

Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano
Escuela de Graduados FAUD - UNC

Articulación Público-Privada en Intervenciones Urbanas para el Desarrollo Urbano Sustentable.

*“Lineamientos para su implementación en
un contexto de Gobernanza.
Convenios Urbanísticos Córdoba”*

María Beatriz Valencia

Directora: Cristina del Campo

Córdoba
2020

Resumen

Las Alianzas Público Privadas (APP) para proyectos de Desarrollo Urbano promovidas como buenas prácticas, deseables, son vistas con gran interés desde las administraciones locales y vienen siendo implementadas con diversidad de modalidades y resultados.

Si bien no se ha profundizado en el análisis de su aplicación y resultados a largo plazo, referidos a eficiencia, efectividad, o contribución a la sustentabilidad del Desarrollo Urbano vemos que los efectos de su aplicación no parecen ser siempre los deseados, teniendo como síntomas visibles procesos de deterioro ambiental, incremento de costos de servicios urbanos, segregación socio-territorial, conflictividad social y desconfianza pública hacia las instituciones.

Este trabajo pretende contribuir al análisis de la Gestión de las Intervenciones urbanas mediante APP, por ello el enfoque es desde la Gobernanza del Desarrollo Urbano Sustentable y no profundiza en cuestiones físico espaciales, morfológicas o funcionales; siendo el Objeto de Estudio el Proceso de Gestión.

El presente trabajo indaga y explora algunas experiencias de aplicación desde el enfoque del Desarrollo Urbano Sustentable con la intención de encontrar las lógicas subyacentes, condiciones necesarias, obstáculos y potencialidades para que estos instrumentos contribuyan efectivamente a llevar adelante procesos de Gestión del Desarrollo Urbano Sustentable.

A través del análisis crítico y comparativo de experiencias locales en la Ciudad de Córdoba bajo la Ordenanza N°12077/12 de Convenios Urbanísticos y otras experiencias de aplicación de instrumentos o procesos similares que han tenido relevancia en la consideración pública o experta.

Partiendo de la experiencia Barcelona, avanzando hacia experiencias latinoamericanas como Operaciones Urbanas Concertadas (OUC) del Brasil y algunas nacionales como Puerto Madero y Convenios Urbanísticos en la ciudad de Rosario, se indaga particularmente sobre los *marcos normativos*, los *instrumentos* utilizados y los *procesos* de implementación.

Desde el enfoque del *Desarrollo Sustentable* y la *Gobernanza*, conceptualizados a partir de las definiciones consensuadas en organismos internacionales y aportes teóricos, se detectaron los *aspectos clave* en la implementación de estos *instrumentos*, los que se encuadran en dos escalas, el *contexto* y el *proceso de implementación*.

En el *contexto* se incluye la inserción en marcos institucionales, normativos y de planificación en distintas escalas y niveles de gobierno y marcos globales de

sustentabilidad y en el *proceso de implementación* los instrumentos y procedimientos. En ambos se presta especial consideración a la *participación* de los actores involucrados.

Se realiza también el análisis necesario del *contexto local* para detectar las capacidades y recursos existentes, disponibles, y necesarios para avanzar en ese sentido (aplicación de Alianzas Público-Privadas (APP) para el *Desarrollo Urbano Sustentable* (DUS)) y en función de ello proponer la reformulación o diseño de nuevos procesos o instrumentos.

De este análisis surgen las líneas o ejes sobre los que planteamos la *propuesta*.

Finalmente se hace una propuesta de lineamientos y criterios para que la Gestión de intervenciones urbanas mediante Alianzas Público-Privadas contribuya a la *Gestión del Desarrollo Urbano Sustentable*, partiendo del tratamiento sistémico e integral (e integrado) de los procesos, con especial consideración de los Marcos de Planificación, Jurídico-normativo y Estructura Institucional con la premisa de fijar objetivos, principios y reglas claras que (valga la paradoja) *regulen* la *discrecionalidad* de las decisiones.

