

# Condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través de convenios urbanísticos en ciudades argentinas\*

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2019 | Fecha de aprobación: 28 de agosto de 2020 | Fecha de publicación: 30 de julio de 2021

**Daniela Mariana Gargantini**

Centro Experimental de la Vivienda Económica y Universidad Católica de Córdoba, Argentina

ORCID: 0000-0002-0206-2569

dmgargantini@gmail.com

**Natalí del Valle Peresini**

Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), Argentina

ORCID: 0000-0002-1193-869X

natperesini@gmail.com

**María Cerrezuela**

Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y Universidad Católica de Córdoba, Argentina

ORCID: 0000-0003-0806-1134

mariacerrezuela@gmail.com

**Resumen** El artículo presenta avances en el estudio comparativo de las capacidades y condiciones político-institucionales que exhiben las experiencias de convenios urbanísticos (CU), comprometiendo producción de suelo urbano en dos casos de ciudades argentinas referentes: el ex Batallón 141 en Córdoba y el ex Batallón 121 en Rosario.

Para cada caso se analiza la definición e implementación del instrumento, mediante una estrategia metodológica de base cualitativa a través de fuentes primarias (registros narrativos y entrevistas semi estructuradas a los responsables técnicos de dichas iniciativas) y fuentes secundarias.

Los resultados proveen insumos para la identificación de aquellas condiciones y capacidades que han favorecido el diseño y aplicación de instrumentos y estrategias articuladoras y redistribuidoras a nivel urbano, así como también las dificultades que enfrentan los gobiernos locales en el desarrollo de este tipo de estrategias para construir ciudades más justas e integradas.

**Palabras clave** capacidades, convenios urbanísticos, gestión del suelo, gobernanza urbana, gobierno municipal

\* Artículo de investigación científica-tecnológica

Este artículo es producto del trabajo de investigación desarrollada en los proyectos "Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba Argentina" (2012-2014) y "Detección priorizada y proposición de estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital" (2014-2016). Directora: Daniela Gargantini; codirector: Miguel Martiarena; financiación: SIV, Universidad Católica de Córdoba. Integrantes: Dra. Arq. Daniela Gargantini, Arq. Miguel Martiarena, Mgr. Arq. Joaquín Peralta, Arq. Verónica Greppi, Arq. Natalí Peresini y Mgter. Arq. María Cerrezuela.

Cómo citar este artículo: Gargantini, D. M., Peresini, N. del V., y Cerrezuela, M. (2021). Condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través de convenios urbanísticos en ciudades argentinas. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 14. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu14.ccp1>



# Political-Institutional Conditions and Capacities for Soil Management through Urbanistic Agreements in Argentinian Cities

**Abstract** This article presents advancements in the comparative study of the political-institutional capacities and conditions seen in the experiences of urbanistic agreements (UA) involving urban soil production in two cases of referential Argentinian cities: ex Batallón 141 in Córdoba and ex Batallón 121 in Rosario.

In each case, the definition and implementation of the instrument is analyzed under a qualitative methodological strategy based on primary sources (narrative records and semi-structured interviews applied to technicians responsible for those initiatives) and secondary sources.

Results provide input to identify those conditions and capacities that favored the design and application of instruments and strategies, both articulating and redistributive, at an urban level. Results also show the difficulties faced by local governments when developing this kind of strategies to build more fair and integrated cities.

**Keywords** capacities, urbanistic agreements, soil management, urban governance, town government

## Condições e capacidades político-institucionais para a gestão do solo por meio de convênios urbanísticos em cidades argentinas

**Resumo** O artigo apresenta avanços no estudo comparativo das capacidades e condições político-institucionais exibidas pelas experiências de convênios urbanísticos (CU), comprometendo a produção do solo urbano em dois casos de cidades argentinas referentes: o ex Batalhão 141 em Córdoba e o ex Batalhão 121 em Rosário.

Para cada caso analisa-se a definição e implementação do instrumento, por meio de uma estratégia metodológica de base qualitativa através de fontes primárias (registros narrativos e entrevistas semiestruturadas aos responsáveis técnicos dessas iniciativas) e fontes secundárias.

Os achados fornecem insumos para a identificação daquelas condições e capacidades que favoreceram o desenho e a aplicação de instrumentos e estratégias articuladoras e redistribuidoras no nível urbano, bem como as dificuldades que enfrentam os governos locais no desenvolvimento deste tipo de estratégias para construir cidades mais justas e integradas.

**Palavras chave** Capacidades, convênios urbanísticos, gestão do solo, governança urbana, governo municipal.

## Introducción

Durante los últimos veinte años en Latinoamérica, se han presentado experiencias novedosas de vinculación entre los gobiernos locales y actores empresariales para la producción de suelo urbano, posibilitadas por la institucionalización e implementación de instrumentos de gestión urbana, que tienen como objeto la recuperación de plusvalor (Cuenya y González, 2017; Smolka, 2013). Los casos de aplicación en la región de estos mecanismos y figuras expresan la necesidad de las administraciones locales de articularse con los actores privados ligados a la actividad urbano-inmobiliaria como socios claves. La suma de experiencias de este tipo en contextos y coyunturas locales diversas ha generado el desarrollo de investigaciones desde una lectura instrumental, ya sea para clasificarlos, caracterizarlos o evaluarlos en su aplicación y efectos en la estructura urbana, o bien mediante una perspectiva económica, para analizarlos como fuentes de financiamiento y autonomía para los municipios (Amborski y Smolka, 2003; Barenboim, 2015; Peinado et al., 2018).

A diferencia de estos estudios, el trabajo de investigación que aquí se expone propone incorporar las dimensiones político-institucionales al análisis de los casos de aplicación de estos instrumentos e indagar con ello los cambios que afectan al gobierno local, asumiendo el proceso de mercantilización al que se encuentra sometida la gestión urbana. El presente artículo expone los avances del proyecto de investigación que analizó el proceso de implementación de convenios urbanísticos (CU), entendidos como figura de asociación pública privada (APP), ligados a la estrategia de

recuperación de plusvalor, en dos de las ciudades más importantes de Argentina: Córdoba y Rosario. Los casos de análisis se toman como experiencias referentes en torno a la atención y superación de conflictos de acceso al suelo urbano, desarrolladas en municipios del país. El instrumento operado en ambos casos, si bien presenta motivaciones y justificaciones semejantes, a la hora de su implementación manifiesta estrategias disímiles que merecen ser caracterizadas con el fin de reflexionar y destacar aquellas condiciones y capacidades político-institucionales que posibilitaron una mejor apropiación-uso en el marco de la actual coyuntura que atraviesa la gestión urbana.

Para tal fin, el texto se organiza en cuatro partes. La primera presenta las principales nociones que guían el estudio, poniendo en diálogo los conceptos de gobernanza urbana con perspectivas de análisis de las políticas públicas y las capacidades locales puestas en juego en su definición, formulación e implementación, con el fin de problematizar los cambios recientes en la gestión urbana en general y la incidencia de los instrumentos de gestión en particular. En segundo lugar, se expone la estrategia metodológica adoptada en la investigación como marco para la tercera sección, en la cual se presentan los casos de estudio y su análisis. Para finalizar, la cuarta parte procura establecer algunas reflexiones que puedan recoger las principales condiciones y capacidades político-institucionales de los gobiernos locales en favor de estrategias articuladoras y redistribuidoras a nivel socio-urbano, como también los inconvenientes hallados en la implementación de este tipo de estrategias.

## El paradigma de la gobernanza y el “desarrollo urbano”

En la actualidad, las políticas urbanas vinculan frecuentemente la idea de progreso al crecimiento de la actividad urbano-inmobiliaria, a la vez que extienden e intensifican las relaciones y vínculos entre los actores empresariales y los gubernamentales. Lo que se fomenta concretamente es un patrón de desarrollo económico que considera al espacio urbano como pieza estratégica para su expansión. Esto se ve reflejado en la orientación de políticas, planes y proyectos urbanos que impulsan y avalan nuevas tendencias en el proceso de urbanización bajo el concepto de “desarrollo urbano”. El mismo constituye una construcción conceptual ampliamente utilizada que aparece como fin inequívoco de la gestión urbana, a la vez que se encuentra asociado a la idea de progreso, al crecimiento de la actividad urbano-inmobiliaria y a naturalizar los vínculos entre los actores empresariales y gubernamentales.

