabriela D'Odorico

Dr. Ricardo Jesús Laleff Ilieff

CLAUSTRO DE AUXILIARES

Titulares

Mag. Rosana Abrutzky

Suplentes

Mag. Vanina Inés Simone

CLAUSTRO DE BECARIOS

Titulares

Lic. María Victoria Imperatore

Lic. Martín Hernán Di Marco

Agustina Trajtemberg

Suplentes

Lic. Luca Zaidan

Lic. Mirna Lucaccini

Lic. Sebastián Lemos

Eduardo Rosende - Corrección de estilo y composición

Silvia Leone - Diseño de tapa

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Pte. J.E. Uriburu 950, 6º piso (C1114AAB), Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.iigg.sociales.uba.ar

ISBN 978-950-29-1888-4



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercialCompartirIgual 4.0 Internacional

ÍNDICE

Introducción. Aportes desde América Latina para una comprensión crítica de los procesos urbanos latinoamericanos <i>María Carla Rodríguez y Pedro Pérez</i>	11
--	----

PARTE I

La reconfiguración de la urbanización en América Latina durante los años de hegemonía neoliberal

1. Perspectivas sobre los procesos del capital y sus efectos urbano-territoriales

Financeirização periférica, neoextrativismo e urbanização dependente na América Latina <i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Nelson Diniz</i>	25
---	----

La financiarización de las infraestructuras y su impacto en la configuración del territorio <i>Alfonso Valenzuela Aguilera</i>	53
---	----

2. Algunas dimensiones particulares

Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina <i>Orlando Alves dos Santos Junior</i>	79
---	----

De antiguas periferias a áreas pericentrales: reconfiguraciones socioterritoriales en las metrópolis de América Latina. El caso de Restrepo y barrios aledaños en el pericentro sur de Bogotá <i>Thierry Lulle</i>	103
---	-----

Corredores urbanos terciarios: configuración socioterritorial de la zona metropolitana de Cuernavaca, México <i>Blanca Rebeca Ramírez, Carla Filipe Narciso, Lisett Márquez López y Rafael Mora López</i>	137
---	-----

El proceso de neoliberalización en la gestión urbana local y la institucionalización de Convenios Urbanísticos. ¿De la mercantilización a la captura del marco regulatorio urbano? <i>Natalí Peresini</i>	165
--	-----

3. Aristas de la producción de la ciudad desde lógicas no mercantiles

La compleja relación de la urbanización popular con la mercantilización capitalista <i>Pedro Pérez</i>	195
--	-----

Hacia una definición sociológica de la informalidad urbana <i>Julio A. Calderón Cockburn</i>	213
---	-----

La resolución de la necesidad de vivienda en la periferia histórica del Gran Santiago <i>Paula Rodríguez Matta</i>	231
--	-----

Produção comum do espaço: a construção teórica de uma alternativa <i>Renan dos Santos Sampaio</i>	253
---	-----

PARTE II

Reflexiones epistemológicas y metodológicas sobre la producción de objetos de conocimiento en la investigación urbana

División intelectual del trabajo: de la generación del conocimiento al colonialismo académico <i>Blanca Rebeca Ramírez</i>	281
--	-----

Ideologías coloniales, narrativas y percepciones populares
persistentes de otredad etno-racial en las cambiantes dinámicas
de exclusión urbana. Debates y evidencia sobre México, Colombia,
Chile y Argentina
Javier Ruiz-Tagle y Carolina Aguilera..... 305

Circulación de ideas de planificación urbana y de políticas urbanas
en América Latina
Guillermo Jajamovich, Camila Saraiva y Gabriel Silvestre..... 331

Natalí Peresini¹

EL PROCESO DE NEOLIBERALIZACIÓN EN LA GESTIÓN URBANA LOCAL Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE CONVENIOS URBANÍSTICOS. ¿DE LA MERCANTILIZACIÓN A LA CAPTURA DEL MARCO REGULATORIO URBANO?

INTRODUCCIÓN

El proceso de urbanización contemporáneo se caracteriza e interpreta en numerosos desarrollos teóricos a nivel global como un fenómeno atravesado por políticas neoliberales que entienden a la ciudad y al suelo urbano como objeto de negocio y especulación. Desde los estudios urbanos críticos, se entiende a las ciudades como punto de tensión y ámbito estratégico para el desarrollo del proceso de neoliberalización (Harvey, 2007c; Theodore et al., 2009).

El recorrido de las políticas urbanas muestra una tendencia constante a fomentar y profundizar la mercantilización de cada componente de la ciudad, lo que conforma y sostiene lo que los autores han denominado urbanismo neoliberal (Theodore et al., 2009) o, como define Harvey (2007b), “ciudades neoliberales”. Peck y Tickell (2002) invierten la relación y proponen pensar en una “urbanización del neoliberalismo”,² al considerar que se ha utilizado a la ciudad y su gestión como terreno de prueba de estrategias neoliberalizadoras. Ambas conceptualizaciones sostienen la importancia fundamental del espacio urbano en el

1 Doctora en Estudios Urbanos (UNGS). Arquitecta (UNC). Becaria por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del equipo técnico de Gestión Integral del Hábitat en el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Argentina, Córdoba. Correo electrónico: natperesini@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1193-869X>

2 Traducción propia de “Neoliberalizing Space”.

desarrollo económico contemporáneo, ya que su crecimiento y transformaciones son guiados principalmente por los intereses del mercado.

En nuestra región, este proceso se ve reflejado en diferentes escalas gubernamentales y sobre diversas dimensiones de las políticas urbanas. Particularmente la gestión urbana local en el siglo XXI se ha orientado a priorizar su relación con el capital inmobiliario, limitando su intervención a facilitar la actividad empresarial, ofrecer incentivos para ello y al mismo tiempo perseguir el lucro y la renta tal como los actores del sector privado. Esta caracterización se resume muy bien bajo la noción de gobernanza urbana empresarialista que propuso Harvey (1989). Más recientemente, algunos autores (Peck et al., 2009) señalan una asociación directa entre la gobernanza como modelo de gestión local y el orden neoliberal a nivel global. Desde sus estudios 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, ya que la gobernanza como modelo de gobierno logró institucionalizar la participación de las corporaciones y las élites empresariales en la orientación y las decisiones de gestión urbana.

Recientemente lograron notoriedad innovaciones instrumentales y regulatorias en torno a la gestión y la política urbana que, junto a las condiciones de producción de esta etapa del desarrollo capitalista, ofrecen nuevos procesos y fenómenos para su análisis. En este escenario, interesa abordar la definición de la normativa urbana, sus indicadores, instrumentos y el nivel de institucionalidad que alcanzan, ya que 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 las políticas urbanas. Por todo ello, se propone discutir y analizar a través de un caso de estudio, la evolución y orientación asumida por las políticas urbanas y las transformaciones regulatorias en los últimos años.

Específicamente se presentan aquí parte de los resultados de la investigación doctoral³ que abordó el proceso de neoliberalización en la gestión urbana local tomando como caso la ciudad de Córdoba (Argentina), su gestión urbana y las adaptaciones normativas e institucionales desarrolladas en el período 1983-2019 (Peresini, 2021). El fragmento que aquí se expone reconstruye brevemente la evolución histórica y coyuntural del marco regulatorio y de la gestión urbana local en favor

3 Parte del contenido de este capítulo fue desarrollado en la tesis doctoral denominada “La institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones urbano-normativas en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019). ¿De las concertaciones a la captura?”, proyecto financiado mediante beca doctoral por el CONICET.

del proceso de neoliberalización, para luego concentrarse en el proceso de institucionalización de la figura de Convenios Urbanísticos (CU) entre 2008 y 2019. Se rescatan como aportes que la institucionalización de CU, al menos en el caso de estudio, ha operado como estrategia en favor de profundizar y consolidar la mercantilización del marco regulatorio y la concentración de la oferta y los actores que participan de la producción de suelo urbano. Finalmente, se propone discutir si este proceso en curso habilita o allana el camino para la captura de la potestad regulatoria, en tanto se normalicen modalidades de regulación orientadas y definidas por los mismos actores empresariales a regular.