Con énfasis en la incorporación de la *Participación Ciudadana* efectiva a lo largo de todo el proceso, como mecanismo para garantizar la prevalencia del Interés General, la continuidad de procesos, la recuperación de la confianza y el fortalecimiento del Capital Social.

Se proponen criterios, que implican el fortalecimiento de los procesos mediante la creación o rediseño de instrumentos y la articulación y adecuación de instrumentos existentes.

La propuesta final incluye recomendaciones específicas aplicables a la realidad de la Ciudad de Córdoba, además de los lineamientos generales mencionados aplicables en otros casos, siempre mediante la adaptación a ellos, previo análisis del contexto y la capacidad local.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Urbano Sustentable, Gobernanza, Articulación Público Privada, Convenios Urbanísticos.

Agradecimientos

A mi Madre que me inculcó el ejercicio del pensamiento crítico, el valor de las palabras, la pasión por el conocimiento, el interés por lo público, el valor de lo colectivo y el verdadero sentido de la acción política y el involucramiento ciudadano como modo de cambiar la realidad.

A la sociedad que ha sostenido la Educación Pública, que no solo me ha dado las herramientas del conocimiento sino también la obligación de asumir una responsabilidad en la defensa de lo colectivo.

A esta maestría GADU que me permitió sumergirme en lo interdisciplinar, la visión holística, sistémica y el pensamiento complejo, y trascender los límites de la arquitectura

A Cristina, mi Directora de Tesis, que generosamente me ha impulsado, organizado y acompañado.

A Myriam, Pamela y Elisa que confiaron siempre en mis capacidades alentándome y acompañando mi camino.

A mi familia por el tiempo y la paciencia.

A todas las personas que colaboraron desinteresadamente con este trabajo, compartiendo experiencias, percepciones y saberes, opiniones, críticas, inquietudes y oposiciones, desde múltiples disciplinas, arquitectura, urbanismo, ciencias políticas, ingenierías, sociología, geografía y comunicación. También a algunos funcionarios por su necesidad.

A la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, que me permite renovar cada día la esperanza de que otra ciudad es posible.

A todos ellos va dedicado este trabajo

Índice

RESUMEN	II
AGRADECIMIENTOS	IV
ÍNDICE	V
INTRODUCCIÓN	IX
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	11
I.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS	12
I.2. MARCO CONCEPTUAL	18
I.2.1. DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE	19
El Desarrollo	20
El Desarrollo Sustentable	23
El Desarrollo Urbano Sustentable	33
Características de Desarrollo Urbano sustentable	46
I.2.2. GOBERNANZA	47
El significado	47
La participación ciudadana en la gobernanza	52
La vinculación Público Privada en la gobernanza	57
Características de la Gobernanza	64
I.2.3. GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO	65
La necesidad de Planificar	65
Planificación, planeamiento, gestión, algunas precisiones sobre los términos utilizados	65
Aspectos clave de Gestión. Primera aproximación	73
CAPÍTULO II. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS	74
II.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	75
II.1.1. CASOS REFERENTES	79
Barcelona - “el modelo”	81
Brasil - Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC)	86

Puerto Madero	93
Rosario	99
II.1.2. REPERTORIO DE ASPECTOS CLAVE	107
II.1.3. CONVENIOS URBANÍSTICOS CÓRDOBA, ORD. 12077/12	111
II.2. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD LOCAL	129
II.3. REFLEXIONES	138
<u>CAPÍTULO III. PROPUESTA Y RECOMENDACIONES</u>	<u>141</u>
III.1. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS Y CRITERIOS	142
INSTANCIAS CRITICAS DETECTADAS COMO RELEVANTES	144
III.2. LOS LINEAMIENTOS	147
III.3. RECOMENDACIONES PARA EL CASO CÓRDOBA	157
III.4. CONSIDERACIONES FINALES	166
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>169</u>
<u>ANEXO I</u>	<u>181</u>