En este punto resulta fundamental vincular gran parte de los cambios recientes en la gestión urbana a los conceptos desarrollados por Harvey (1989) en torno a la gobernanza urbana. El autor la define como un conjunto complejo 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, desempeñando una función facilitadora y promotora de la actividad económica, y los promotores inmobiliarios, como agentes concretos de urbanización. Esta conceptualización surge en el contexto de la implementación de políticas neoliberales que comienzan a evidenciar el paso de una gestión urbana centrada básicamente en proveer bienes y servicios, a una gobernanza urbana orientada a sostener el crecimiento económico mediante el “desarrollo urbano”. La noción de gobernanza urbana permite así ser considerada tanto como cuerpo conceptual, marco del

análisis de las políticas urbanas y los paradigmas de desarrollo que intentan reproducir, como también en su dimensión empírica, mediante su operacionalización en casos de análisis, con el fin de evaluar el grado de influencia de los actores y sus intereses particulares en la toma de decisiones respecto de las políticas urbanas y su coyuntura de aplicación.

Complementariamente, y siguiendo los postulados de Harvey, el concepto de “empresarialismo urbano” (Harvey, 2007) permite explicar la consolidación de los procesos de mercantilización de la ciudad a través de la gestión y políticas urbanas. En este sentido, el autor refiere la noción al rol promotor de las administraciones gubernamentales inmersas en una lógica empresarial que mediante mecanismos, planes y proyectos persiguen como objetivo ineludible la promoción de la actividad urbano-inmobiliaria y la atracción de fuentes de financiamiento, con el fin de sostener el “desarrollo urbano”. En los gobiernos locales y, en particular, en la gestión urbana este paradigma supone al menos tres grandes variaciones: la promoción de alianzas entre sector público y sector privado que vincula el capital de los privados con las capacidades gubernamentales con el fin de conseguir financiamiento, nuevas inversiones directas o fuentes de empleo; la lógica empresarial que orienta las decisiones y la “necesidad” de generar oportunidades de negocios que involucran un alto grado de especulación inmobiliaria; y una predilección por programas y planes urbanos sectoriales, redefiniendo el alcance y escala de la gestión urbana.

En contraposición, más recientemente, desde las ciencias políticas, se manifiesta que el paradigma de la gobernanza urbana ha dado lugar a virtuosos desarrollos de articulación multiactoral y participación democrática —en términos de interacción— en la toma de decisiones (Carmona, 2008; Aguilar Villanueva, 2006, 2007),

determinando una “transformación de gobierno” desde un modelo centralizado a uno con mayor participación ciudadana.

## De la gestión urbana local, los instrumentos y mecanismos de articulación público-privada

A partir de la década del 90, las relaciones comerciales comenzaron a regirse por la lógica de la globalización y la competitividad, entendida como la apertura de los mercados a escala global (de Mattos, 2010). Este fenómeno ha provocado modificaciones importantes en las funciones de los gobiernos locales, que pasaron de tener a cargo la mantención y soporte de servicios e infraestructura a sostener como principal ocupación el desarrollo y competitividad local. Estos cambios ayudan también a consolidar y profundizar la transferencia de funciones desde niveles centrales, sin los consecuentes recursos y bajo una lógica de supervivencia competitiva (Carmona, 2008; Lentini y Palero, 2001). Entre los efectos propiciados, se manifiesta la necesidad de las administraciones municipales de considerar y perseguir fuentes alternativas de financiamiento, entre las que privilegiadamente se encuentra la captura de la renta del suelo urbano. De allí el renovado interés por la promoción y utilización de instrumentos de gestión que proponen distintas modalidades de negociación y asociación entre los agentes privados representantes de la actividad inmobiliaria y los encargados de la potestad normativa sobre el territorio. En paralelo, se ha generado extensa literatura académica, e incluso oferta educativa desde agencias de financiamiento internacional (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2014; Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2012; Smolka, 2013) como estrategia de promoción para alentar a los cuadros técnicos de los gobiernos locales a incorporar estos mecanismos, fomentando un modelo de gobernanza del suelo urbano. La

lógica de estos instrumentos, muchas veces bajo la figura de acuerdos público-privados junto a la búsqueda de beneficios económico-políticos por sobre los socioespaciales, respalda la necesidad de profundizar el análisis de las condiciones y capacidades político-institucionales en la gestión del suelo urbano.

En Argentina, la ejecución de estos mecanismos técnico-institucionales transparentan dichas articulaciones, dando lugar a nuevas experiencias asociadas principalmente al reparto del plusvalor de la renta de suelo urbano. Prueba de ello es la expansión y propagación del uso de convenios urbanísticos (CU) en ciudades de diversa escala y jerarquía (del Río et al., 2018; Migueltoarena, 2016; Peresini, 2018). Estos mecanismos han sido implementados como experiencias novedosas, y promovidos bajo la idea de constituir opciones justas y socialmente legitimadas para lograr la captación de recursos y ganar así autonomía presupuestaria y operativa, frente a un contexto macroinstitucional caracterizado por la recentralización y el reparto discrecional y politizado de fondos por parte de los niveles superiores de gobierno (Beltrán y Graglia, 2010; Cravacuore, 2015, 2015). Discursivamente se intentó asociar estos mecanismos como estrategias para facilitar el acceso justo a la ciudad bajo criterios redistributivos, sin embargo, son escasos los antecedentes que pueden dar cuenta de tales efectos a partir de articulaciones público-privadas virtuosas.

## De las condiciones y capacidades locales para la gestión urbana

Actualmente, la construcción de capacidad institucional del sector público se encuentra íntimamente ligada con los principios de gobernanza, ya que la misma se fortalece a partir de la puesta en tensión de su autonomía e interdependencia con otras organizaciones en el sistema. En este sentido, “construir capacidad institucional



significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Rosas Huerta, 2008, p. 123). La evaluación de la capacidad institucional requiere entonces aunar los componentes administrativos y políticos, considerando no solo el aparato burocrático sino también intereses e ideologías que se reflejan en los niveles de análisis *micro* y *meso* en las capacidades administrativas, y el nivel *macro* para las capacidades políticas. Resulta clave entonces comprender y profundizar estos niveles de análisis en las actuaciones interactorales, ahondando en los tipos de vinculación y herramientas que las posibilitan desde una lectura dinámica e históricamente contextualizada; dado que no se está analizando un fenómeno homogéneo o estático, sino que adopta diversas formas por estar sujeta a las condiciones locales y construcciones institucionales particulares bajo procesos de intermodelación.

Ahora bien, analizar los CU como instrumentos de concertación interactoral, de acuerdo con los postulados de la gobernanza, supone reconocer algunos componentes que determinan la construcción y/o desarrollo de una cierta capacidad institucional para trabajarlos en los niveles mencionados (Huerta y Montes, 2013): las áreas y actores involucrados, la disponibilidad de recursos necesarios y puestos en juego para su aplicación, la forma en que se relaciona y coordina la colaboración, la forma jurídica que adopta dicha interacción, entre otras. Junto con ello, el análisis de las políticas públicas provisto por Gomà y Subirats (1998) y Subirats (1989) aporta sobre los momentos de definición, formulación e implementación de una política, observando demandas y necesidades que provocaron su aparición, el modo en que estas se incorporan en la agenda política, los niveles de articulación gubernamental, las escalas de actuación y la distinción de actores, reglas y recursos para su

ejecución. Abordar en conjunto estos niveles de análisis y dimensiones ayuda a comprender, por un lado, a los actores involucrados y su capacidad de presión-articulación; y, por otro, las brechas existentes entre las soluciones propuestas y las finalmente concretadas.

## Estrategia metodológica

La investigación de la cual se desprende este artículo se realizó bajo una estrategia metodológica de base cualitativa, desde un enfoque flexible para permitir la emergencia de dimensiones y variables de análisis. Se empleó como método de aproximación empírica al estudio la comparación de casos, seleccionados mediante un muestreo intencional (Guber, 2005). La investigación que sustenta este trabajo se focaliza en dos casos de aplicación de CU, el ex Batallón 121 en la ciudad de Rosario (Municipalidad de Rosario, 2012a; Municipalidad de Rosario, 2012b) y el ex Batallón 141 en la ciudad de Córdoba (Municipalidad de Córdoba, 2012; y Municipalidad de Córdoba, 2013a), ambas ciudades referentes en Argentina. El estudio comparado trabajó sobre ambos, dada la similitud en la escala de las ciudades seleccionadas, las condiciones de los predios considerados, su ubicación y nivel de incidencia en la trama urbana.