1. EL URBANISMO NEOLIBERAL Y LA PERSPECTIVA DE LOS ESTUDIOS URBANOS CRÍTICOS PARA SU ANÁLISIS

Hacia finales de los años setenta el término neoliberalismo se utilizó para denominar las reformas políticas-económicas propuestas por la alianza Thatcher-Reagan que tenían como objetivo construir y difundir un modelo de gestión estatal basado en la defensa férrea del liberalismo económico, la reducción del gasto público y la intervención del Estado en favor de los intereses del mercado. Peck (2010) intenta llamar la atención en torno al desarrollo de este proceso, desde su forma inicial asociada a una doctrina económica relativamente abstracta, convirtiéndose en el medio a través del cual se “desmantelaron” los acuerdos político-económicos de origen keynesiano en la década del ochenta, hasta la fase actual que lo asume como un proyecto político-regulatorio en sí mismo, proponiendo una variada gama de mecanismos de regulación dirigidos por el mercado. Así también, en las corrientes de pensamiento contrahegemónicas el término neoliberalismo ha servido como construcción analítica para desnudar los procesos de globalización, deuda y financiarización.

Fraser (2015) caracteriza esta última etapa principalmente por el uso del poder estatal para construir estructuras de gobernanza que otorguen mayor poder de injerencia al capital, dándole la “autorización” de disciplinar a las estructuras gubernamentales en pos de asegurar los intereses empresariales. Lo que se constituye es, a fin de cuentas, el crecimiento de una formación capitalista neoliberalizada y financiarizada dentro del mismo Estado, que muchas veces tiene a representantes empresariales tomando decisiones desde el ámbito gubernamental, a fin de ganar legitimidad y ampliar los espacios de actuación.

Harvey (2007a) propone pensar el neoliberalismo como una respuesta política integral a la crisis del capitalismo de finales del siglo pasado postulando la definición de un “Estado neoliberal”. El autor intenta diferenciar la actuación de la doctrina, al destacar las múltiples contradicciones y tensiones entre lo propuesto en las líneas teóricas y

las actuaciones de los gobiernos en todos sus niveles y en las aplicaciones reales de este modelo (Harvey, 2007a). De acuerdo con el planteo teórico, el “Estado neoliberal” debería reducir su papel a gestar las condiciones óptimas para el funcionamiento del libre mercado, aunque en la práctica se generan múltiples formas de gobernanza, asociaciones y beneficios entre el sector público y el privado para asegurar las condiciones de reproducción y concentración del capital.

El desarrollo del proceso de neoliberalización se destaca particularmente en el ámbito urbano, otorgándole un rol táctico a la producción urbana y considerando a las ciudades como punto de tensión y nodo crítico. Acompañando este proceso se han producido complejos y profundos cambios en la organización socioespacial de las ciudades. Desde los estudios urbanos críticos, Brenner, Theodore y Peck (Peck et al., 2009) 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 paradigma neoliberal de acuerdo con las asociaciones y coyunturas locales, proceso que los autores intentan caracterizar a través de la noción de neoliberalismo realmente existente (Brenner y Theodore, 2002). 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, al interior de 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, al mismo tiempo que se presta especial atención a los procesos locales rescatando las herencias de políticas públicas y prácticas regulatorias que se han ido desarrollando en el tiempo.

Desde este enfoque, la trayectoria 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). Así también, 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, ya que la gobernanza como modelo de gobierno logró institucionalizar la participación de las corporaciones y las élites empresariales en la orientación y las decisiones de gestión urbana.

Retomando a Harvey (2007c), lejos de disminuir las capacidades estatales, el proceso de neoliberalización contemporáneo propone su redireccionamiento hacia lógicas empresariales. Particularmente

en la gestión urbana, plantea reorientar sus decisiones para sostener el “desarrollo urbano” entendido como promoción de actividades y producción mercantilizada de la ciudad. Este proceso se cristaliza en la práctica a través de múltiples acciones y programas de incentivo, desplegadas desde diferentes escalas de gobierno, en beneficio del complejo urbano-inmobiliario-financiero. Nos referimos a programas de crédito, alicientes impositivos para inversiones, excepciones normativas, planes especiales, entre otras. En este sentido, la producción urbano-inmobiliaria es reconocida por su rol estratégico en la economía real, dada su capacidad de generar empleo y movilización de recursos económicos, y como actividad clave tanto en los ciclos de auge como de crisis económicas (Daher, 2013). Asociado a ello, se consolidó a nivel global la interpretación de la producción inmobiliaria como producto deseable para la inversión y la especulación dada su mayor estabilidad, rentabilidad y seguridad en comparación con otras opciones financieras (*ibid.*).

La investigación en torno a la producción urbana, la gestión de las ciudades, así como la dependencia y relación del proceso de urbanización con los intereses empresariales se plantea desde hace décadas en nuestra región (De Mattos, 2007; Delgadillo, 2014; Lovera, 2013; Pérez, 2016; Pradilla Cobos, 2009, 2013). No obstante, las innovaciones instrumentales y las modalidades de regulación de esta última etapa capitalista, ofrecen nuevos procesos y fenómenos para su análisis. En este texto nos enfocaremos en las adaptaciones regulatorias en favor del desarrollo urbano, con particular atención a la normalización de figuras para la vinculación público-privada en la gestión urbana local. Un proceso que, consideramos, contribuye a la corporativización de la producción urbana.

1.1. TRANSFORMACIONES NORMATIVAS Y NUEVAS MODALIDADES DE REGULACIÓN EN LA GESTIÓN URBANA

Si algo caracteriza al orden neoliberal vigente es la importancia y el peso de las intervenciones estatales, en sus distintos niveles de gobierno, para garantizar el funcionamiento del mercado. Como dijimos anteriormente, el modelo de gobernanza 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 alcances de dichas coaliciones han evolucionado, alcanzando mayores niveles de institucionalización en los procedimientos que le son favorables. 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.

menta prácticas a través de las instituciones que lo componen (Oszlak y O'Donnell, 1982) proponiendo así una forma específica de procesar un determinado conflicto de acuerdo con los intereses predominantes. La institucionalización de normas, procedimientos y prácticas son resultado de un proceso, que logra finalmente la legalización y legitimación (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). En este sentido, la definición de la normativa urbana, sus indicadores, instrumentos y el nivel de institucionalidad que alcanzan, 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 en las políticas urbanas.

En la última década, gran parte de las políticas urbanas se orientaron a 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 el capital urbano-inmobiliario. Estas operaciones se produjeron, generalmente, bajo instrumentos que facilitan acuerdos directos y *ad hoc* entre los representantes gubernamentales y los actores privados ligados al desarrollo inmobiliario. En relación con ello, se advierte que se han difundido e implementado figuras e instrumentos novedosos para fomentar y facilitar la producción urbano-inmobiliaria, a la vez que se han logrado institucionalizar prácticas y procedimientos utilizados desde hace tiempo.

En este punto, resulta fundamental relacionar los sucesivos y sistemáticos cambios y adaptaciones generadas en los marcos regulatorios e institucionales de la gestión urbana local al viraje hacia “nuevas modalidades” de regulación que, como expresa Araujo (2010), tienen como base el consenso con los actores a regular. Estas incluyen la autorregulación, la co-regulación, la *lex mercatoria*, el “*new public management*” o nueva gestión pública, entre otras formas (Araujo, 2010). 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. Ya no se trata de analizar antagonismos entre los intereses gubernamentales y no gubernamentales, sino de entender las transformaciones político-institucionales que han tenido lugar bajo el orden neoliberal. Se destaca que lo realmente efectivo de este modelo es “una especie de mandato imperativo que vincula a 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.

Desde los estudios urbanos críticos, la reconfiguración normativa e institucional que logra promover e instalar un Estado-empresario (Peck et al., 2009) constituye una acción fundamental para afianzar el proyecto neoliberal en la dimensión y escala que involucra la gestión urbana. En este sentido, Brenner et al. (2011) proponen la noción de reestructuración regulatoria para dar marco a un patrón de cambios institucionales, regulatorios y socioespaciales que se vienen sucediendo. 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, dado que los procesos de mercantilización están siempre mediados por instituciones estatales, coordinado con la promoción de nuevas modalidades de regulación y formas de gestión ligadas a la liberalización y desregulación para beneficiar intereses y capitales empresariales.

2. MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se exponen parte de los resultados obtenidos por el proyecto de investigación doctoral. En particular, nos preguntamos cómo estas nuevas modalidades de regulación y asociación público-privada han logrado su institucionalización en los marcos regulatorios urbanos. Incorporar al análisis la evolución de las transformaciones institucionales y las experimentaciones regulatorias en torno a la ciudad en los últimos años, nos invita a pensar las expresiones contemporáneas como una instancia, una nueva fase, ya que sus formas y consecuencias continuarán evolucionando.

La indagación se enmarcó en una estrategia metodológica de base cualitativa a través de un enfoque exploratorio-descriptivo. Se abordó el análisis empírico tomando el estudio de caso como método (Sautu, 2005), acercándonos a la experiencia de reconstruir y analizar el proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. La decisión de enfocar el análisis en la gestión urbana local alude a dos razones principales. La primera, en referencia al rol preponderante de las administraciones locales en el proceso de globalización y competitividad transnacional desde los años noventa. La segunda, ligada al marco legal-institucional que se aplica en Argentina en el cual los municipios son autónomos y jurídicamente responsables en lo que respecta a la legislación de las normas que regulan los procesos de creación y uso del suelo urbano. Esta decisión no implica dejar de lado la comprensión y caracterización del proceso en un contexto regional y global, a la vez que se impone leer sus efectos más allá del límite o jurisdicción política que se propone en el análisis.

La búsqueda de información se realizó utilizando la herramienta de triangulación de datos (Benavides y Gómez-Restrepo, 2005), tanto para su construcción como para su análisis. Dicha estrategia habilita el uso de diversas fuentes y métodos, tanto cuantitativos como cualitativos, lo que permite desarrollar una interpretación más compleja del fenómeno. En este trabajo se cruzó la recopilación y análisis de documentos oficiales y no oficiales, normativas y planes urbanos del gobierno local; entrevistas semiestructuradas a actores clave; y la distinción y construcción de un entramado de actores según los momentos identificados. El análisis logró identificar y reconstruir los momentos, actores e instrumentos determinantes en la institucionalización de CU en el periodo 2008-2019 de acuerdo con tres dimensiones:

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

Así, el estudio buscó caracterizar y reconocer cómo estas innovaciones normativas vinculadas a la asociación público-privada han logrado su institucionalización en los marcos regulatorios urbanos y sus efectos. A continuación, se exponen los principales resultados obtenidos.

3. EL PROCESO DE NEOLIBERALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL A TRAVÉS DE TRANSFORMACIONES REGULATORIAS CONTEMPORÁNEAS. UN RECORRIDO POR EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE CU EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

3.1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN LOCAL

Para comenzar, presentaremos muy brevemente las principales características de la ciudad que se toma como caso de estudio. Con más de 1.300.000 habitantes de acuerdo con el último censo (INDEC, 2010), es la segunda ciudad en orden de jerarquía y cantidad de población de Argentina. Se constituye en la cabecera del aglomerado Gran Córdoba, en una ubicación geográfica central, convirtiéndose en un nodo articulador del transporte comercial para el corredor bioceánico y norte. Por su carácter de capital provincial, concentra actividades de administración

gubernamental, salud, educación, 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, destacándose el rubro automotriz. En esta línea, la mayoría de los ocupados del aglomerado Córdoba pertenece al sector servicios (58%); seguido por el sector comercial con un 19%; el empleo industrial con el 13% ocupa el tercer lugar y en el cuarto puesto aparece el sector construcción, con un 10% (Dirección de Estadísticas, 2017).

Su trayectoria de urbanización comienza marcada por una estrategia de ocupación territorial común a las ciudades latinoamericanas, una cuadrícula de base y un modelo de organización y ordenamiento del espacio a partir de la plaza central. De dicha cuadrícula, se desprende la estructura física hasta la actualidad, conteniendo 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 con características disímiles que ha sido el espacio con mayores transformaciones por los cambios recientes.

3.2. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y COYUNTURAL DEL MARCO REGULATORIO Y DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL ENTRE 1983 Y 2019

3.2.1. Primer período: 1983-1999

En los años ochenta, tras el regreso de la democracia como hecho determinante para el país, la gestión local asumió con fuerza la tarea de ordenar y reforzar las políticas públicas, de acuerdo también con la influencia de la agenda internacional de retomar el poder tecnocrático del Estado y dotar de eficiencia a la gestión pública. Particularmente la política urbana, propone y establece el marco regulatorio urbano local, que con múltiples modificaciones sigue vigente hasta la fecha. El mismo expone un modelo de zonificación en base al mejor y más intensivo uso del suelo urbano, de acuerdo con la clasificación de actividades residenciales, comerciales e industriales y la limitación de la extensión de la mancha urbana sobre áreas rurales. Mediante esta regulación, el gobierno local intenta controlar las operaciones urbano-inmobiliarias en diferentes escalas, desde el uso del suelo en todo el ejido a las condiciones de ocupación de cada lote con el fin de generar patrones y condiciones “urbano-arquitectónicas” homogéneas.

El rol que asumió la gestión urbana con este marco regulatorio refiere a la capacidad y posibilidad de establecer limitaciones diferen-

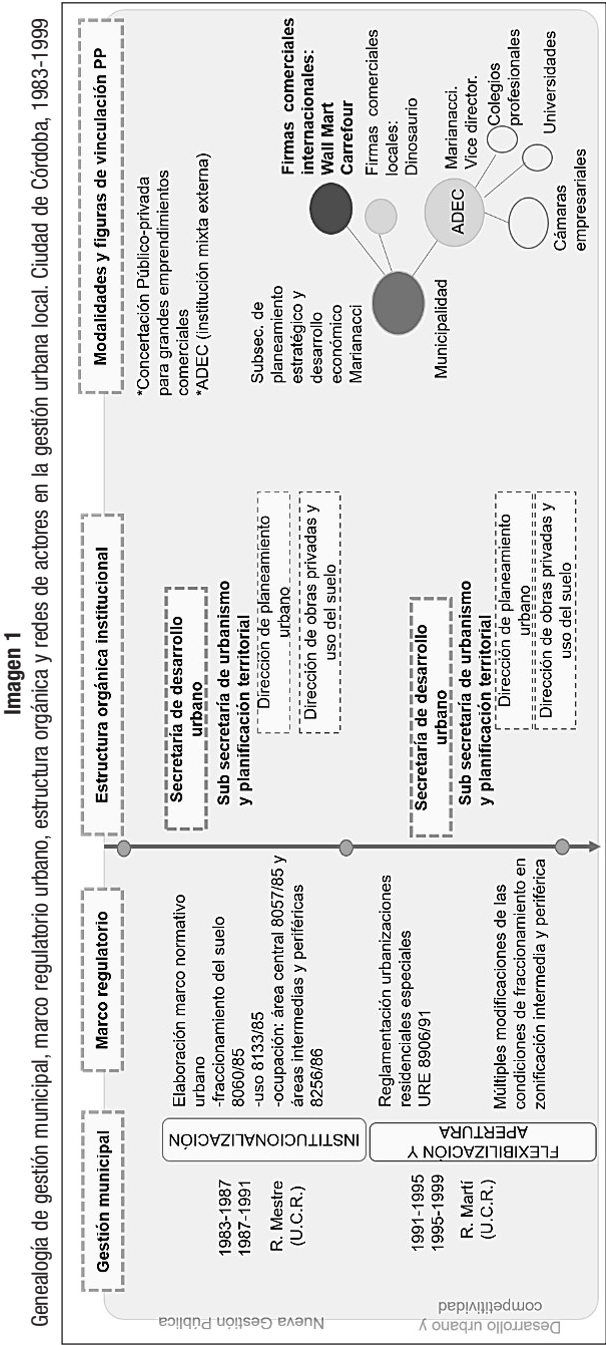
ciales sobre las propiedades según su localización, lo cual incide en los precios y provoca una distribución particular de la renta del suelo urbano. Un papel central en la dinámica económica de la producción urbana, al “constituirse como un instrumento capaz de configurar obligaciones y derechos” en torno a la propiedad del suelo urbano y otorgar, mediante la asignación de índices, valorizaciones diferenciales (Del Río et al., 2014).

Durante los años noventa, se sucedieron una serie de reformas macroeconómicas y regulatorias a nivel nacional (Manzanal, 1995). El desarrollo del proceso de globalización y competitividad interurbana estuvo principalmente impulsado por organismos de crédito internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, para fomentar y apoyar al poder local como escala de acción estratégica (Ferreira, 2001). En este escenario, se lograron imponer 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 impulsadas incluyeron 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).