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1- CARACTERÍSTICAS Y ASPECTOS.....	15
GRÁFICO 2- SÍNTESIS PROCESO METODOLÓGICO	17
GRÁFICO 3- MARCOS TEÓRICOS CONCEPTUALES RELACIONADOS.....	20
GRÁFICO 4- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO Y LA CONSIDERACIÓN DE LAS 4 DIMENSIONES.....	23
GRÁFICO 5- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONSTRUCCION DEL CONCEPTO. HITOS.....	25
GRÁFICO 6- LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO	28
GRÁFICO 7- MARCO JURÍDICO.....	29
GRÁFICO 8- CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN LA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL - CONCEPTOS ASOCIADOS.....	32
GRÁFICO 9 - CONSENSOS INTERNACIONALES.....	34
GRÁFICO 10 - TABLA- TEMAS CLAVE EN LAS METAS DEL ODS 11	35
GRÁFICO 11. - CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LOS ODS.....	36
GRÁFICO 12- CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN LA NUEVA AGENDA URBANA	38
GRÁFICO 13 - CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN PAR-CEPAL	40
GRÁFICO 14 - CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA INICIATIVA DE CIUDADES PRÓSPERAS Y CON FUTURO.....	41
GRÁFICO 15 - CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN EL PROGRAMA CIUDADES EMERGENTES Y SOSTENIBLES (CES) BID.....	43
GRÁFICO 16 - CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN LA INICIATIVA CIUDADES CON FUTURO- CAF	43

GRÁFICO 17 - CONSIDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA POLÍTICA NACIONAL URBANA ARGENTINA	45
GRÁFICO 18- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DETECTADAS	46
GRÁFICO 19 - DIFERENCIAS ENTRE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD	48
GRÁFICO 20 - FACTORES CRÍTICOS EN LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL ,	58
GRÁFICO 21- CONCEPTOS ASOCIADOS A GOBERNANZA Y APP	59
GRÁFICO 22- CARACTERÍSTICAS DE GOBERNANZA	64
GRÁFICO 23 CUADRO - INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL PLAN URBANO	66
GRÁFICO 24- CUADRO - DIFERENCIAS ENTRE URBANISMO Y PLANEAMIENTO URBANO	67
GRÁFICO 25 - CUADRO - DIFERENCIAS ENTRE PLANIFICACIÓN Y PLANEAMIENTO,	67
GRÁFICO 26 - CARACTERÍSTICAS DE PLAN ESTRATÉGICO	68
GRÁFICO 27 - CUADRO LÓGICAS Y CONTENIDOS DE LOS PLANES DE PROYECTO	70
GRÁFICO 28 - CUADRO SÍNTESIS DE EVOLUCIÓN DE LOS ESTILOS DE PLANIFICACIÓN URBANA	72
GRÁFICO 29- ASPECTOS CLAVE DE LA GESTIÓN	73
GRÁFICO 30- SISTEMA DE CARACTERÍSTICAS	78
GRÁFICO 31- CASOS REFERENTES SELECCIONADOS	80
GRÁFICO 32- CONFORMACIÓN ACCIONARIA DE HOLSA Y CONFORMACIÓN ACCIONARIA DE LA SOCIEDAD MIXTA DE GESTIÓN DEL PLAN PROYECTO VILLA OLÍMPICA	84
GRÁFICO 33- PUERTO MADERO, INSERCIÓN EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	96
GRÁFICO 34- CONVENIOS URBANÍSTICOS ROSARIO, MARCOS, ACTORES LÓGICAS Y ACCIONES	100
GRÁFICO 35- CONVENIOS URBANÍSTICOS ROSARIO, INSERCIÓN EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	100
GRÁFICO 36- CORRELACIÓN DE INSTRUMENTOS	102
GRÁFICO 37- LÓGICAS DEL PROCESO MEDIANTE ORD. 12077	112
GRÁFICO 38- PARTES INTERVINIENTES: ACTORES, ROLES Y ACCIONES	114
GRÁFICO 39-INSERCIÓN DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN EN EL ORGANIGRAMA MUNICIPAL	114
GRÁFICO 40 - INCREMENTO DEL BENEFICIO	116
GRÁFICO 41- MARCOS, ACTORES, LÓGICAS Y ACCIONES EN LA ORD. 12077	118
GRÁFICO 42- SUPERFICIE DE TERRENOS CON MODIFICACIONES A LAS NORMAS Y EDIFICABILIDAD POTENCIAL OTORGADA, POR FECHA	122
GRÁFICO 43- MAPA CONVENIOS (GOOGLE MAPS)	123
GRÁFICO 44- PARÁMETROS Y ESCALAS DE VALORACIÓN	125
GRÁFICO 46- MATRIZ COMPARATIVA DE ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE CONVENIOS QUE INCREMENTAN LA DENSIFICACIÓN	125
GRÁFICO 45- MATRIZ COMPARATIVA DE ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE CONVENIOS QUE INCREMENTAN LA EXTENSIÓN	126
GRÁFICO 47 - CRONOLÓGICO DE PLANIFICACIÓN Y PLANEAMIENTO EN CÓRDOBA	133
GRÁFICO 48- PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	135
GRÁFICO 49- EL AMBIENTE EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	136
GRÁFICO 50- EL URBANISMO EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	136
GRÁFICO 51 - EL HÁBITAT EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	137
GRÁFICO 52- DETECCIÓN DE INSTANCIAS CRÍTICAS	143