Respecto a las dimensiones para el análisis del proceso de institucionalización e implementación de los CU señalados, Alonso (2007), retomando a Hilderbrand y Grindle (1997), formula un aporte simplificador e integrador de las principales variables a considerar en la evaluación de capacidades institucionales, las cuales podrían resumirse en dos dimensiones básicas: las *capacidades técnico-administrativas* (vinculadas a la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento técnico burocráticos); y las *capacidades institucionales-políticas* (vinculadas a la constitución de los intereses y preferencias de los actores,

y a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad).

Para ello, se trabajó con fuentes primarias como registros narrativos y entrevistas semiestructuradas a los responsables técnicos de dichas iniciativas, y con fuentes secundarias tales como informes técnicos, documentos normativos, notas y bibliografía asociada a los casos. Se buscó así analizar las operaciones concretadas bajo CU, particularmente en predios que tanto por su dimensión como por su ubicación poseían alto nivel de incidencia en la trama urbana. Para cada caso se efectuó el análisis del instrumento utilizado (CU), en sus etapas de definición, formulación e implementación, interpretadas como momentos centrales. En la tabla 1 se enumeran las dimensiones y variables de análisis utilizadas para la investigación y estudio comparado de casos.

A continuación, se presenta una lectura comparada de las dimensiones y variables expuestas, prestando especial atención a aquellos elementos que permiten identificar las condiciones y capacidades político-institucionales puestas en juego por los gobiernos locales y mecanismos estudiados.

## Presentación y contextualización de los casos

### a) Caso Rosario: Convenio Urbanístico en el “Plan Especial de Re-ordamiento Urbanístico Ex Batallón 121”

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 exportación de granos en la región. Esta situación, junto a otras actividades económicas, culturales y educativas lo constituye en uno de los centros urbanos más importantes del país, que conforma un área metropolitana con un poco más de 1.500.000 habitantes (Indec, 2010), denominada el Gran Rosario, y con el mayor producto geográfico bruto (PBG) per cápita de Argentina.

Rosario mantiene una condición poco común entre los gobiernos locales de Argentina, ya que ha conservado la línea partidaria de su intendencia durante más de 28 años. El partido socialista ha logrado mantener hasta la fecha, la gestión de la ciudad, e incluso proyectar a sus intendentes como gobernadores de la provincia de Santa Fe.

Tabla 1. Dimensiones y variables de los análisis de las condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través convenios urbanísticos en ciudades argentinas

Momento de formulación	Diversidad de actores participantes	
	Nivel de articulación	
	Espacios de participación	
	Instrumentos empleados	
	Áreas y espacios técnicos involucrados	Técnico- administrativas
Momento de implementación	Recursos puestos en juego	
	Recursos puestos en juego	
	Estrategias asumidas por cada actor	
	Cumplimiento de acuerdos por cada actor	Institucional-políticas
	Nivel de conflictos	

Fuente: elaboración propia con base en Alonso (2007), Hilderbrand y Grindle (1997), Gomà y Subirats (1998) y Subirats (1989)

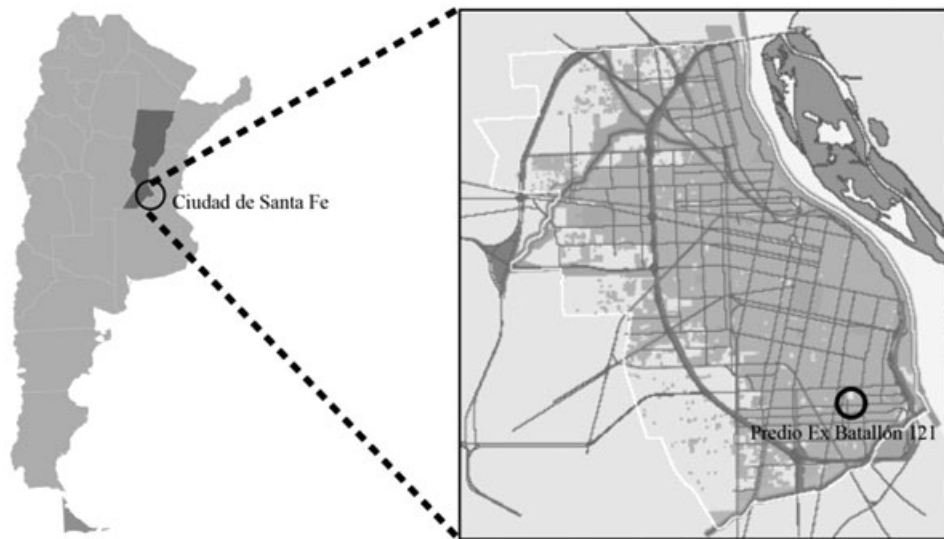


Figura 1. Ubicación geográfica-política de la ciudad de Rosario y del predio del ex Batallón 121

Fuente: elaboración propia

Como explayamos en el apartado teórico, las condiciones político-económicas de la gestión urbana contemporánea asociadas a la idea de competitividad y necesidad de financiamiento se reflejan en esta administración al proponer “políticas urbanas para el desarrollo, la sustentabilidad y la preservación patrimonial, junto a la participación de actores públicos y privados, aplicando nuevos instrumentos normativos y de gestión”. En este sentido, las líneas generales de gestión urbana se encuentran plasmadas en el Plan Urbano Rosario 2007-2017 (Municipalidad de Rosario, 2007) —con continuidad hasta la fecha— y el Plan Estratégico Rosario PERM +10 (Municipalidad de Rosario, 2008), pensados y desarrollados de forma complementaria. Ambos documentos expresan las directrices generales planteadas para el “ordenamiento urbano del territorio municipal”, así como los proyectos específicos, modalidades e instrumentos que colaboran en la gestión urbana. El plan aborda seis ejes estructurales, asociados a problemáticas sectoriales a través de operaciones específicas para cada uno y el listado detallado de instrumentos de gestión posibles de utilizar en cada caso. Tal como se especificó en

el apartado metodológico, el análisis que este artículo postula se concentra en las condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través de convenios urbanísticos (CU); por ello y por la relevancia del mismo en cuanto intervención urbana en la ciudad, para Rosario, el caso de análisis se circunscribió al diseño y aplicación de este mecanismo en el predio del ex Batallón 121.

Los CU, tal como se utilizaron en este caso, se incorporan al marco normativo local en el año 2012, bajo la Ordenanza N.º 8973 (Municipalidad de Rosario, 2012a), denominada “Convenios urbanísticos para Planes especiales o planes de detalle”. Previamente, en el año 2008, el instrumento se había reglamentado para su uso relacionado a nuevas urbanizaciones, expropiación o preservación de patrimonio como parte de la gama de mecanismos posibles para utilizar. Durante el período 2008-2012, estas ordenanzas fueron actualizadas y modificadas para seguir al plan de ordenamiento hasta su normativización actual. La misma regula los parámetros y clasificación de los CU de acuerdo con la utilización prevista en el



Plan Urbano 2007-2017, y define a los CU como concertaciones público-privadas o público-públicas, resultado de la elaboración de proyectos de planes especiales o de detalle, posibilitando modificaciones a las normativas urbanísticas vigentes (Municipalidad de Rosario, 2012a).

En líneas generales, la ordenanza establece los contenidos de los CU en cuanto a definición y ámbito de aplicación, adhesión al plan especial o de detalle, disposiciones urbanísticas, obligaciones asumidas por el desarrollador, la obligatoriedad de realizar estudio de impacto ambiental, especificación del cálculo y destino de la compensación por las modificaciones normativas que dieran mayor aprovechamiento urbanístico —50% para el Fondo Municipal de Tierras y 50% para obras de mejoramiento barrial e interés social—, autoridades y procedimientos para su aplicación. Para su clasificación, se utilizan parámetros diferenciados de acuerdo a su uso en suelo urbanizable, en suelo no urbanizable o en distritos especiales (áreas de reserva). De acuerdo con el registro de CU implementados, las modificaciones radican principalmente en el cambio de uso del suelo y el incremento de índices constructivos en predios ubicados dentro de la trama urbana; asemejándose a operaciones de Grandes Proyectos Urbanos, ya que involucran lotes de importantes dimensiones y una cuota importante de participación del gobierno local (Peinado et al., 2018). Los CU de mayor envergadura, en cuanto a superficie afectada y localización en la ciudad, se subdividen a su vez en unidades de gestión, que determinan diferentes empresas para su participación y una

definición de plazos y obras a ejecutar de acuerdo con cada unidad. Posteriormente a su legalización, surgieron una serie de modificaciones a la ordenanza, tales como la incorporación de una extensa metodología de cálculo y el detalle del objeto y localización para las compensaciones obtenidas. De acuerdo con Peinado et al. (2018), en la actualidad, los convenios se firman sobre anteproyectos más detallados, los presupuestos deben estar ajustados a esos proyectos y se establecen con detalle las condiciones de seguimiento y cumplimiento.