Desde la gestión local se acompañó la descentralización administrativa bajo diversos mecanismos técnico-institucionales, así como la liberalización, desregulación y la facilitación de inversiones económicas, entre otras a aquellas relacionadas al complejo urbano-inmobiliario como estrategia de captación de recursos y financiamiento. Unido a este proceso, entre 1995 y 1999 se desarrolla el Plan Estratégico para la Ciudad (PEC), el cual incorporó e intentó implementar los principios de la planificación estratégica en la gestión urbana local: competitividad, productividad, marketing urbano, gestión gerencial y participación de actores con intereses en el “desarrollo urbano”. El modelo de gestión se centró en convertir al gobierno local en agente promotor y orientador del desarrollo económico y productivo local para acompañar al sector privado en la creación de condiciones y ventajas competitivas. Un cambio de enfoque en la gestión urbana que reinó en los países de América Latina, gracias a la gran propaganda y difusión de este paradigma por parte de arquitectos y lobbistas que trasladaban modelos y prácticas europeas exitosas (Delgadillo, 2014; Ferreira, 2001; Vainer, 2002). Bajo esta pauta, la alianza y vinculación del gobierno local con los actores empresariales fue un objetivo de gestión. Lo que se promovió concretamente fueron modalidades de asociación no sólo respecto de las necesidades físico-espaciales (como pudieron ser algunos formatos

emparentados a la realización de grandes obras de infraestructura), sino fundamentalmente centradas en el “hecho urbano como un hecho económico” (Marianacci, 2000). Este plan marcó el inicio de un proceso con consecuencias hasta la actualidad; con el argumento de atraer inversiones para posicionar de manera competitiva a la ciudad en el orden global, se incorporó la figura de concertación público-privada y se produjeron una serie de modificaciones al marco regulatorio vigente. 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. Se avanzó también sobre la flexibilización de requisitos para el parcelamiento y 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.

Durante este período, que podríamos reconocer como una primera ola de políticas urbanas de corte neoliberal, no sólo se ejecutaron incentivos, cambios o excepciones con el fin de fomentar inversiones privadas, sino también se abrió el espacio de decisión a los actores privados mediante el formato de concertación público-privado y la creación de nuevas institucionalidades mixtas. Dichas “concertaciones” abrieron el camino para la negociación de excepciones normativas destinadas a las nuevas tipologías comerciales que pretendían instalarse en la ciudad. Se lograron excepciones particulares para grandes emprendimientos, como shoppings o centros comerciales, con el argumento de dinamizar las inversiones y conseguir modernizar la ciudad de acuerdo con los preceptos globalizadores. Estas concertaciones implicaron flexibilizar la aplicación del marco regulatorio en torno a los usos y ocupación del suelo urbano, a través de acuerdos particulares —como instrumento de gestión política— entre el gobierno local y los representantes comerciales. La relevancia de estos antecedentes radica en el hecho de aceptar la obligación de realizar modificaciones normativas como parte del rol de la gestión urbana con el fin de captar y atraer inversiones empresariales. Podemos decir entonces que se atraviesa una transición de la planificación y gestión urbana con un sesgo físico-espacial a una condicionada por las variables económicas, permitiendo la participación de sectores industriales, comerciales y financieros en las decisiones respecto del territorio. La posición ganada por el sector privado ya no va a retroceder, sino que se irá acrecentando en los años siguientes institucionalizando su participación bajo distintos instrumentos y mecanismos, convirtiéndose en una voz de peso, legitimidad y con poder de habilitar o no la aprobación del proceso técnico-político de la planificación urbana durante la próxima década.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

3.2.2. Segundo período: 1999-2011

La crisis política-económica desatada en 2001 en Argentina señaló un quiebre respecto de la etapa anterior. La devaluación de la moneda nacional a partir del año 2003 provoca una nueva etapa de acumulación de capital en la que adquieren protagonismo las inversiones relacionadas con la actividad constructivo-inmobiliaria. El rubro logra servir como maniobra de absorción de los excedentes obtenidos en la actividad agroexportadora, coadyuvado por la rentabilidad extraordinaria de los *commodities* agrícolas,⁴ que depositaron en los proyectos inmobiliarios la mayor parte de sus ganancias a partir de la desconfianza generada por el sistema bancario.

Este período trae también variaciones en la gestión urbana local y en el modelo de negocios ligados al “desarrollo urbano”. El auge de la actividad inmobiliaria puso en tensión las decisiones establecidas en el marco normativo urbano, a la vez que produjo saltos importantes en el valor del suelo (Dávila, 2013; *La Voz*, 2013). 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, tensionando las nuevas centralidades con una ocupación difusa en sectores con baja densidad (Venturini et al., 2015).

A los fines de este análisis, se diferencian tres sub-períodos dentro de esta etapa de acuerdo a cada gestión municipal: la primera, signada por la flexibilización de la normativa vigente en relación con las zonas y áreas establecidas en el período anterior; la segunda, cargada de tensiones, marchas y contramarchas relacionadas con la presión de los empresarios respecto a la habilitación de nuevas áreas y oportunidades de inversión; y la tercera, vinculada directamente con la apertura de las negociaciones y la mercantilización del marco regulatorio urbano dando inicio a un nuevo momento en la relación gestión urbana-empresarios. Una evolución que va de la flexibilización a la mercantilización.

El gobierno local retoma la intención de generar un plan urbano, representado por varios documentos que no lograron pasar de la presentación y nunca fueron implementados. Sin embargo, en todos ellos se sostenía la necesidad de promocionar y generar propuestas para el “desarrollo urbano” desde la gestión urbana local, enfatizando la incorporación de una serie de acuerdos que incluían las concertaciones público-privadas. De estas últimas, “puedan captarse las plusvalías generadas por la inversión de grandes capitales en el mercado inmo-

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

biliario, destinando tales montos al desarrollo de la ciudad” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008: 13).

Haciendo caso a las recomendaciones de las agendas internacionales en cuanto a comprometer la intervención del sector privado en las decisiones y políticas urbanas, la legitimación de estas medidas a través de modalidades de participación ciudadana y la atención tanto de las necesidades operativas como las de orden regulatorio para favorecer el “desarrollo urbano” y sostener los niveles de actividad, se impulsó la inclusión de una serie de instrumentos para la gestión urbana. Un fenómeno que se experimentó con llamativa coincidencia temporal en otras ciudades de la región. Dichos instrumentos comparten el carácter flexible y adaptativo de las condiciones normativas y la capacidad de articulación de los actores gubernamentales con los agentes privados, siendo herramientas que permiten la negociación de los parámetros de uso y edificación del suelo urbano para favorecer el desarrollo de determinadas inversiones inmobiliarias. Si bien el marco normativo planteado en 1985 siguió vigente, en este período no sólo se van a flexibilizar los límites de las áreas dispuestas a la urbanización y sus condiciones como en la década del noventa, sino que al finalizar este ciclo los instrumentos para la negociación *ad hoc* de los parámetros y condiciones de uso del suelo serán protagonistas.

Una operación de importancia y con efectos en los períodos siguientes va a ser la conformación de la Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC) en 2004, en la cual los empresarios del sector se organizaron como gremio. La concreción de una acción corporativa organizada (Dossi, 2012), 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 acciones sobre la regulación urbana demuestran que la misma no sólo cumple funciones como requisito legal y burocrático para la producción urbano-inmobiliaria, sino que se convierte en el campo de juego donde se demuestra los alcances del dominio de cada sector. Durante estos años la influencia de la renta extraordinaria de la actividad agropecuaria incide fuertemente en la escala de las operaciones, modelos de negocios y en el crecimiento de empresas vinculadas al rubro en la ciudad (Capdevielle, 2016; Cisterna et al., 2012).

Este proceso va a ser determinante también para la estructura orgánica institucional durante los próximos años, que se va a concentrar en contener y responder la demanda de los actores empresariales (incluso se generó un espacio de consulta al interior de la estructura orgánica municipal, el Consejo de Planificación Urbanística de la Ciudad de Córdoba —CPU— en 2007 a pedido de la CEDUC). Sumado a ello, la variación de partidos políticos que ganaron la intendencia afectó la

organización institucional respecto de lo urbano y los representantes de las mismas variaron incluso al interior de la gestión urbana. Así se conformaron y reconfiguraron secretarías y roles, exponiendo la carga estratégica de la política urbana en la gestión local.