GRÁFICO 54- SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE LINEAMIENTOS Y CRITERIOS.....	146
GRÁFICO 56- INSTRUMENTOS PARA UN MARCO JURÍDICO.....	151
GRÁFICO 57- SÍNTESIS RECOMENDACIONES GENERALES	156
GRÁFICO 60- IMAGEN: TARJETA DE PROBLEMAS Y PROPUESTAS EN TALLERES PARTICIPATIVOS BARRIALES	162
GRÁFICO 61- INCLUSIÓN DE LAS APP EN LAS POLÍTICAS LOCALES (CÓRDOBA).....	165

Lista de Acrónimos

APP: Articulación Público Privada

CCU: Comisión de Convenios Urbanísticos

CN: Constitución de la Nación Argentina

COM: Carta Orgánica Municipal

DaC: Derecho a la Ciudad

DiA: Dimensión Ambiental

DiE: Dimensión Económica

DiPI: Dimensión Político Institucional

DiS: Dimensión Social

DS: Desarrollo Sustentable

DUS: Desarrollo Urbano sustentable

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica

EC: *Estatuto da cidade*

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

GDUS: Gestión del Desarrollo Urbano sustentable

GU: Gestión Urbana

LGA: Ley General del Ambiente

NAU: Nueva Agenda Urbana

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OUCs: Operaciones Urbanas Consorciadas

PP: Políticas Públicas

Introducción

“El reto es transformar el discurso dominante de desarrollo sustentable en un concepto operativo que ayude a las ciudades de América Latina a lograr mayor equidad en su crecimiento”
R.A. Sánchez (2002:321)

En los últimos años, a partir de la aprobación de la Ordenanza 12077/12 en la Ciudad de Córdoba, se han llevado a cabo numerosas autorizaciones de modificaciones a las normas vigentes a pedido de Desarrollistas Inmobiliarios para viabilizar intervenciones fuera de ellas.

Las acciones de Articulación Público Privado (APP) pueden constituir un potente elemento de Gestión Urbana que sin duda irán volviéndose cada vez más frecuentes, impulsadas en gran medida por una corriente de “marketing” de la ciencia urbanística que fomenta o promueve estas prácticas, destacando ejemplos, ampliamente difundidos y a veces mencionados o usados como modelos importados e impostados.