El predio del ex Batallón 121, clasificado como área de reserva, ocupa alrededor de 30 hectáreas en la zona sur de la ciudad de Rosario. Se trata de un ex predio militar, que se encontraba cercado con un muro y cerco perimetral, generando una ruptura física con el entorno construido que lo circundaba. Esta condición, junto con su ubicación, próxima a uno de los corredores centrales de la ciudad y a un antiguo asentamiento —el “Cordón Ayacucho”—, fueron factores de incidencia a la hora de la negociación de condiciones del CU. Lo que se pretendía era que, a través de esta operación y abriendo el predio, se impulse una transformación de las condiciones urbanas en la zona sur. Con este propósito, a fines del año 2006, la provincia de Santa Fe adquiere los terrenos del Ministerio de Defensa de la Nación a través de negociaciones, permuta de tierras y un plan de pagos (Zysman, 2006). En 2011, mediante un concurso de ideas, se logra el diseño que sirve como marco para el desarrollo del área.



Figura 2. Previsualización del proyecto aprobado para el predio ex Batallón N.º 121, Rosario

Fuente: Municipalidad de Rosario (s. f.)

El proyecto plantea su ejecución mediante un acuerdo público-privado que utiliza la figura de fideicomiso administrado, en la que el gobierno provincial, a través de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, aporta el inmueble del ex Batallón 121 y la empresa constructora, en este caso Desarrollo Integral del Sur S. A., construye y comercializa el nuevo sector habitacional, incluyendo 1350 departamentos y su infraestructura. En cuanto al municipio, que es el encargado de regular y establecer las normas de uso, ocupación y fraccionamiento del suelo urbano, a través de la implementación de la figura de CU, autoriza el cambio en el uso al pasar de área de reserva a residencial, con el beneficio de obtener a cambio obras para la reconversión urbana del “Cordón Ayacucho”. Además, parte de la negociación incluye, a cargo de la empresa constructora, las obras de urbanización del asentamiento (apertura de calles e infraestructura), como también la construcción de nuevas viviendas para la relocalización de 254 unidades habitacionales. Estas, forman parte de un proyecto integral de reurbanización, junto con la apertura del predio del exbatallón, que incluye un sector administrativo y cultural, un parque público, un área tecnológica y educativa y un área residencial (Pontoni y Fernández, 2018). Tanto la definición de usos como de actividades se definió

mediante audiencia pública, y su ejecución fue asignada a diferentes empresas, utilizando también la figura de fideicomiso administrado. A la fecha, algunos de ellos ya están finalizados y otros se encuentran en proceso de ejecución.

Lo particular, y que da el carácter único a este CU, es la función que asume el gobierno local, tanto en su rol de articulador como de desarrollador, esto se traduce en el predominio de actividades que apuntan al bienestar de la sociedad en su conjunto por sobre la lógica mercantil que suele predominar al momento de realizar cambios normativos en el uso de suelo.

### b) Caso Córdoba: Convenio Urbanístico en el “ex Batallón 141”

La ciudad de Córdoba es la segunda urbe mayor poblada de la Argentina (Indec, 2010), y ha tenido un constante crecimiento de población desde su fundación, aunque puede notarse una tendencia decreciente, afectada principalmente por la movilización de habitantes hacia ciudades aledañas que integran su región conurbada. Históricamente ha sido referente en materia educativa y como centro de promoción industrial y de servicios.

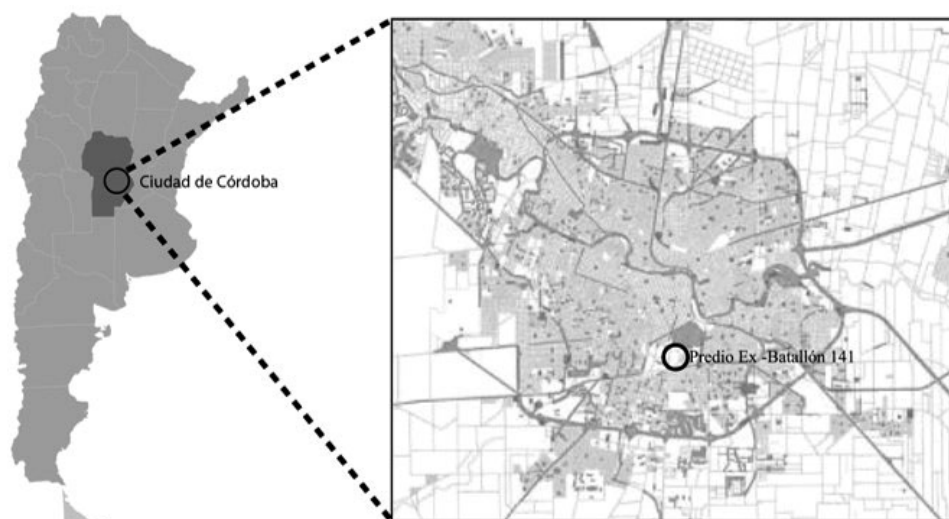


Figura 3. Ubicación geográfica-política de la ciudad de Córdoba y del predio del ex Batallón 141

Fuente: elaboración propia

El gobierno local ha tenido permanentes alteraciones partidarias de sus cuadros políticos desde el retorno a la democracia en 1983, manteniendo relaciones conflictivas tanto con el nivel provincial como con el gobierno nacional. Los antecedentes en relación con la orientación y enfoque de la gestión y planificación urbana son variados y de distinto alcance. En la década de los noventa se presentó un Plan Estratégico para la ciudad, que siguió fuertemente los lineamientos de la planificación estratégica en auge en ese momento que, si bien no llegó a implementarse en su totalidad, generó líneas de desarrollo posteriores que fueron de impacto en la estructura urbana. En este sentido, se destaca principalmente la generación de “nuevas centralidades” a partir de la descentralización administrativa municipal y una fuerte liberalización del suelo, desviando la atención de la regulación normativa urbana desde los aspectos morfológicos a condiciones más flexibles para la producción urbano-inmobiliaria. Así, también se generó un patrón de extensión de la urbanización a baja densidad sobre suelo rural y un crecimiento periférico por la localización selectiva de nuevas tipologías de alto nivel socioeconómico.

En la década del 2000, se presentaron numerosos documentos (Diagnóstico y líneas estratégicas para el Plan Urbano Ambiental, 2001 (Municipalidad de Córdoba, 2001); Formulación de lineamientos alternativos para el plan urbano ambiental, 2003 (Municipalidad de Córdoba, 2003); Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba. PECba, 2005 (Municipalidad de Córdoba, 2005); Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba, 2008-2020 (Municipalidad de Córdoba, 2008) con la intención de establecer pautas y lineamientos de planificación urbana, que no lograron superar la etapa de propuesta. Para 2015, y asociada a la ausencia prolongada de planes a escala urbana, se aprueba la ordenanza denominada “Modelo de producción

de ciudad-Áreas de promoción urbana” (Municipalidad de Córdoba, 2015), con el objetivo institucional de “definir políticas que promuevan acciones de transformación urbana y adecuar la regulación del desarrollo urbano a la realidad socio económica y política actual”. Lo que se verifica en esta última es una hibridación entre los postulados normativos de la planificación tradicional, al continuar la diferenciación y categorización del suelo urbano pero que, al mismo tiempo, permite intervenciones particulares en áreas específicas mediante el uso de instrumentos operativos, con el fin de alcanzar la eficiencia y flexibilidad demandada por el sector empresarial.