La clave de este nuevo ciclo de gestión urbana fue asumir la capacidad de injerencia del sector empresarial en las decisiones y con ello abrir la secretaría de Desarrollo Urbano a la recepción de pedidos y exigencias de los empresarios relacionados con la actividad inmobiliaria. A partir de esta etapa, las innovaciones instrumentales propuestas e implementadas van a alterar no sólo la función del marco regulatorio urbano vigente sino la impronta y la lógica de la gestión urbana posterior. Nos referimos a la habilitación e implementación de la ordenanza de Obras Complementarias (Ord. N° 11.272, 2007), de los Certificados de edificación potencial transferible (Ord. N° 11.202, 2007) y la firma del primer Convenio Urbanístico (Ord. N° 11.545, 2008). Todos ellos comparten el objetivo de negociar las condiciones de regulación urbana a cambio de un porcentaje del plusvalor urbano obtenido por dichos beneficios normativos.

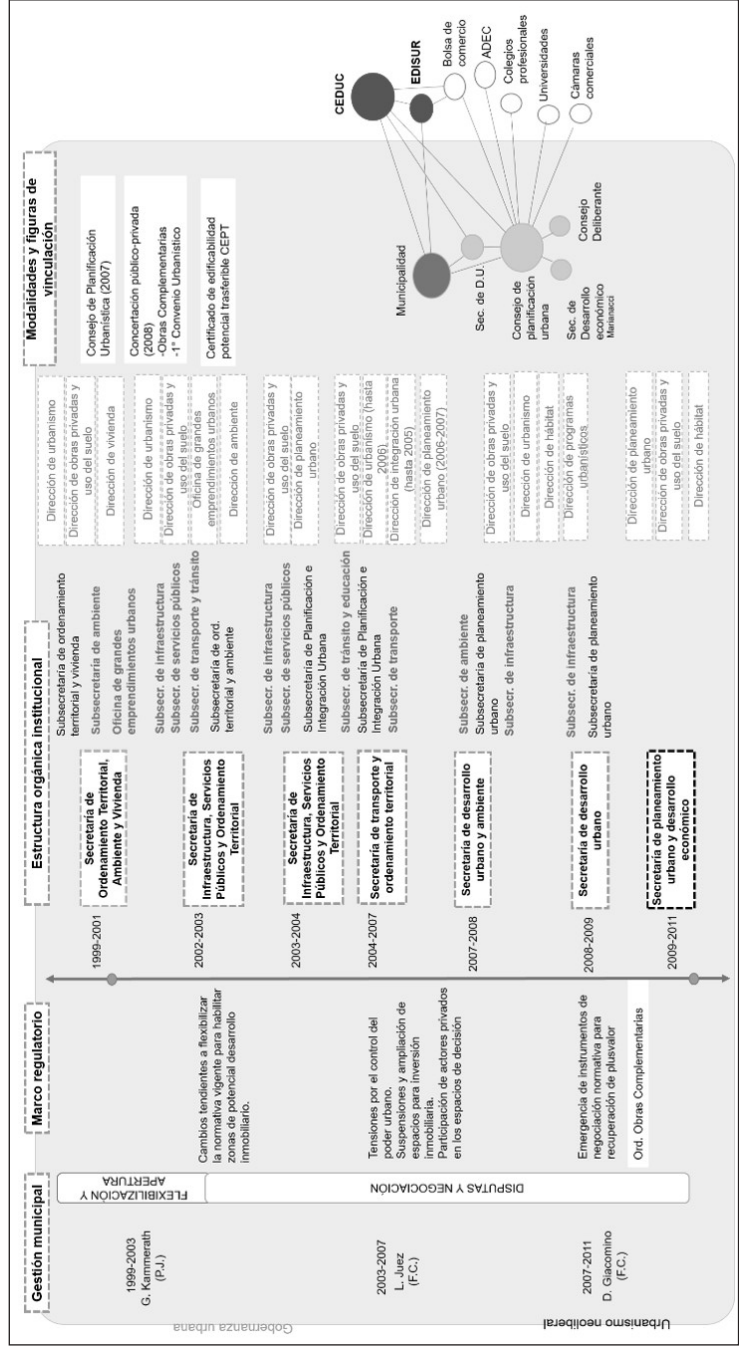
Al mismo tiempo, según un estudio,⁵ la ciudad incrementó 7.258 hectáreas a su territorio urbanizado en el período 1990-2010. Este nuevo suelo urbano representa la incorporación de una superficie cercana al 50% del registrado en 1990, datos que traducidos en el territorio muestran no solo la baja densidad de ocupación, sino también las conocidas y probadas consecuencias de la dispersión tales como el aumento de los costos de servicios e infraestructuras, tiempo de transporte, segregación socioespacial y el avance de la urbanización residencial sobre las áreas productivas.

Este breve repaso expone que desde los años noventa, el despliegue de mecanismos de articulación público-privado ha sido constante, que aun siendo de distinto alcance y conformación siempre han podido ir un paso adelante en su legitimación e injerencia sobre las decisiones de políticas públicas. Todo ello manifiesta un modelo de gestión urbana en el que se plantea la necesidad de un “cogobierno” junto a los empresarios. Esta trayectoria histórica contextual expresa apenas una dimensión del impacto de la consolidación de la gobernanza empresarialista sobre la gestión urbana local. Noción y paradigma que simula, bajo la suposición de un proceso de apertura a actores no gubernamentales para la toma de decisiones públicas, el creciente poder de los grupos empresariales y su influencia en el gobierno local. Partiendo de comprender que en Argentina los municipios cuentan con la potestad jurídica para la regulación del suelo urbano, las sucesivas adaptaciones

5 Atlas de crecimiento urbano, del Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad Torcuato di Tella, 2015, Buenos Aires.

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

Imagen 2



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

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 designado a operacionalizar la recepción de los intereses empresariales. Este proceso, desarrollado de forma proactiva aunque no siempre explícita, ha logrado insertar dichos intereses y actores en los espacios de decisión de la gestión urbana. Resultan igualmente importantes en este proceso, las formas institucionales que se desarrollan para darle soporte y legitimidad a estos vínculos.

3.3. DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE CONVENIOS URBANÍSTICOS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA (2008-2019)

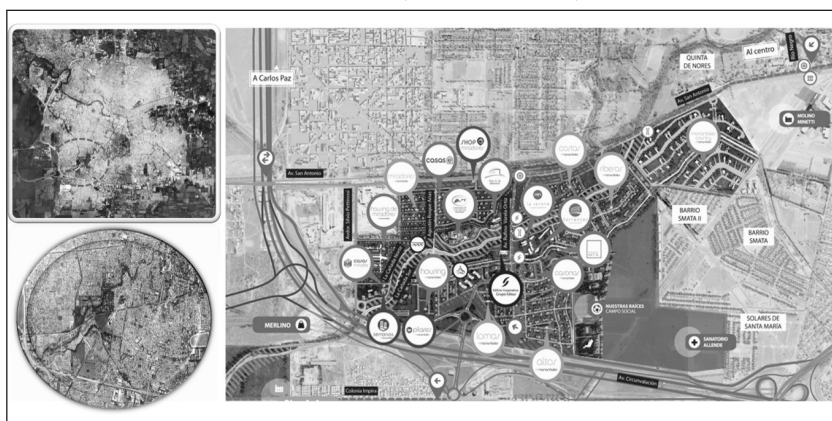
Nos concentramos ahora en el proceso de normalización de los CU. Como mencionamos, desde el CPU se propuso y promovió la reglamentación de diferentes instrumentos que compartían el objetivo de atender las necesidades operativas del desarrollo urbano y ofrecer una fuente de financiamiento al gobierno local a partir de los beneficios negociados.