Es necesario poner la mirada sobre ellas para que sean un efectivo instrumento para propiciar el Desarrollo Urbano Sustentable, por ello interesa en este trabajo profundizar en el análisis de algunos procesos efectivamente implementados indagando en los modos de gestión para detectar fallas, virtudes y condiciones necesarias desde el enfoque del Desarrollo Sustentable y la Gobernanza, en sintonía con marcos consensuados en los organismos internacionales o nacionales.

No es propósito de este trabajo indagar sobre cuestiones urbanísticas, físico-espaciales, formales o funcionales, sino sobre los *procesos de gestión*, tampoco se aspira a proponer un modelo rígido de actuación sino a establecer *criterios* para su implementación arribando a una Propuesta de Criterios y Recomendaciones

Quedará como desafío hacia el futuro seguir profundizando las investigaciones con el objetivo de diseñar indicadores para medir la contribución al DUS, de este instrumento y de las intervenciones gestionadas con ellos.

El trabajo se organiza en tres capítulos, en el primero definimos el marco conceptual del Desarrollo Urbano Sustentable y la Gobernanza, enmarcado en consensos

internacionales (ODS, NAU, DaC), para definir las *características* inherentes a los mismos y el concepto de Gestión del Desarrollo Urbano para un primer acercamiento a los *aspectos claves* de gestión.

En el segundo capítulo analizamos el estado de la cuestión a partir de casos paradigmáticos con el objetivo de relevar la presencia de las *características* referidas para operacionalizar los conceptos abordados en el Marco Conceptual y refinar el repertorio de *aspectos clave* de gestión con el cual analizamos el caso Córdoba. También analizamos la situación local para contextualizar nuestra propuesta.

Finalmente en el tercer capítulo hacemos una Propuesta General de Lineamientos y Criterios para la Gestión de Intervenciones Urbanas mediante Alianzas Público-Privadas como contribución al Desarrollo Urbano Sustentable y profundizamos en la viabilidad de su aplicación al caso Córdoba culminando con algunas Recomendaciones para ello.

Capítulo I.

Marco conceptual y metodológico

Aspectos Metodológicos

Marco Conceptual

Desarrollo Urbano Sustentable

Gobernanza

Gestión del Desarrollo Urbano

I.1. Aspectos Metodológicos

*Cada uno lee con los ojos que tiene
e interpreta a partir de donde sus pies pisan.
L. Boff (1998: 206)*

Tipo de Investigación

Se plantea un tipo de investigación cualitativa, exploratoria, descriptiva, analítica, comparativa, crítica. Propositiva.

Objetivo General

Establecer lineamientos para la implementación de procesos de Articulación Público Privada (Convenios Urbanísticos) como instrumento de gestión para el Desarrollo Urbano Sustentable.

Objetivos Específicos:

1. Relevar, analizar y describir el estado del arte en materia de Convenios Urbanísticos en Ciudad de Córdoba, (Ord. 12077/12) y a nivel internacional.
2. Definir el marco teórico-conceptual y vincularlo con la regulación referida a Convenios Urbanísticos en la Ciudad de Córdoba.
3. Identificar y caracterizar variables clave comparando casos internacionales relevantes, con la experiencia de implementación en la Ciudad de Córdoba.
4. Elaborar una propuesta de lineamientos para la implementación de Convenios Urbanísticos como herramienta de gestión para el Desarrollo Urbano Sustentable para la Ciudad de Córdoba.

Hipótesis:

Los *Convenios Urbanísticos*, en un contexto de *gobernanza* pueden constituirse como instrumentos para alcanzar objetivos de *Desarrollo Urbano Sustentable*.