Luego del boom inmobiliario que se produjo entre 2003 y 2008, y frente a la crisis internacional que afectó al sector hacia finales de la década, fue necesario mantener los niveles de actividad. Coadyuvados por la ausencia de un plan de ordenamiento territorial o esquema similar, representantes empresariales ligados al negocio inmobiliario propusieron a la gestión local nuevos mecanismos para la “promoción, el crecimiento y el desarrollo urbano”, con rápida respuesta del municipio. A partir del año 2009, se comenzaron a utilizar instrumentos basados en la negociación normativa bajo el argumento de sostener el “desarrollo urbano” y, al mismo tiempo, contar con fondos mediante la recuperación de plusvalor. La ordenanza que habilita los CU en 2012 representa la normalización de dicha negociación y su incorporación al marco normativo, que los define como “mecanismos jurídicos, administrativos y económicos-financieros para favorecer el desarrollo de la ciudad; promover la inversión privada y alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos” (Municipalidad de Córdoba, 2012). Queda omitido en la norma establecer áreas estratégicas o prioritarias para su implementación, dejando a merced del mercado inmobiliario la

decisión. La Ordenanza cuenta con treinta y un artículos, de los cuales solo dos se destinan a especificar la disposición del beneficio a favor del gobierno local por estas excepciones. En ellas se establecen las formas de “integración de la participación municipal”, que varían del 10 al 15% del beneficio otorgado al privado, y negociadas *ad hoc* en cada caso.

El primer convenio celebrado bajo esta ordenanza fue el que involucra al predio del ex Batallón 141 (Municipalidad de Córdoba, 2013a), aunque las negociaciones entre el grupo empresario y los representantes municipales habían comenzado con anterioridad. El predio cuenta con 22,3 ha y una ubicación privilegiada en la trama urbana, y fue utilizado con fines militares bajo la órbita de la administración nacional hasta 1994, cuando fue cedido a la Provincia de Córdoba. Dentro de la regulación fue considerado como “reserva militar”, aunque se promovió en varias oportunidades su incorporación como uso comercial, de servicios y residencial, dada su cercanía al área central. En 2006 la administración municipal envía un proyecto de ordenanza, que no se llega a aprobar, la cual pretendió establecer condiciones de edificación superiores a las reguladas para las áreas de mayor densidad y capacidad constructiva (siendo de 36 metros y 12 pisos en el área central y capacidad constructiva (siendo de 36 metros y 12 pisos en el área central y pericentral), con una propuesta que habilitaría hasta 50 metros de altura y 18 pisos. Para 2007, la provincia dispone el paso del dominio público al dominio privado provincial, al vender el predio a la Corporación Inmobiliaria Córdoba (Corincor), que lo pone en venta poco tiempo después, y es adquirido por la empresa Corporación América S. A. Sin embargo, ese mismo año el ejecutivo municipal dispone reemplazar el proyecto de ordenanza anterior por la Ordenanza N.º 11.400 (Municipalidad de Córdoba, 2007), la cual determina la condición de “reserva verde” para el

predio, e inhabilita así cualquier futura inversión inmobiliaria. Esta situación se mantuvo hasta diciembre de 2012, cuando el municipio aprueba el CU bajo la Ordenanza. N.º 12.148 (Municipalidad de Córdoba, 2013a) y habilita el cambio de uso de “espacio verde” a la construcción de 450.000 m<sup>2</sup>, destinados a vivienda de lujo, edificios de oficinas, hotel, locales comerciales, *shopping*, complejo deportivo, centro de salud y un templo religioso. El desarrollista expone que “va a ser el producto más caro de Córdoba, porque es un lugar único y un proyecto de primera. Y el mercado está validando valores por arriba de los USD \$ 2200 el m<sup>2</sup>”, dejando claro al segmento socioeconómico al que apunta el proyecto.

La negociación implicó un cálculo *ad hoc* de la “integración de la participación municipal”, lo que denominamos plusvalor, por un monto fijo en pesos argentinos de \$ 96.702.382, lo que a la fecha de la firma del convenio equivalía a USD \$ 19.735.180. El monto se traduce en el compromiso de la empresa para la construcción de algunas mejoras viales y una nueva planta de tratamientos cloacales que deberá servir a la zona sureste de la ciudad. Para diciembre de 2017, se dispone una modificación que implicó el redireccionamiento del dinero de inversión solo a la “adecuación, puesta en valor y modernización” de la planta de tratamientos cloacales existente. En 2018, luego de transcurridos cinco años de haber firmado el CU, y cumplido el plazo de dos años previsto para la ejecución efectiva de la devolución del monto y obras definido como plusvalor, se acordó una actualización, ya que los pagos no se habían concretado de ninguna manera (Municipalidad de Córdoba, 2013b). La misma estableció el monto en \$ 376.365.653, valor equivalente en pesos al valor del dólar al momento de la firma en 2012, a pagar en dos etapas, donde el primer desembolso fue equivalente a \$ 100.000.000 y 11 cuotas mensuales, consecutivas y fijas. Hoy en día, solo se registró



un pago de \$ 40 millones de pesos, sin considerar la conocida devaluación sufrida por la moneda nacional. Actualmente el nivel de conflicto entre organizaciones vecinales, municipio y empresa desarrollista presenta escalas de alta problematización, al no cumplirse con el acuerdo inicial en plazos y montos de la devolución.

Todos los compromisos adoptados como “forma de devolución a la participación municipal”, lo que representa la captura del plusvalor otorgado gracias a la negociación normativa, no han sido concretados hasta la fecha, a pesar de que el plazo para ello alcanzó su vencimiento en 2015.

Este convenio es quizás el que mayor repercusión mediática ha causado en la ciudad, dado su recorrido sinuoso y polémico a lo largo de los años. De los treinta y un convenios firmados hasta la

fecha, es el único que provocó audiencias públicas que reflejaron el fuerte malestar de los vecinos. Participaron más de doscientos oradores, entre expertos, profesionales, representantes de diversas instituciones y vecinos organizados que se manifestaron contra el proyecto inmobiliario. En cuanto al avance del desarrollo inmobiliario, la empresa anunció en junio de 2017 su inicio y lanzamiento, así como su comercialización aunque no hay avances visibles en el predio.

De acuerdo con lo desarrollado anteriormente y las dimensiones establecidas para el análisis de las condiciones y capacidades político-institucionales para la gestión del suelo a través convenios urbanísticos (CU) propuestos en el proyecto, se presenta la tabla 2, que intenta sintetizar los principales resultados obtenidos.



Figura 4. Previsualización del proyecto aprobado para el predio del ex Batallón N.º 141, Córdoba

Fuente: Corporación América (s. f.)



