

**EJE TEMÁTICO 2:
 DETERIORO DEL HABITAT, FRAGMENTACIÓN
 Y DESIGUALDAD SOCIO-ESPACIAL**



**CAPACIDADES MUNICIPALES PARA LA GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA DEL SUELO URBANO
 CASO EX BATALLÓN 141, CÓRDOBA (ARGENTINA)**

Autores:
 Gargantini, Daniela*
 Peresini, Natali*
 Correzuela, María*
 Peralta, Joaquín**

*Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Córdoba y Centro Experimental de la Vivienda Económica- CONICET
 ** Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Córdoba y Facultad de Arquitectura, Urbanismo y diseño- Universidad Nacional de Córdoba



C E V E



OBJETIVO INTERVENCIÓN

Analizar críticamente las condiciones y las capacidades institucionales puestas en juego por los municipios del país a la hora de diseñar, gestionar y desarrollar acciones urbano-habitacionales bajo mecanismos de articulación público-privada, a partir del análisis específico de proceso de reconversión del predio militar del Ex Batallón 141 mediante la aplicación de la Ord. 12.077/12 de Convenios Urbanísticos.

CASO
 Predio militar "Ex Batallón 141" – Ordenanza 12.077/12 de Convenios Urbanísticos.



Pre visualización del proyecto aprobado para el predio del ex batallón N° 141, Córdoba. Fuente: La Voz. Ruben Curto. Sección Política. 13 de marzo de 2014. "Así es el plan que Mestre le aprobará a Eurmekian para el ex Batallón 141".

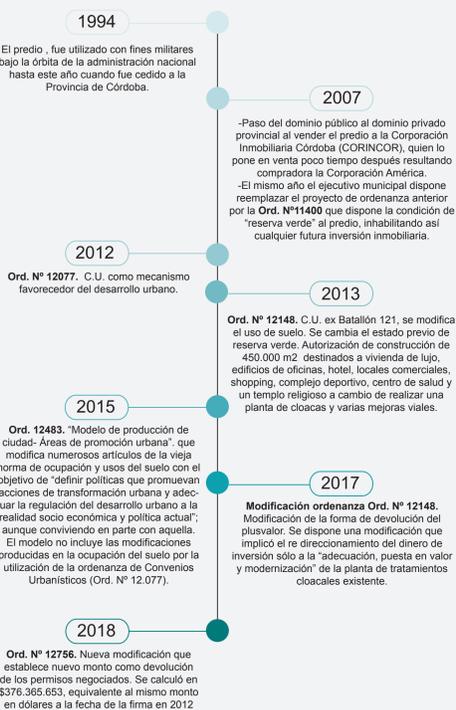


Pre visualización del proyecto aprobado para el predio del ex batallón N° 141, Córdoba. Fuente: página web de "Corporación América". (compromiso: "Distrito las artes" http://gorealestate.com.ar/project/distrito-las-artes/ (consulta: agosto 2019)

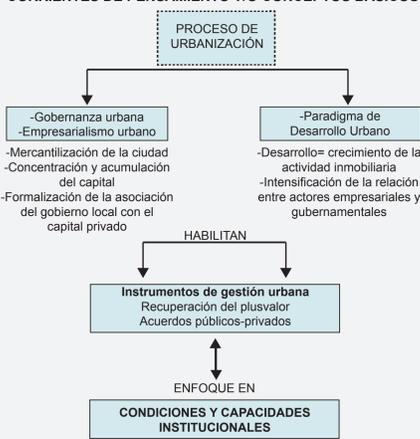
ACTORES E INSTITUCIONES CLAVES

- Holding internacional (Corporación América)
- Municipio (Municipalidad de Córdoba a través de Comisión de Convenios Urbanísticos).

LÍNEA DEL TIEMPO DEL PROCESO NORMATIVO DEL EX BATALLÓN 141



CORRIENTES DE PENSAMIENTO Y/O CONCEPTOS BÁSICOS



PRESENTACIÓN SINTÉTICA DE DIAGNÓSTICO Y SUS CONCLUSIONES

El caso ex Batallón 141 de la ciudad de Córdoba expone los efectos de la utilización del instrumento Convenio Urbanístico como mecanismo de articulación público-privado.