Metodología

En el desarrollo del presente trabajo se define un marco conceptual para el abordaje de los procesos de APP en Intervenciones Urbanas desde el enfoque de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, introduciendo la perspectiva ambiental, fundamentalmente sistémica en la gestión urbana, para superar lógicas fragmentarias o puramente físicas, económicas o meramente discursivas. Avanzando hacia la detección de variables clave para la operacionalización de los conceptos Desarrollo Urbano Sustentable, Gobernanza y Gestión Urbana, para un abordaje integral de las problemáticas detectadas a raíz de la aplicación de estos instrumentos.

Con estas variables detectadas se elabora un repertorio de *características* y *aspectos*.

A partir de este marco conceptual, y con el repertorio de variables detectadas se realiza un relevamiento y análisis crítico de experiencias de implementación de instrumentos de APP en la gestión del Desarrollo Urbano en el ámbito Nacional e Internacional recurriendo a Fuentes bibliográficas y documentales, a fin de describir el estado de la cuestión.

En dicho análisis se identifican y profundizan las consideraciones sobre *aspectos* clave de gestión con los que se analiza en profundidad el caso de los Convenios Urbanísticos implementados en la Ciudad de Córdoba bajo la Ord. 12077/12.

Finalmente se definen cuatro *instancias críticas* sobre las cuales se plantean los lineamientos con criterios basados en el repertorio de *características*, aplicados en el diseño de los *aspectos* de gestión.

Estos Lineamientos y criterios destinados a orientar los procesos de gestión de APP para el DUS constituyen la propuesta de esta investigación.

Marco Teórico Conceptual

La definición de este marco se fundamenta en los referentes teóricos (fuentes bibliográficas) seleccionados, en la descripción del marco internacional referido a Objetivos de Desarrollo Sustentable, Nueva Agenda Urbana, Carta por el Derecho a la Ciudad, un marco jurídico nacional-local y en el propio posicionamiento como sujeto investigador.

Selección de casos

...según los entrevistados abunda cierto “marketing urbano” de instrumentos a partir de la divulgación y circulación de “casos exitosos” y por lo tanto, se plantea la posibilidad de instrumentos descontextualizados. (Argentina,2012:60)

Se seleccionaron casos paradigmáticos, aquellos que desde la consideración de los funcionarios, académicos, organismos de financiamiento, prensa y ciudadanos se presentan como *emblemáticos* como *buenas prácticas*, referenciados y tomados como *modelo o justificativo* para encarar procesos similares en nuestras ciudades, desconociendo en muchos casos los verdaderos fundamentos de su implementación: *Barcelona, Puerto Madero, Rosario, Brasil (OUC), Medellín*. Se aplicó este criterio de selección, porque la orientación de la investigación es hacia la implementación de políticas públicas con la intención es incidir en ellas, por eso se le asigna un gran valor a la consideración de estos ejemplos en el discurso predominante, que es en general donde intentan fundamentarse las decisiones de los funcionarios.

Luego, mediante un Análisis comparativo de los casos analizados reconocer, valorar y caracterizar los *Factores Críticos (o aspectos clave)* en relación al Desarrollo Urbano Sustentable y basado en ellos, elaborar una propuesta de criterios para la gestión de procesos de articulación público-privada en Intervenciones Urbanas para la Ciudad de Córdoba (con perspectivas de poder ser replicables).

Finalmente como una de las intenciones de esta investigación es realizar aportes para la gestión, considero necesario la redacción de un documento síntesis de divulgación.

Análisis de casos

Desde el marco teórico conceptual establecido para *Desarrollo Urbano Sustentable y Gobernanza*, se releva la presencia de las *características* en los casos seleccionados para luego mediante la comparación y búsqueda de convergencias y semejanzas definir los *aspectos* clave presentes en los procesos de gestión de los casos analizados y dar cuenta del estado del arte. Buscando la operacionalización de conceptos mediante el análisis instrumental de casos (Stake,1995)

Estos *aspectos* clave son los utilizados para ordenar y orientar la propuesta de Lineamientos y Criterios.