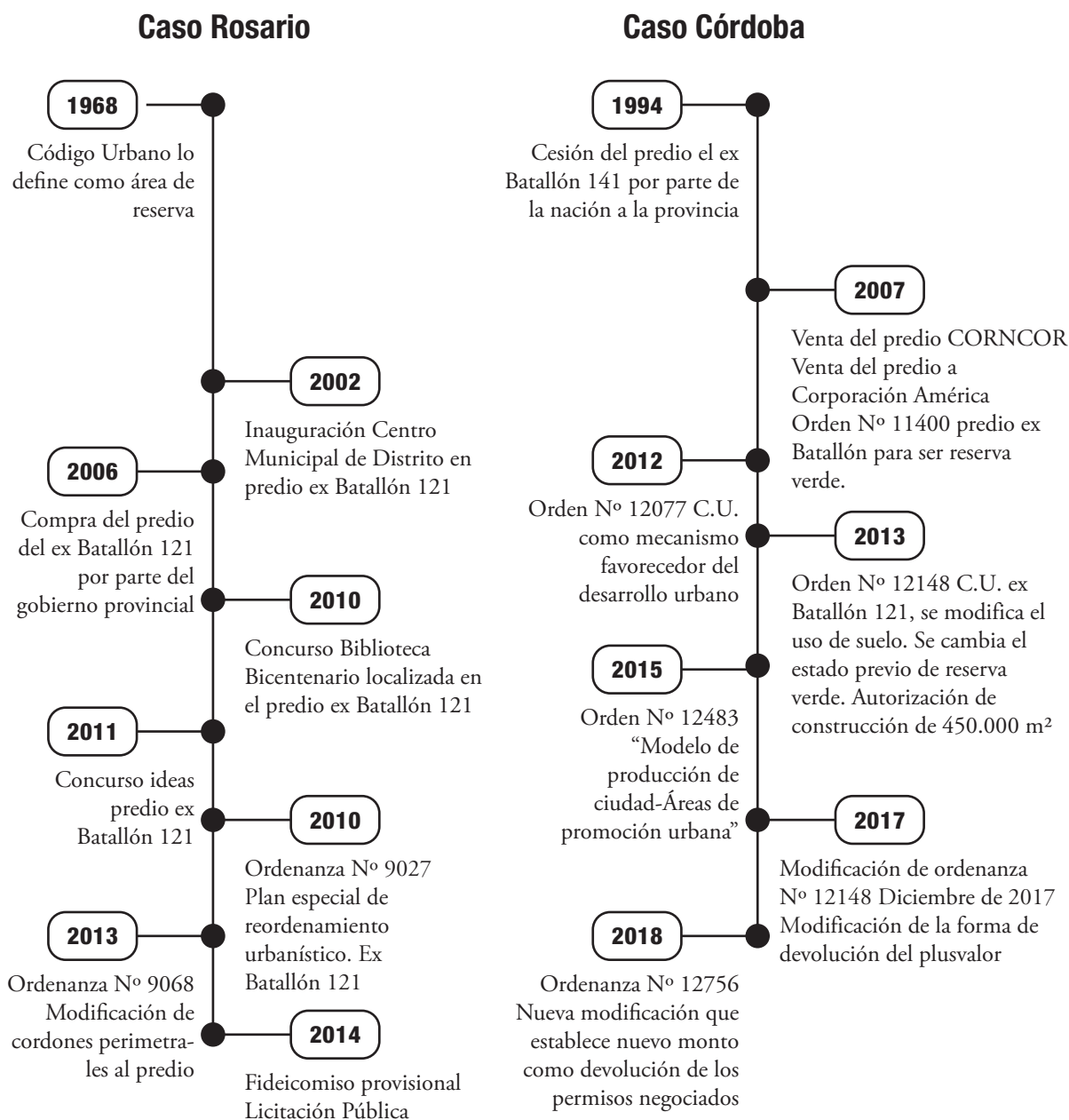


Figura 5. Síntesis del proceso de formulación y elaboración de CU en casos de estudio

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Síntesis comparativa del análisis de casos

Momento del proceso	Variables	Caso Rosario	Caso Córdoba
Momento de definición	Régimen de gobierno y contexto político-institucional	- Misma línea partidaria intendencia-provincia - Continuidad en la gestión por 8 períodos Planificación urbana	- Alternancia partidaria y sin coincidencia con nivel provincial  Planificación urbana

Momento del proceso	Variables	Caso Rosario	Caso Córdoba
Momento de definición	Régimen de gobierno y contexto político-institucional	- Plan Urbano 2007-2017	- 2008 Bases para el Plan Director Córdoba 2020
		- Plan RM 2008+10	- 2015, Ord. N.º 12483 "Modelo de producción de ciudad. Áreas de promoción urbana"
		Organigrama institucional	Organigrama institucional
		- Secretaría de Planeamiento	- Secretaría de planeamiento urbano y desarrollo económico
	Actores demandantes	- Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat	- Secretaría de desarrollo urbano
		- Gobierno provincial	- Consejo de planificación urbanística
	Incorporación a la agenda pública	- Gobierno local	- Secretario de Planeamiento urbano y Desarrollo Económico (PUyDE)
		A través del siguiente proceso:	A través del siguiente proceso:
		2011: Concurso Ideas sobre el predio desde gobierno provincial	- 2008: Consejo de planificación urbanística. Pedido de incorporación de herramienta para APP desde gestión local
		2012: Ordenanza 9027 (Municipalidad de Rosario, 2012b). Plan Especial de reordenación urbana (PERU) desde gestión local	-2011: 1º APP bajo denominación C.U. desde gestión local.
Diversidad de actores participantes	2013: Ordenanza 9068 (Municipalidad de Rosario, 2013). Cordones perimetrales desde gestión local	-2012: Incorporación al marco normativo local bajo Ord. Nº12077	
	2014: Fideicomiso Provincial. Licitación Pública desde gobierno provincial		
	Provincia + Municipio + Privado	Municipio + Holding internacional	
Momento formulación	Nivel de articulación	Provincial-Municipal	Municipal
	Espacios de participación	- Audiencia pública para la definición de las actividades a desarrollar en el predio.	- Audiencia pública: Participación de expertos, profesionales, representantes de diversas instituciones y vecinos que se manifestaron contra el proyecto inmobiliario.
	Instrumentos empleados	- Ord. N.º 9.027 (Municipalidad de Rosario (2012b)	- Ord. general N.º 12.077 (Municipalidad de Córdoba, 2012)
		- Ord. específica + Fideicomiso administrado por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo en coparticipación con empresas privadas	- Ord. específica N.º 12148 (Municipalidad de Córdoba, 2013)
	Áreas y espacios técnicos involucrados	- Dirección de vivienda y urbanismo provincial a cargo del Fideicomiso	- Comisión de Convenios
- Municipio: áreas particulares		Urbanísticos: Dir. de Planeamiento Urbano, Dir. de Obras Privadas y Uso del Suelo, la Dir. de Obras Viales, la Dir. De Redes Sanitarias y Gas	
Momento formulación	Recursos puestos en juego	<b>Económicos y bienes</b>	<b>Económicos y bienes</b>
		<i>Provincia</i>	<i>Municipio</i>
		Aporta suelo urbanizado e infraestructura y equipamiento existente	Aporta autorización y cambio en la norma de uso y fraccionamiento del suelo urbano para la construcción de 450 000 m <sup>2</sup>
		<i>Municipio</i>	<i>Corporación América</i>
		Aporta la habilitación y cambio de uso del suelo en un sector del predio para la construcción y comercialización de viviendas (1350 unidades)	Aporta una nueva planta de tratamiento cloacal como devolución de plusvalor

Momento del proceso	Variables	Caso Rosario	Caso Córdoba
Momento formulación	Recursos puestos en juego	<i>Desarrollo integral del sur S. A.</i>	
		Aporta la realización de obras de saneamiento e infraestructura, edificios y mejoras en las condiciones habitacionales para la reconversión de un antiguo asentamiento (cordón Ayacucho)	
		<b>Organizacionales y técnicos</b>	<b>Organizacionales y técnicos</b>
		<i>Provincia</i>	<i>Municipio</i>
		Aporta constitución y administración de fideicomiso	Ord. N.º 12.077 (Municipalidad de Córdoba, 2012) + Ord. N.º 12.148 (Municipalidad de Córdoba, 2013) + Ord. N.º 12.756 (Municipalidad de Córdoba, 2017).
		<i>Municipio:</i>	
		Ord. N.º 8973 (Municipalidad de Córdoba, 2012a) C. U. para Planes especiales o planes de detalle + Ord. N.º 9.027 (Municipalidad de Córdoba, 2012b) con cambio de uso del suelo.	
Momento implementación	Recursos puestos en juego	Económicos	Económicos
		- <i>Provincia:</i> Aporta lo acordado en instancia de formulación	- <i>Municipio</i>
		- <i>Municipio:</i> Aporta lo acordado en instancia de formulación	Aporta lo acordado en instancia de formulación
		- <i>Desarrollo Integral del Sur S. A.:</i> Lo acordado en instancia de formulación. Progreso de cumplimiento dentro de los plazos	- Modifica devolución de plusvalor por no contar con personal capacitado para el proyecto de nueva planta de tratamiento cloacal, derivando dicha responsabilidad a la empresa y luego, vuelve a modificar la forma de devolución a adaptación de planta existente
		<b>Organizacionales</b>	- Renegocia el monto de dinero, a pagar en pesos y en cuotas fijas
		- Participación de la Unidad de Proyectos Especiales del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario y el Servicio Público de la Vivienda	- <i>Corporación América</i>
			Pago parcial de primer cuota (1 de 10) excediendo el plazo establecido
			<b>Organizacionales</b>
			- <i>Municipio</i>
			Participación de Secretaría de planeamiento urbano
Recursos puestos en juego	Económicos	Económicos	
	- <i>Provincia:</i> Aporta lo acordado en instancia de formulación	- <i>Municipio</i>	
	- <i>Municipio:</i> Aporta lo acordado en instancia de formulación	Aporta lo acordado en instancia de formulación	