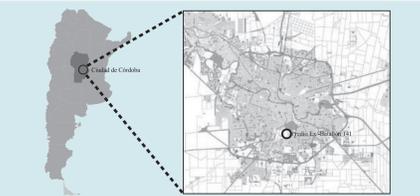
La ordenanza de CU, se elabora y aprueba dentro del primer año de gestión del intendente Mestre (2011-2015 Partido: UCR) aunque los antecedentes directos que abonaron el proceso de institucionalización se dan en la gestión anterior de Daniel Giacomino (2008-2011 Partido: FPV). Luego del boom inmobiliario que se produjo entre 2003 y 2008 y frente a la crisis internacional que afectó al sector era necesario mantener los niveles de actividad, lo que llevó a representantes desarrollistas, coadyuvado por la ausencia de décadas de un plan de ordenamiento territorial o esquema similar, a proponer nuevos mecanismos de "promoción para el crecimiento y el desarrollo urbano" con rápida respuesta del Estado.

Su efectiva incorporación al marco normativo en 2012 define los CU 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. Queda omitido en la norma establecer áreas estratégicas o prioritarias para la implementación de este instrumento dejando a merced del mercado inmobiliario su localización, como tampoco se establece la necesidad de cercanía con áreas urbanizadas, a costa de suelo barato que pueda convertirse en urbano. La Ordenanza cuenta con 31 artículos, de los cuales sólo dos se destinan a especificar la disposición del beneficio a favor del gobierno local por estas excepciones, estableciendo las formas de "integración de la participación municipal" que serán ente el 10% y el 15% del beneficio otorgado al privado y negociadas para cada caso.

El segundo convenio celebrado bajo esta ordenanza fue el relacionado con el Ex Batallón 141 (Ord. N° 12.148, 2013), aunque las negociaciones entre el grupo empresario y los representantes municipales habían comenzado con anterioridad. Se aplicó para la reconversión -mediante el cambio de uso- de este predio con excelentes condiciones de ubicación en la trama urbana destinadas a la actividad militar, bajo principios de facilitación del mercado inmobiliario e intereses lucrativos, sin mayor atención a las particularidades y complejidades locales.

El predio cuenta con 22,3 ha y una ubicación privilegiada en la trama urbana, fue utilizado con fines militares bajo la órbita de la administración nacional hasta 1994 cuando fue cedido a la Provincia de Córdoba. Los planes urbanos lo consideraban bajo la figura de "reserva militar", aunque promovían la incorporación de usos comercial, de servicios y residencial dada su cercanía al área central. En 2006, la administración municipal envía un proyecto de ordenanza para establecer las condiciones de edificación en esas hectáreas, con la intención de permitir la construcción de hasta 50 metros de altura y 18 pisos que no se llega a aprobar. Para 2007, la provincia dispone el paso del dominio público al dominio privado provincial al vender el predio a la Corporación Inmobiliaria Córdoba (CORINCOR), quien lo pone en venta poco tiempo después resultando compradora la Corporación América. Sin embargo, ese mismo año el ejecutivo municipal dispone reemplazar el proyecto de ordenanza anterior por la Ord. N°11.400 (2007) que dispone la condición de "reserva verde" al predio, inhabilitando así cualquier futura inversión inmobiliaria.

El nivel de articulación de actores logrado se reduce a la participación del ejecutivo municipal y representantes de la empresa desarrollista, desatendiendo los reclamos de los sectores técnico-profesionales, vecinos y organizaciones, lo cual es fuente de conflictos de alto nivel ante la falta de regulación estatal del cumplimiento de las contrapartes comprometidas por el actor privado en concepto de captación de plusvalor. Los resultados del análisis del caso expuesto proveen insumos para la identificación de aquellas condiciones y capacidades que favorecen 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 a la hora de construir ciudades más justas e integradas.



Ubicación geográfica-política de la ciudad de Córdoba y del predio del Ex batallón 141. Fuente: Elaboración propia

PRINCIPALES PROPUESTAS

En el marco del contexto de neoliberalización actual resulta imperioso fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales frente a las fuertes presiones del sector empresarial en los procesos de gestión urbana:

- participación y reconocimiento de los diferentes actores involucrados
- planeamiento urbano como incumbencia y tarea específica de los gobiernos locales
- Estas capacidades, tanto en los momentos de surgimiento, formulación e implementación de una política, posibilitan una mejor apropiación-uso de los instrumentos de articulación público-privada disponibles bajo el modelo de gobernanza del suelo urbano vigente. A su vez favorecen los efectos redistributivos deseados al actuar como factores inhibidores de la simple facilitación por parte del municipio de la actividad económica que garantiza la rentabilidad del capital privado y de la reproducción ilimitada del rol de los promotores inmobiliarios como agentes concretos de urbanización.
- Indicadores que dan cuenta de la existencia de capacidades institucionales (Gargantini, 2018)
 - la existencia de un plan de desarrollo urbano-ambiental consensuado y de cuerpos normativos específicos que potencien una ciudad integrada y no extendida en vigencia en el municipio;
 - la relación existente entre metros cuadrados construidos conforme permisos de loteo o edificación otorgados según norma establecida por el plan urbano-ambiental local y las excepciones otorgadas por año de gestión;
 - la existencia de una política activa de acceso y regulación del suelo urbano para los distintos sectores de la sociedad local, coherente con el plan de desarrollo urbano-ambiental;
 - la dotación de estructuras organizativas (áreas o espacios institucionalizados estables) responsables del planeamiento urbano y de las políticas de suelo y habitacionales en la ciudad;
 - y la amplitud de herramientas normativas y tributarias disponibles y vigentes en el municipio, que permitan la planificación, promoción y desarrollo urbano, la participación ciudadana en ello, el financiamiento y la redistribución claramente pautada y controlada de costos y beneficios

MODELO DE FINANCIAMIENTO

Articulación público-privada, mediante la aprobación de las Ord. N°12.077/12, Ord. N°12.148/13, donde se autorizó cambio en la norma de uso y fraccionamiento del suelo urbano para la construcción de 450.000 m² en los predios del ex Batallón 141. Los mismos, valuados por el mercado en US\$ 2.200 m², fueron destinados a vivienda de lujo, edificios de oficinas, hotel, locales comerciales, shopping, complejo deportivo, centro de salud y un templo religioso.

A cambio Corporación América se comprometió a aportar \$96.702.382 (US\$ 19.735.180 a la fecha de la firma del Convenio) mediante la ejecución de algunas mejoras viales y la construcción de una nueva planta de tratamiento cloacal para la ciudad como devolución del plusvalor.

Sin embargo, a lo largo del proceso (1994-2019) el municipio modificó la 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, volvió a modificar la forma de devolución a la simple adaptación de planta existente. Se procedió así a la renegociación del monto de dinero, el cual se pauta pagar en pesos y en cuotas fijas (Ord. N°12.756/18).

A la fecha Corporación América sólo da cuenta del cumplimiento parcial de 1 de las 10 cuotas establecidas, excediendo el plazo establecido. Las obras, tanto del desarrollo inmobiliario comprometido como de las devoluciones pactadas, no se encuentran aún iniciadas, y el nivel de conflicto entre las organizaciones vecinales, los referentes profesionales, el municipio y la empresa desarrollista resulta alto, al verificarse el no cumplimiento con el acuerdo inicial en plazos y montos de la devolución.

REPERCUSIÓN EN LOS MEDIOS

Bajo Grande: apuntan al convenio del ex-Batallón

La concejal Victoria Flores y la Fundación Córdoba de Todos piden informes. Quiéren saber por qué no funciona la planta y si Eurmekian cumplió el convenio urbanístico.



Corporación América comenzó las obras y la venta de Distrito Las Artes

El presidente afirmó que la empresa Corporación América fue invitada para cubrir un pago de obras de \$300 millones de pesos, destinados para la Sanación Depuradora de Aguas Cloacales de Bajo Grande.



¿Cuántos años se tardó en construir el ex Batallón 141?

Dóminia pidió que se disuelva el convenio por el ex Batallón 141

Planteó que la ordenanza establece como plazo máximo para aprobar las obras comprometidas dos años y pasado más de cinco. El edilismo aprobó un plan de cuotas, con un aporte que equivale al 26 por ciento de lo que adeuda Corporación América.

Evalúan iniciar acciones judiciales contra la Municipalidad por el ex Batallón 141

"El Estado es el responsable de garantizar el interés público", señalan las agrupaciones de vecinos. Desde la empresa aseguran que cumplen con todas las regulaciones.

La Municipalidad autorizará construir en el ex Batallón 141 a cambio de obras

Le exigirá al Grupo Eurmekian una planta de cloacas para la zona de nudos viales y ampliación de avenidas. Se dejará más de la mitad como espacio verde. Sin edificios en altura.

Un batallón de beneficios que tardan en llegar

El área se dio en comodato a un año de su construcción. La ley

REFLEXIONES FINALES SOBRE SUS RESULTADOS Y SOBRE LAS CAPACIDADES PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL CASO ESPECÍFICO PRESENTADO

La habilitación de modalidades excluyentes de producción del espacio, arreglos de los marcos regulatorios para posibilitar operaciones inmobiliarias o dinámicas público-privadas que permiten grandes intervenciones bajo la consigna de la recuperación de plusvalor a beneficio del gobierno local, muestran hoy el carácter de los acuerdos ligados a una gobernanza urbana de orden "empresarial".