Fuentes

Análisis bibliográfico, información pública y notas de prensa

- Gobernanza: Multiactoral, Multinivel, Multiarea,
- Aspectos clave de la Gestión:
 - de Contexto: Marcos Jurídicos, de Planificación, Estructura Institucional, redes de actores.
 - de Proceso
 - Etapas: Toma de Decisión (mérito y oportunidad), Consideración del Costo/beneficio, Implementación, Monitoreo control/sanción, Evaluación,
 - Articulación: Interjurisdiccional (niveles de gobierno, regionalización), Intrainstitucional (ministeriales, instituciones académicas y científicas), Intersectorial, Interactoral
 - Participación ciudadana

Medida

La presencia de las características de Desarrollo Sustentable y Gobernanza (determinadas en el Marco teórico), constituyen uno de los parámetros de valoración. Se considera que su presencia indica que el caso estudiado contribuye al Desarrollo Urbano Sustentable, y que constituyen procesos de Gobernanza.

Se indaga sobre la pertinencia de esta calificación y los aportes de la presencia de estas características a la construcción de un proceso de gobernanza que contribuya al DUS.

Sistematización de la información

Se seleccionan las variables, *aspectos clave de gestión* consideradas estructurantes (más frecuentes y significativas).

- de Contexto
- de Proceso

Elaborando un repertorio de variables, que no solo organizan la información sino que también sirven como parámetro de análisis para otros casos y ordenarán las recomendaciones finales de esta investigación.

Con este esquema se analiza el Caso Córdoba para determinar su correspondencia con el estado de la cuestión.

Estas variables clave se analizan como sistema integrado y se detectan cuatro instancias críticas de la gestión sobre las que se centrará la propuesta de Lineamientos y criterios.

Propuesta

Finalmente se proponen lineamientos para orientar la acción, en función de criterios, principios y objetivos que permitan el diseño más adecuado para la gestión, la selección o diseño de instrumentos jurídicos y herramientas de gestión necesarios para definir un marco de actuación acorde a cada realidad local.

Los lineamientos se centran en las instancias críticas detectadas.

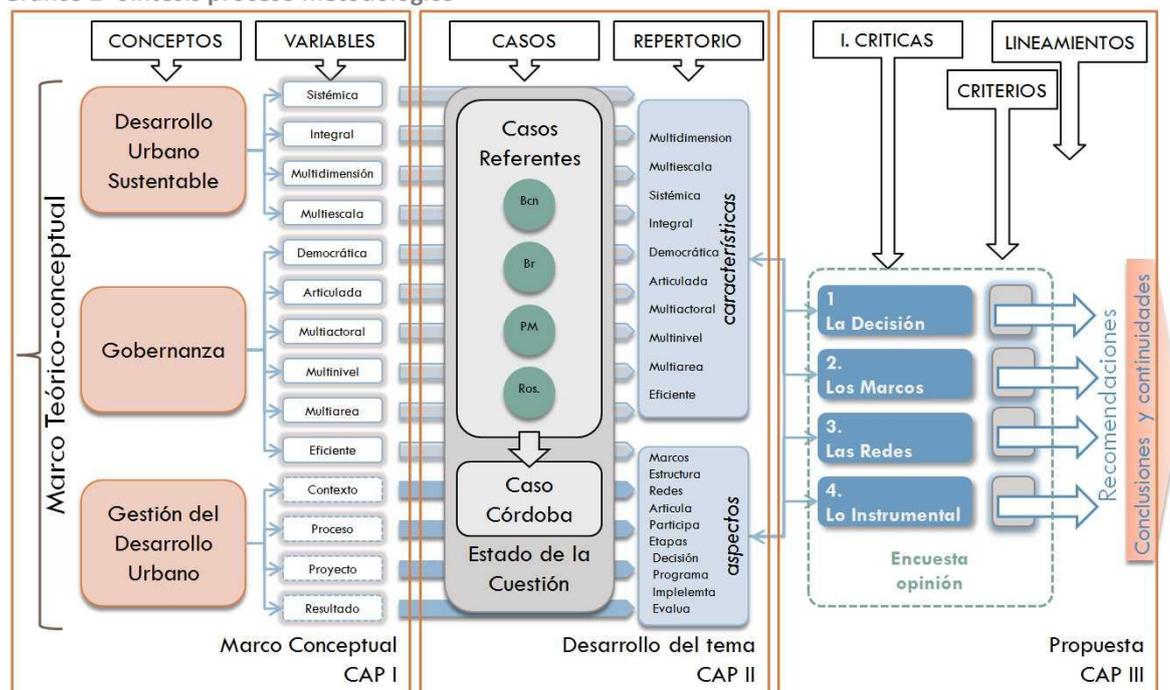
Estos lineamientos y criterios que se presentan de forma general, como soporte para su posible replica, se acompañan de recomendaciones generales específicas para el caso de la ciudad de Córdoba.