Momento del proceso	Variabes	Caso Rosario	Caso Córdoba
Momento implementación	Recursos puestos en juego	- <i>Desarrollo Integral del Sur S. A.</i> : Lo acordado en instancia de formulación. Progreso de cumplimiento dentro de los plazos	- Modifica devolución de plusvalor por no contar con personal capacitado para el proyecto de nueva planta de tratamiento cloacal, derivando dicha responsabilidad a la empresa y luego, vuelve a modificar la forma de devolución a adaptación de planta existente
		<b>Organizacionales</b>	- Renegocia el monto de dinero, a pagar en pesos y en cuotas fijas
		- Participación de la Unidad de Proyectos Especiales del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario y el Servicio Público de la Vivienda	- <i>Corporación América</i>
			Pago parcial de primer cuota (1 de 10) excediendo el plazo establecido
			<b>Organizacionales</b> - <i>Municipio</i>
Estrategias asumidas por cada actor	- <i>Provincia</i> : coordinadora y desarrolladora		
	- <i>Municipio</i> : posibilitador del C. U. bajo marco de planificación urbana	- <i>Municipio</i> : facilitador de desarrollo inmobiliario	
	- <i>Empresa</i> : desarrolla infraestructura, viviendas p/ relocalización y comercializa unidades residenciales	- <i>Empresa</i> : desarrolla y comercializa emprendimiento residencial de alto nivel	
Cumplimiento de acuerdos por cada actor	- <i>Provincia</i> : Alto (suma articulación de programas de rehabilitación existente con beneficios de resultados de APP)		
	- <i>Municipio</i> : Alto (otorga cambio de uso del suelo y habilitación de construcción) - <i>Empresa</i> : Alto (obra de infraestructura en el Cordón Ayacucho ejecutado 1era parte y evolución del emprendimiento de acuerdo con lo pautado)	- <i>Municipio</i> : Alto (habilitación y cambio de uso otorgado) - <i>Empresa</i> : Muy bajo (solo 1 de 10 cuotas)	
Nivel de conflictos	Medio: Audiencia pública. Vecinos en contra de vivienda relocalizada	Alto: Audiencia pública. Vecinos del sector y grupos ambientalistas	

Fuente: elaboración propia con base en proyecto de investigación

## Conclusiones

La promoción de instrumentos de gestión urbana con clara orientación a la recuperación de plusvalor resulta un fenómeno en crecimiento en municipios de Argentina y en la región. Dicha estrategia responde a la necesidad de los gobiernos locales de diversificar sus fuentes de recursos y ganar así autonomía ante nuevas funciones, pero fuertemente condicionados por un sistema de coparticipación y transferencias discrecionales

de los niveles centrales. Frente a estas dinámicas marcadas por una lógica de supervivencia competitiva de los gobiernos locales en contextos de mercantilización del espacio urbano, el análisis expuesto permite dar cuenta de una serie de puntos relevantes a tener en cuenta, estableciendo diferencias sustanciales, particularmente referidas a las condiciones y capacidades institucionales en y con que estos instrumentos se despliegan en nuestras ciudades.

El análisis comparado permitió conocer dos procesos bien diferenciados en relación con los CU como mecanismo de APP en ciudades referentes de Argentina. En el caso del CU en la ciudad de Rosario, se presenta un entramado complejo de actores y niveles de gobierno a través de una formulación “*sui generis*” para atender a la diversidad de intereses en juego. Para tal fin, se formuló una estrategia legal y administrativa como lo es la figura del fideicomiso, y se acordó una concreción tipológica y urbana a partir del consenso con la sociedad civil. A la fecha se encuentra en proceso de ejecución, con obras finalizadas en el predio y aportando a la reconversión de un asentamiento informal en el área de intervención. El CU resuelve, con un alto nivel de articulación entre el gobierno local, provincial, sociedad y empresa inmobiliaria, un vacío en la trama urbana que se encontraba en desuso, así como el mejoramiento y la inclusión urbana de un asentamiento histórico de la ciudad.

Por otro lado, el caso de la ciudad de Córdoba presenta una repetición de CU sin mayor atención a las particularidades de cada acuerdo, reproduciendo el uso del instrumento sin tener en cuenta la complejidad del caso. El nivel de articulación de actores se reduce a la participación del ejecutivo municipal y representantes de la empresa, desatendiendo los reclamos de los vecinos, expertos y organizaciones. El conflicto alcanzó altos niveles de problematización aún no resueltos, sin las concreciones ni las contraprestaciones privadas comprometidas por falta de mecanismos claros y transparentes para su determinación, monitoreo, control y sanción por parte del gobierno local.

Siguiendo los aportes de Gargantini (2020), entre las capacidades institucionales específicas puestas en juego en cada caso estudiado, se han podido identificar algunas determinantes en cuanto a su contribución a la construcción de ciudades más

justas e integradas. Entre ellas se rescata la capacidad local de planificar el desarrollo urbano, condición que supone la adecuación particular de los mecanismos de APP como una de las herramientas disponibles para favorecer el acceso y regulación del suelo urbano a los distintos sectores de la sociedad sobre los fines recaudatorios o la simple captación de recursos. Dicha capacidad se encuentra estrechamente relacionada con la proactividad municipal, aptitud que se manifiesta en una presencia y atención activa del municipio, capaz de adelantarse al planteo de demandas urbano-habitacionales (Gargantini, 2020).

Las capacidades de planificación y proactividad consideradas se manifiestan también en la diversificación de intervenciones en las zonas afectadas y en el alto nivel de reconocimiento, participación y articulación actoral e intergubernamental de las iniciativas urbano-habitacionales impulsadas bajo CU. Así también, la capacidad técnico-administrativa, así como la financiera que brega por una cuidada determinación y control de la relación entre los recursos propios del municipio sobre los recursos ajenos invertidos en los programas o proyectos urbano-habitacionales impulsados, constituyen capacidades de soporte a las arriba mencionadas.

Siguiendo los aportes de Pierre (2005), el despliegue o inhibición de estas capacidades permite distinguir dos modelos de gobernanza urbana. El modelo gerencial, que busca maximizar la eficiencia de la gestión local mediante la participación de los cuerpos profesionales y una relación competitiva con el sector privado, sin llegar a otorgar el mismo nivel de intervención a la comunidad, conserva fines redistributivos; y, por otro lado, el modelo de crecimiento económico en el que la gestión local busca tener una relación directa con el sector privado sin incluir a los demás actores ni contemplar impactos anexos.



De esta manera, si bien los casos comparados parten de mecanismos-instrumentos y hasta predios similares, se observa un nivel de articulación, conflicto, cumplimiento y orientación de las contraprestaciones muy diferentes, lo que confirma que la mayor o menor capacidad de las políticas locales para dar respuestas a las necesidades habitacionales depende de las características, fortalezas y debilidades del proceso de intermodelación, o de las dinámicas político-institucionales en que se producen esas políticas (Gargantini y Pedrotti, 2018). Entre ellas, el tratamiento diferenciado de los CU en los casos estudiados expone como pieza fundamental la preponderancia de la influencia y el liderazgo de las instituciones gubernamentales y los cuerpos técnicos por sobre la de los agentes privados con intereses directos en el desarrollo inmobiliario en la aplicación de estos instrumentos. Junto con ello, y tal como se ha mencionado, la capacidad de planificar este desarrollo resulta estratégica lo que supone retomar el planeamiento urbano como incumbencia y tarea específica del gobierno municipal; así como también recuperar el rol indelegable que posee en la gestión territorial y en reforzar el rol del gobierno local como ente regulador en medio de contextos de alta presión inmobiliaria y de corrupción asociada al otorgamiento de excepciones (Gargantini y Pedrotti, 2018).

La consideración de los actores demandantes, así como la incorporación genuina de otros actores en el proceso de negociación, como resultan los expertos, profesionales y vecinos organizados, representa otra de las capacidades político-institucionales centrales. Estas necesitan ser combinadas con consideraciones a nivel técnico-administrativo de corte redistributivo, como figuras jurídico-administrativas innovadoras o la traducción, legibilidad y control transparente de las contraprestaciones, privilegiando obras ajenas al emprendimiento en cuestión más que montos dinerarios a reintegrar.