El primer CU en la ciudad, firmado en 2008, se realizó sobre la base de la concertación público-privada con el fin de negociar las condiciones normativas. Hasta ese momento, la empresa involucrada —Edisur S.A.— había desarrollado edificios para vivienda en altura en las zonas de mayor renovación de la ciudad junto con condominios y loteos para barrios cerrados en el área periférica. Además, tiene entre sus directores a quien también era presidente de la CEDUC en ese momento. Para 2008, la empresa contaba con la aprobación municipal para ejecutar un barrio cerrado —tipo country— a partir del fraccionamiento de una porción importante de tierra (62,70 ha) en la zona sur de la ciudad, bajo las condiciones normativas vigentes de acuerdo con su ubicación (Urbanización Residencial Especial, Ord. N° 8606/91). Esta norma permite lotes no menores a 1.000 m², restricciones de uso no residencial y un porcentaje no menor a 30% de la superficie destinada a espacios verdes. El CU le permitió a la empresa mejorar las condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo urbano, al optimizar notablemente las condiciones y rentabilidad del desarrollo inmobiliario. Así logró fraccionar el mismo predio en lotes desde los 250 m², habilitar el uso comercial, edificaciones en altura y mayores índices constructivos (Ord. N° 11545, 2008). En el acuerdo se define que, con base en el comportamiento del mercado de suelo urbano e inmobiliario, la aplicación de las nuevas condiciones normativas genera una diferencia a favor de la empresa —denominada en el convenio como plusvalía— y ante la cual el municipio reclama un porcentaje por permitir dichos cambios. El cálculo se aplicó bajo “criterios económicos-comparativos” que determinaron la diferencia entre la rentabilidad neta del proyecto original y la del proyecto resultante, teniendo en cuenta la cantidad de lotes y precios de venta, descontando

costos de comercialización, obras de infraestructura para la urbanización y gestión. De acuerdo con el documento, correspondía una “devolución por beneficios” equivalente a poco más de US\$3.000.000,⁶ los cuales se debían volcar en obras de infraestructura vial y urbana en inmediaciones al proyecto en cuestión, sumado a la construcción de dos dispensarios en barrios aledaños (*La Voz*, 2008). El convenio estableció un plazo máximo de cinco años para realizar las obras y de diez para la finalización del desarrollo inmobiliario (imagen 3).

Imagen 3

Localización del desarrollo inmobiliario bajo el primer CU entre el municipio de Córdoba y la empresa Edisur (Ord. N°11545, 2008)



Fuente: Elaboración propia según imágenes de la empresa y de Google Maps.

Luego de este primer convenio, los funcionarios y empresarios vinculados realizaron declaraciones en medios gráficos para instalar el tema en la agenda pública, lograr consenso y legitimación. El relevamiento acusa una sucesión sistemática de notas, desde julio de 2010 hasta su aprobación y normalización como herramienta en septiembre de 2012, en favor de los Convenios Urbanísticos y de la estrategia de concertación que avaló la gestión local.

Este primer CU fue determinante en varios aspectos. Principalmente, sentó precedente en la gestión urbana local al generar un espacio de negociación particular y *ad hoc* respecto al fraccionamiento, usos y edificación del suelo entre el municipio y una empresa desarrollista. Espacio que luego fue aprovechado por muchos otros empresarios e inversionistas que vieron en este mecanismo una oportunidad de negocio.

6 \$10.000.000 que, a cotización del dólar a julio de 2008 —fecha de la firma del acuerdo— según el Banco Central equivalían a US\$3.278.688.

3.3.1. Normalización en el marco regulatorio local

El proceso iniciado en 2007 se concreta en 2012 con la normalización de este mecanismo bajo la Ord. N° 12.077, con una administración municipal de diferente color político pero que, a la luz de los hechos, mantuvo el mismo enfoque respecto de la gestión urbana. La ordenanza 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, uso y ocupación del suelo en el ejido de la ciudad. Presenta como objetivos instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos y económicos-financieros que doten al gobierno municipal de las herramientas necesarias para favorecer el desarrollo de la ciudad y promover la inversión privada, 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.

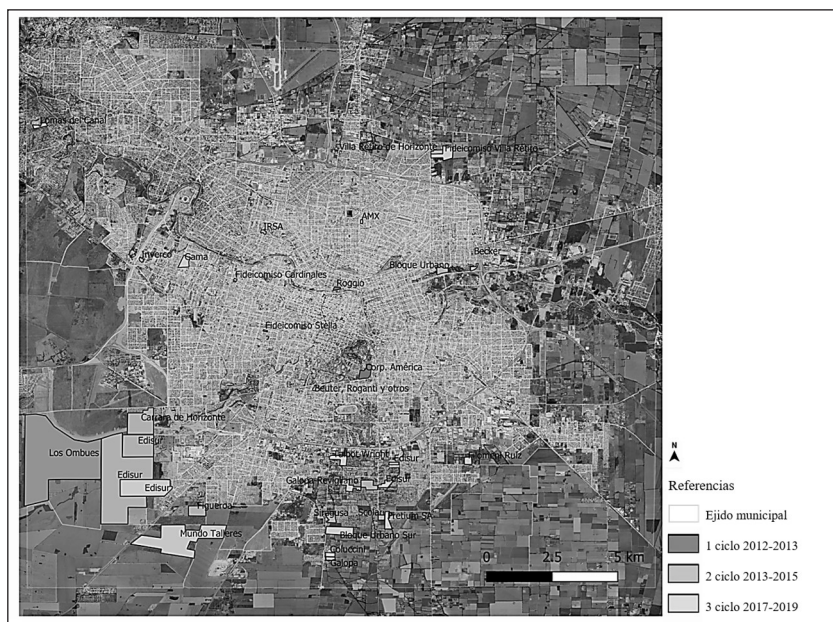
De acuerdo con la ordenanza, los CU son iniciados por aquellos interesados en “requerir la modificación de las normas vigentes” con el fin de “viabilizar una intervención”. Las modificaciones solicitadas son evaluadas y aprobadas por el cuerpo técnico municipal, constituyendo un mayor beneficio para la operación entendiendo por tales a las “mejoras en su aprovechamiento y utilización”, las cuales deberán ser “compartidas entre el Municipio y el iniciador” (Ord. N° 12.077, 2012). La definición del beneficio, el porcentaje de participación del municipio y el destino de los fondos obtenidos se establecen de manera particular y *ad hoc* en cada CU bajo la única premisa de recuperar porcentajes mínimos entre el 10% (por mejoras sobre índices constructivos) y el 15% (por cambios en las condiciones de uso y fraccionamiento del suelo) de las ganancias extras obtenidas por las nuevas condiciones normativas. Esta definición será modificada en el año 2018 (Ord. N° 12.887), al incorporarse nuevas variables para la generación de beneficios y una fórmula para su cálculo. Queda omitido en la norma establecer áreas estratégicas o prioritarias para la implementación de estos convenios, como tampoco se determina la necesidad de cercanía con áreas urbanizadas, dejando a merced de los empresarios inmobiliarios solicitar modificaciones de las normas de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo en cualquier zona de la ciudad.

3.3.2 Implementación de los CU

Luego de su normalización en 2012, se registró una aprobación masiva de treinta y un CU hasta el año 2019, de acuerdo con el relevamiento, los cuales se agrupan en tres ciclos temporales a los fines de este análisis (imagen 4).

Imagen 4

Geolocalización de proyectos beneficiados por Convenios Urbanísticos según fecha de aprobación entre 2012 y 2019. Ciudad de Córdoba

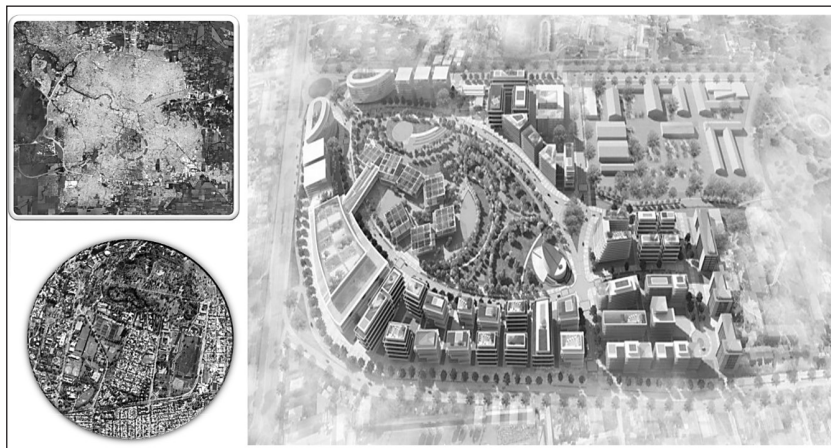


Fuente: Elaboración propia según digesto municipal y registro de Convenios Urbanísticos de la
Municipalidad de Córdoba a diciembre de 2019.