La preponderancia de la influencia y liderazgo de las instituciones gubernamentales y los cuerpos técnicos por sobre la de los agentes privados con intereses directos en el desarrollo del negocio inmobiliario, resultan estratégicos a la hora de formular y aplicar instrumentos de gestión urbana bajo articulación público-privada. El modelo de gobernanza urbana bajo términos redistributivos, se encuentra fuertemente condicionado por las condiciones y capacidades político-institucionales particulares con que cada gobierno local gestiona el suelo urbano. El nivel de articulación, conflicto y cumplimiento de contrapartes dependen así de las características, fortalezas y debilidades de las dinámicas político-institucionales en que se producen esas políticas.

Entre las capacidades institucionales necesarias de fortalecer en los gobiernos locales a la hora de gestionar el desarrollo urbano, la capacidad de reconocer las voces de los diferentes actores involucrados (especialmente los sectores técnicos y ciudadanos) y de planificar este desarrollo resulta estratégica. De allí la necesidad imperiosa de "retomar el planeamiento urbano como incumbencia y tarea específica del gobierno municipal, recuperando el rol específico e indelegable que el municipio posee en la gestión territorial (y reforzando) el rol del Estado como ente regulador en medio de contextos de alta presión inmobiliaria y de corrupción asociada al otorgamiento de excepciones" (Gargantini, 2018). La valorización de la planificación urbana participativa como estrategia reguladora por excelencia, bajo principios que prioricen los intereses colectivos por sobre los particulares, resulta de esta manera una actitud y habilidad a fortalecer en los municipios. Esto supone recuperar el sentido de responsabilidad que le compete al nivel local en ello, y de corresponsabilidad con los niveles superiores en el avance hacia una mayor consideración y fortalecimiento de las capacidades de intervención territorial del municipio, en pos de la maduración de su rol -tanto político como técnico- en el diseño y gestión de políticas urbano-habitacionales más pertinentes.

PROYECTO

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. Co-director: Miguel Martiarena. Financiación: SIV- Universidad Católica de Córdoba.

FUENTES

- Ordenanza Convenios Urbanísticos 12.077 (2012). Córdoba, Argentina: Digesto municipal. Consejo deliberante de la ciudad de Córdoba.
- Ordenanza N° 12.148 (2012). Convenio Urbanístico (Ex Batallón 141). Digesto municipal.
- Red ciudadana Nuestra Córdoba.
- Beatriz Valencia

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). "La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte" en: 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 ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Carmona, R. (2008). Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactorial y gobernanza democrática. En Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina (pp. 121-143). Quito: FLACSO.
- Cravacure, D. (2014). "La recentralización emergente en América Latina". En Fidel, C. y Villar, A. (comp), Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina: aproximación a un enfoque analítico. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini- Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacure, D. (2015). "Recentralización municipal en América Latina. Algunas razones explicativas". Ponencia presentada en la XI Conferencia Interamericana de Alcaldes. Miami, EE.UU.
- De Mattos, C. (2010). Globalización y metanormas metropolitanas en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. Revista de Geografía Norte Grande, (47), 81-104.
- Fraser, N. (2015). Legitimation Crisis On the Political Contradictions of Financialized

- Capitalism. Critical Historical Studies, 2(2), 157-189.
- 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. Hacia una geografía crítica (1). Madrid: Akal.
- 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.
- Gargantini, D. (2018). Municipios e acceso al hábitat: Condiciones y capacidades institucionales para la gestión local e integral del hábitat. Informe final de Posdoctorado. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Gargantini, D. (2016). Tierra de conflictos : conflictos urbanos y violaciones al derecho a

- la ciudad en Córdoba capital. Comp. por Gargantini, D. y Martiarena, M., 1ª ed, Córdoba: EDUCC.
- Gargantini, D.; Peresini, N., Correzuela, M. (2019). Condiciones y capacidades político-institucionales en la gestión del suelo bajo convenios urbanísticos en ciudades argentinas. (en prensa)
- Gomá, R., & Subirats, J. (1998). Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Ariel Ciencia Política. Madrid: Ariel.
- Huerta, A. R., & 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. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Volumen II, 113-138.
- Logan, J., & Molotch, H. (2015). La ciudad

- como máquina de crecimiento. En Observatorio metropolitano (coord), El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas (pp. 157-210). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Peresini, N. (2018). Neoliberalización urbana: nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018). Revista Cuadernos, Estados y Política, 5(1), 77-86.
- Rosas-Huerta, A. (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". En: Política y Cultura, 30, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.