La implementación de fuertes mecanismos de control técnico y ciudadano complementan las capacidades a potenciar. Su puesta en vigencia supone recuperar el sentido de responsabilidad que le compete al nivel local —en corresponsabilidad con los niveles superiores— en el avance hacia una mayor consideración, fortalecimiento y maduración de su rol tanto político como técnico en el diseño y gestión de políticas urbanas más pertinentes.

La implementación de estos instrumentos innovadores de captación de plusvalor, sin el fortalecimiento de las capacidades técnico-políticas de los actores estatales, y particularmente de los municipios como referentes centrales en el campo de las decisiones urbano-habitacionales, seguirá reproduciendo y habilitando modalidades excluyentes de producción del espacio, ligadas a una gobernanza urbana de orden meramente empresarial. Así como las bondades de procesos virtuosos de gobernanza urbana, sin la adhesión a principios y objetivos redistribuidores en el acceso y el derecho a la ciudad, quedarán subsumidos a un simple pragmatismo recaudatorio como forma de hacer frente a la concentración centralizada de recursos y de poder político vigente.

## Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte* [Ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Alonso, G. (2007). *Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad* [Ponencia]. Cuarto

Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Amborski, D., y Smolka, M. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 29(88), 55-77. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Asociaciones Público-Privadas. Guía de referencia*.

Banco Central de la República Argentina. (2012). *Cotización oficial del dólar año 2012*. [http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Evolucion\\_moneda.asp](http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Evolucion_moneda.asp)

Barenboim, C. (2015). Análisis de los instrumentos de regulación urbana empleados en Puerto Norte y sus áreas de influencia, en Rosario, Argentina. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 2(1), 1-14. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/45499/50692>

Batallón: cambian otra vez el acuerdo. (2018, 19 de julio). *La Voz*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/batallon-cambian-otra-vez-el-acuerdo>

Beltrán, E., y Graglia, E. (coords.). (2010). *Federalismo argentino actual*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

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 M. Córdoba Montúfar (ed.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina* (pp. 121-143). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Corporación América. (s. f.). *Emprendimiento "Distrito las artes"*. <http://gorealestate.com.ar/project/distrito-las-artes/>

Corporación América comenzó las obras y la venta de Distrito Las Artes. (2017, 28 de junio). *La Voz*.

<https://www.lavoz.com.ar/negocios/corporacion-america-comenzo-las-obras-y-la-venta-de-distrito-las-artes>

Cravacuore, D. (2015). *Recentralización municipal en América Latina. Algunas razones explicativas* [Ponencia]. XI Conferencia Interamericana de Alcaldes, Miami, Estados Unidos.

Cuenya, B., y González, E. (2017). Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina. *Revista INVI*, 32(90), 77-104. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1061?version=web>

De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81-104. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/10566>

Del Río, J., Coletti, R., y Raymundo, P. (2018). *Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial. Un análisis del caso de Tandil* [Ponencia]. XII Bienal del Coloquio Transformaciones territoriales, Universidad de la Plata, Argentina.

Dómina, E. (2015, 15 de octubre). ¿Conviene los convenios urbanísticos? *La Voz*. <https://www.lavoz.com.ar/opinion/conviene-los-convenios-urbanisticos>

- Gargantini, D. (2020). Capacidades estratégicas para el diseño y gestión de políticas integrales y sostenibles de hábitat en municipios argentinos. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 22, 5-36. <http://doi.org/10.4067/S0719-17902020000200005>
- Gargantini, D., y Pedrotti, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 18(57), 319-357. <https://doi.org/10.22136/est20181131>
- Gomà, R., y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel.
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo* (2.ª ed.). Paidós.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. En Hacia una geografía crítica*. Akal.
- Hilderbrand, M., y Grindle M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? En M. Grindle (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (pp. 441-463). Harvard University Press.
- Huerta, A. R., y Montes, V. G. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2), 113-138. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/58>
- Infonegocios. (2017, 10 de agosto). *Distrito las Artes ya vendió sus primeras unidades (firma de contratos en Corporación América)*. <https://infonegocios.info/plus/distrito-las-artes-ya-vendio-sus-primeras-unidades-firma-de-contratos-en-corporacion-america>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. (2012). *Recuperación de Plusvalías Urbanas*.
- Lentini, M., y Palero, D. (2001). Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. *Revista INVI*, 42, 61-71. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/415/795>
- Magnasco, M. (2017, 29 de junio). Ganó un millonario, perdimos los cordobeses. *La Mañana*. <https://lmdiarario.com.ar/contenido/16464/gano-un-millonario-perdimos-los-cordobeses>
- Mestre: Si no se cumple el convenio del ex Batallón 141, se da de baja. (2019, 1.º de agosto). *La Voz*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/mestre-si-no-se-cumple-convenio-del-ex-batallon-141-se-da-de-baja>
- 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. En G. Pérez (ed.), *Geografía por venir* (pp. 667-678). UNComahue.
- Municipalidad de Córdoba. (2001). *Diagnóstico y líneas estratégicas para el Plan Urbano Ambiental*.
- Municipalidad de Córdoba. (2003). *Formulación de lineamientos alternativos para el plan urbano ambiental*.

Municipalidad de Córdoba. (2005). *Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba-PECba*.

Municipalidad de Córdoba. (2007). *Ordenanza N.º 11400*. Digesto Municipal de la ciudad de Córdoba. <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

Municipalidad de Córdoba. (2008). *Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba. Lineamientos y Estrategia General para el reordenamiento del territorio*.

Municipalidad de Córdoba. (2011). *Ordenanza N.º 11988*. Digesto Municipal de la ciudad de Córdoba. <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

Municipalidad de Córdoba. (2012, 6 de septiembre). *Ordenanza N.º 12.077 Convenios Urbanísticos Públicos y/o Privados*. Digesto municipal de la ciudad de Córdoba.

Municipalidad de Córdoba. (2013a, 9 de enero). *Ordenanza N.º 12148, Convenio Urbanístico (Ex Batallón 141)*. Digesto municipal de la ciudad de Córdoba.

Municipalidad de Córdoba. (2013b). *Ordenanza N.º 12756*. Digesto Municipal de la ciudad de Córdoba. <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

Municipalidad de Córdoba. (2015). *Ordenanza N.º 12483*. Digesto Municipal de la ciudad de Córdoba. <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

Municipalidad de Córdoba. (2017). *Ordenanza N.º 12756*. Digesto Municipal de la ciudad de Córdoba. <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

Municipalidad de Rosario (s. f.). *Ex Batallón 121*. <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/obras-publicas/ex-batallon-121>.

Municipalidad de Rosario. (2007). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/plan-urbano-rosario-2007/2017>

Municipalidad de Rosario. (2008). *Plan Estratégico Rosario PERM +10*. <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/file/130017>

Municipalidad de Rosario. (2012a, 11 de octubre). *Ordenanza N.º 8973 Convenios Urbanísticos para Planes Especiales o Planes de Detalles. Aplicación*. Digesto municipal de la ciudad de Rosario.

Municipalidad de Rosario. (2012b, 13 de diciembre). *Ordenanza N.º 9027 Plan especial de reordenamiento urbanístico. Ex Batallón 121. Definición. Ámbito de aplicación*. Digesto municipal de la ciudad de Rosario.

Municipalidad de Rosario. (2013). *Ordenanza N.º 9068*. Digesto Municipal de la ciudad de Rosario. <https://www.rosario.gov.ar/normativa/>

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*, 35, 50-77. <http://doi.org/10.25100/sye.v0i35.7295>.

Peresini, N. (2018). Neoliberalización urbana : nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018). *Revista Ciudades, Estados y Política*, 5(1), 77-86. <https://doi.org/10.15446/cep.v5n1.68453>

- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462. <https://doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Pontoni, S., y Fernández, M. L. (2018). Procesos de reconversión urbana en Rosario. *A&P Continuidad*, 4(7), 70-81. <https://doi.org/10.35305/23626097v4i7.58>
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Sin consenso para el banco de inmuebles. (2010, 23 de septiembre). *Diario Día a Día*. <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/sin-consenso-para-el-banco-de-inmuebles>
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Zysman, G. (2006, 13 de junio). La compra de los terrenos del 121 insumirá veinte millones de pesos. *Página 12, Rosario*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-3969-2006-06-13.html>
- Suppo, V., y Carranza, J. (2019, 1 de agosto). Ex Batallón 141: pedirán una revisión del convenio. *La Voz*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ex-batallon-141-pedir-una-revision-del-convenio>