El primer ciclo se identifica entre 2012 y 2013 e incluye dos CU (Ord. N° 12.148 y 12.150) relacionados con proyectos de grandes empresas desarrollistas a nivel nacional que ya estaban en cartera e incluso habían entablado negociaciones previas con el gobierno municipal. El primero de este ciclo se inició en enero de 2013 por la empresa Corporación América S.A. El CU incluyó el cambio de uso del suelo e índices constructivos sobre un espacio verde de ubicación estratégica en la ciudad a cambio de la construcción de una planta de tratamientos cloacales. Este convenio provocó gran repercusión mediática, incluso hasta la actualidad, dado su recorrido sinuoso y polémico a lo largo de los años al involucrar a una empresa de gran magnitud y de escala internacional, las características del proyecto que se intenta construir (imagen 5) y la falta de cumplimiento de los beneficios acordados hasta la fecha (Giannoni, 2016; *La Voz*, 2017; 2016). Este es el CU que más repercusión ha tenido, con presentaciones en audiencias públicas y reclamos por parte de vecinos y organizaciones civiles.

Imagen 5

Previsualización del proyecto aprobado por CU (Ord. N° 12148, 2013)

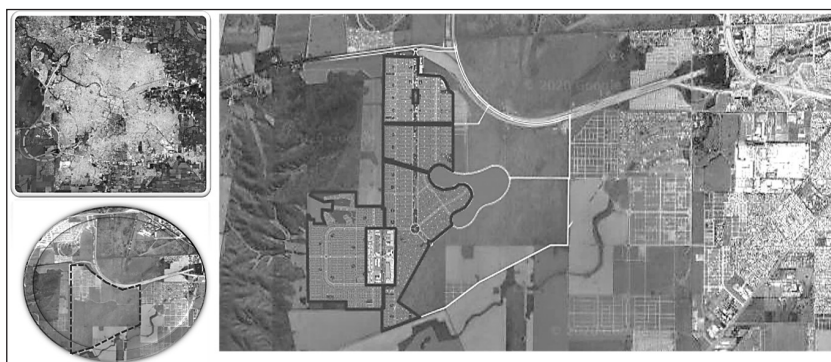


Fuente: Elaboración propia de acuerdo con imágenes de la empresa y de Google Maps.

El CU admitido en diciembre de 2013 (empresa Proaco) marca el inicio de un segundo ciclo. Lo particular de este CU es el salto de escala, tratamiento y definición, ya que se trató de un cambio de uso del suelo de más de 700 ha en el borde del límite político-administrativo de la ciudad, siendo una zona de explotación rural y sin conexión con la mancha urbana (imagen 6).

Imagen 6

Localización del desarrollo inmobiliario bajo CU (Ord. N° 12276, 2013)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con imágenes de la empresa y de Google Maps.

El CU le permitió a la empresa —que hasta la fecha solamente había desarrollado edificios de viviendas en altura y condominios— urbanizar

700 ha en lotes de 250m² y 360m² en un área rural, que en las condiciones normativas vigentes no debía contar con fracciones menores a los 5.000m². Ante este beneficio, se otorgó como devolución al municipio la sesión de una fracción de tierra para la realización de un parque público dentro del mismo emprendimiento. Este acuerdo se destacó 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 de la propia gestión (Zen, 2013). Marcó el inicio de una serie de CU que van a caracterizar el uso del instrumento en el caso de estudio, que entre diciembre de 2013 y finales de 2015 fueron más de veinte, siendo intervenciones amplias y repetidas sobre suelo rural y periférico. Dentro de este grupo encontramos convenios iniciados tanto por desarrollistas locales ya constituidos y con trayectoria (entre ellos, varias de las empresas integrantes de la CEDUC), como por asociaciones temporales bajo la figura de fideicomiso, creados para la realización de proyectos inmobiliarios con el fin de explotar la oportunidad de negocio. En síntesis, la localización, el tipo de iniciadores, la escala de las operaciones y superficies afectadas como también la particular valoración de la participación del municipio en los beneficios y el corto periodo de tiempo en el que se dictaron informes de aprobación para todos ellos durante este ciclo, signaron el uso de este instrumento en la ciudad.

Durante 2016 y hasta finales de 2017 se identificó un período en el cual no se aprobó ningún convenio, dejando un vacío temporal. Esta ventana coincide con la renovación de la gestión municipal en diciembre de 2015 (cambio de funcionarios como consecuencia de una serie de denuncias de corrupción que obligó al intendente a pedir la renuncia de su gabinete). Sin embargo, durante el mismo lapso, se registraron numerosas adendas a los acuerdos ya aprobados, prorrogando los plazos de aplicación y ejecución de las obras comprometidas como beneficios.

El tercer y último ciclo se identificó entre diciembre de 2017 y septiembre de 2019. En él, se aprobó el único CU destinado a un uso distinto al residencial (habilitó mayor superficie construable a un depósito industrial) y sumó como iniciadores a un club deportivo de gran importancia y a una empresa desarrollista de escala internacional (IRSA S.A.).

Respecto del destino de los beneficios obtenidos por CU y de acuerdo con el texto de cada convenio, se establece por recurrencia la priorización en la ejecución de obras viales y de infraestructura. Con una notable menor incidencia aparecen: construcción de equipamientos sociales (como dispensarios), donaciones de polígonos de tierra destinados a espacios verdes y calles y, por último, dinero en efectivo

destinado a un fondo de reparación urbanística. Apenas en una ocasión se destina la sesión de fracciones de tierra, materiales y/o 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 (máximo de dos años para concretar los beneficios al municipio), las obras se encuentran sin iniciar o “en ejecución”. Contrariamente, los CU aprobados en el segundo ciclo (2014-2015) cumplen mayoritariamente con los plazos 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. A pesar del plazo dispuesto en la ordenanza para el comienzo de las obras acordadas, con potestad del municipio de disolver el acuerdo sin que esto genere reclamo alguno, no se ha registrado 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.⁷

3.3.3 En torno a la legitimidad de los Convenios Urbanísticos

Desde el sector empresarial se presenta repetidamente como argumento 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 incentivaría la oferta y con ello bajarían los precios. Se arrogan la capacidad de generar inmuebles para la venta y facilitar el acceso a la vivienda para la clase media, generar empleo y movilizar recursos para dinamizar la economía, por lo que impulsan de forma permanente un pedido de reducción burocrática y flexibilización de las exigencias normativas dada la posición que ostentan como “desarrolladores urbanos”.

Por parte del gobierno local se repite la necesidad de financiamiento del municipio como razón válida para la normalización y uso de los CU, asumiéndolos fundamentalmente como una vía para obtener fondos. De acuerdo con el registro, los montos acordados como beneficios, incluyendo obras, dinero en efectivo y materiales (no se registran los montos equivalentes al valor de las sesiones de tierra) han sido muy dispares e incluso se registra un valor cero en el año 2016. Según la sistematización elaborada por esta investigación, el financiamiento total alcanzado a través de CU entre 2012 y 2018 equivale en promedio al 7,44% del presupuesto anual destinado a las áreas de desarrollo urbano

7 En agosto de 2020 el municipio dispuso una Comisión Mixta para la revisión de CU con el objetivo de recomendar acciones, no vinculantes, en un plazo de 180 días. A la fecha no se registraron cambios importantes para destacar, sólo se sumaron adendas de extensión de plazo para el cumplimiento de los pendientes.

e infraestructura. Comparativamente, los ingresos obtenidos no logran configurar en cantidad ni en proyección temporal, una fuente de financiamiento estable para el gobierno local. Las obras conseguidas son escasas, de pequeña escala y apuntan al mantenimiento de la red vial y equipamiento de servicios a nivel barrial, muchas veces beneficiando las zonas donde se ejecutan las mismas operaciones inmobiliarias. Por el contrario, la implementación de este mecanismo se convirtió en una excelente fuente de financiamiento para las empresas desarrollistas involucradas, otorgándole ganancias extraordinarias tanto por la captura del salto de renta rural-urbano como por la habilitación para un fraccionamiento de lotes de menor superficie del permitido en la normativa. Sumado a ello se puede reconocer que, a partir de las operaciones a través de CU, las condiciones de la oferta de suelo urbano quedan concentradas fundamentalmente en manos de dos empresas locales y miembros de la CEDUC.

Según datos oficiales, se incorporaron 1.730 hectáreas de suelo urbano habilitado para su ocupación y construcción en la ciudad, antes destinado a uso rural o industrial. Coincidentemente, las urbanizaciones con mayor superficie e impacto habilitadas gracias a los CU pertenecen a los grupos desarrollistas de mayor concentración. Sin poder profundizar en este estudio, los primeros relevamientos de precios posteriores al desarrollo de dichas urbanizaciones no demuestran una baja a pesar de la mayor oferta conseguida.

REFLEXIONES Y DISCUSIONES PENDIENTES

En el recorrido expuesto se evidencia la importancia de la escala local como espacio institucional y material en el cual se revela la evolución del proceso de neoliberalización. Esta revisión funcionó a modo de estrategia para reconocer las distintas instancias y formas institucionales relacionadas con la transformación regulatoria en la gestión urbana local implementadas en las últimas décadas. La concentración y participación en las decisiones de políticas públicas de los agentes empresariales ligados al negocio urbano-inmobiliario y la cada vez mayor institucionalidad conseguida por las distintas modalidades de “cogobierno” urbano, demuestran la exitosa evolución de los arreglos conseguidos desde el enfoque de la gobernanza urbana empresarialista. A lo largo de más de tres décadas, se han encadenado prácticas y lógicas, coadyuvadas por diferentes estrategias de presión por parte de los mismos desarrollistas inmobiliarios, que han generado un diseño institucional y regulatorio favorable a sus demandas; una gobernanza urbana empresarialista realmente existente.

Los CU se presentan como un instrumento de gestión urbana novedoso y oportuno, de hecho, estos instrumentos han sido promovidos

bajo la idea de generar autonomía presupuestaria y poder de acción a los municipios además de considerarlo una opción justa y socialmente legitimada para la captación de recursos. Sin embargo, las condiciones expuestas en el caso de análisis pueden ser leídas como las condiciones realmente existentes en las que se desenvuelven estos mecanismos en los gobiernos locales de la región. Los instrumentos incorporados fueron determinantes para el proceso de urbanización local, dando cuenta también del rol del marco regulatorio, la orientación de la gestión y las políticas urbanas. En líneas generales, cada una de las instancias de flexibilización y apertura para los desarrollistas inmobiliarios descriptas, marcaron un avance progresivo hacia la mercantilización de la normativa urbana que va a encontrar en la figura de los convenios urbanísticos su mayor y mejor expresión.

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 desarrolla el proceso de urbanización. La incorporación de instrumentos específicos, pensados y elaborados con la participación exclusiva de los actores a quienes va a afectar, marcan un nuevo ciclo de cambios institucionales y regulatorios. Cabe preguntarnos por el impacto y consecuencias que estos procesos pueden generar en la gestión urbana local y en la capacidad regulatoria y normativa estatal, ya que no se tratan de fenómenos aislados y locales en relación con la capacidad institucional o normativa de un municipio en particular sino fundamentalmente vinculado a las condiciones de producción contemporánea, la distribución de recursos, la necesidad de financiamiento, la descentralización o recentralización de obligaciones y funciones gubernamentales, entre otros factores. Así también cuestionar entonces si este proceso continúa con otras formas de co-gobierno o si estamos frente a un fenómeno de captura de la regulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, José A. (2010). Las nuevas formas de regulación neoliberal. *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, 1 (1), 52-66.
- Benavides, Mayumi y Gómez-Restrepo, Carlos (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34 (1), 118-124.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie y Theodore, Nick (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 1 (1), 21-40.

- Brenner, Neil y Theodore, Nick (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34 (3), 349-379. <http://doi.10.1111/1467-8330.00246>
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 4 (7), 249-267.
- Capdevielle, Julieta (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*, 25 (2), 177-196.
- Centrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2003). *Las provincias en la crisis argentina. Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional*. Informe CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28460/1/LCbueR253_es.pdf
- Cisterna, Carolina; Monayar, Virginia y Pedrazzani, Carla (2012). Estructura urbana y estructura de precios del ciudad de Córdoba-Argentina. *Breves Contribuciones del I.E.G.*, 4176 (23), 31-53.
- Coremberg, Ariel (2006). Fuentes del crecimiento económico en Argentina 1990-2004. “¿Otro caso de la tiranía de los números?”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 2, 55-88.
- Daher, Antonio (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure*, 39 (118), 47-76.
- De Mattos, Carlos (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.
- Del Río, Juan; Vértiz, Francisco y Ursino, Sandra (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios sociales contemporáneos*, 11, 76-86. <http://bdigital.uncu.edu.ar/6826>
- Delgadillo, Víctor (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 16 (31), 89-111.
- Dossi, Marina V. (2012). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresarial. *Papeles de Trabajo - UNGSM*, 6 (9), 58-83.
- Ferreira, João S. 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*, 9 (10), 126.
- Fraser, Nancy (2015). Legitimation crisis? On the political contradictions of financialized capitalism. *Critical Historical Studies*, 2 (2), 157-189.
- Harvey, David (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71 (1), 3-17.

- Harvey, David (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2007b). Espacios del capital. En *Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2007c). Neoliberalism as creative destruction. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610 (1), 22-44.
- Lovera, Alberto (2013). *Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina*.
- Manzanal, Mabel (1995). Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿Reestructuración o difusión de la pobreza? *Realidad Económica*, 134, 67-82.
- Marianacci, Guillermo (2000). *Descentralización y desarrollo económico local: el estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*. Informe CEPAL.
- O'Donnell, Guillermo (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, 11 (14), 7-31.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires*, 4.
- Peck, Jamie (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford University Press.
- Peck, Jamie; Theodore, Nick y Brenner, Neil (2009). Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations. *SAIS Review*, 29 (1), 49-66.
- Peck, J. y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34, 380-404.
- Peresini, Natalí (2021). *La institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019)*. Tesis doctoral (inédita). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pérez, Pedro (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 0 (6), 131-167.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En Peter Brand (Comp.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287-308). Medellín: Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Colombia.
- Pradilla Cobos, Emilio (2013). Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad. En Ana Torres Ribeiro (Ed.), *Política governamental e ação social no espaço* (pp. 23-38). ANPUR y Letra Capital.

- Sautu, Ruth (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Theodore, Nick; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales SUR*, 66, 12.
- Vainer, Carlos (2002). Pátria, empresa e mercaderia. En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Venturini, Edgardo; Ávila, Víctor y Terreno, Cristian (2015). Transformaciones urbano-territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba 1910-2010. *ARQUISUR*, 5 (7), 74-93.

FUENTES

- Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda (CIPUV) (2015). Atlas de crecimiento urbano. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Dávila, D. (24 de febrero de 2013). Tierra cada vez más cara y escasa. *Diario La Voz Del Interior*.
- Digesto municipal de la ciudad de Córdoba. (2019). Ordenanzas y documentos oficiales.
- Dirección de estadísticas general de la Provincia de Córdoba (2017). Informe de producto geográfico bruto.
- Giannoni, W. (17 de mayo de 2016). Eurnekian invertirá U\$S 1.000 millones en el desarrollo del ex Batallón 141. *Diario La Voz Del Interior*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Buenos Aires, Argentina.
- La Voz (2 de junio de 2004). Empresarios quieren seguridad jurídica y mayor financiamiento. *Diario La Voz del Interior*.
- La Voz (19 de septiembre de 2008). La concertación con Edisur incluirá dos dispensarios. *Diario La Voz del Interior*.
- La Voz (28 de Octubre de 2013). El valor de la tierra en Córdoba. *Diario La Voz Del Interior*.
- La Voz (14 de junio de 2016). Una multitud de oradores en la audiencia por el ex Batallón 141. *Diario La Voz Del Interior*.
- La Voz (18 de marzo de 2017). Un batallón de beneficios que tardan en llegar. *Diario La Voz Del Interior*, ciudadanos.
- Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (2008). *Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba. Lineamientos y Estrategia General para el reordenamiento del territorio*.
- Zen, D. (14 de noviembre de 2013). Urbanistas municipales argumentaron contra mega country que impulsa Mestre. *Diario Alfíl*.