Encuesta

Al cierre se realiza una encuesta¹ para confrontar los contenidos de la propuesta con la opinión o percepción de un grupo de encuestados, interesados en el tema a fin de verificar la importancia asignada por ellos a las variables identificadas como *instancias críticas, lineamientos y criterios*.

En el siguiente gráfico se sintetiza el proceso metodológico y su correspondencia con los Capítulos del presente trabajo.

Gráfico 2- Síntesis proceso metodológico



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

¹ Anexo II

I.2. Marco Conceptual

“Las palabras tienen mucho valor”

La Monona

Afirma Héctor Schmucler (2016) que

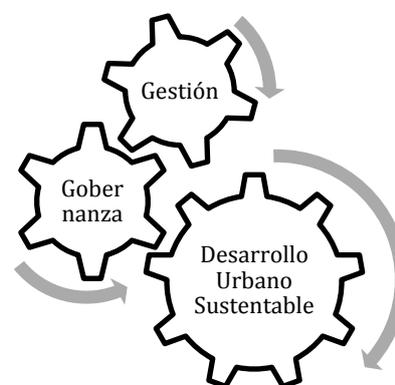
“ el problema sustancial, hoy, es la degradación de la palabra (que) hace posible su uso discrecional, modificándole su sentido. (...) Lo que estamos viviendo hoy es la ligereza de la palabra, no la ambigüedad, ... La ligereza implica vaciar de sentido y transformar la palabra”

Se utilizan en este trabajo términos polisémicos, es decir que pueden tener o se le asignan múltiples significados según el contexto en el que se pronuncian o utilizan, teóricos, políticos o técnicos.

Una de las premisas de este trabajo es hacer operativos los *conceptos* del discurso dominante de desarrollo sustentable y para ello es necesario definir estos *conceptos*, comprendiendo cómo se fundamentan y cómo se han formado y evolucionado a lo largo de la historia y en distintos ámbitos de la sociedad (Plasencia,2018:15).

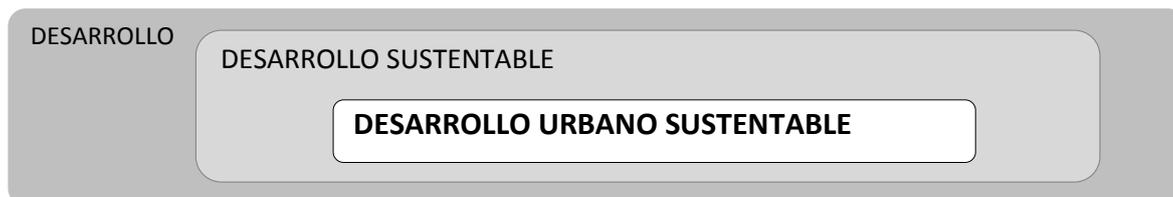
Comprendiendo que difícilmente sea posible, en esta instancia de investigación, definir de forma unívoca términos de tanta complejidad y diversidad de usos, pero sí que necesario acotar el significado que le asigne a término para que sepamos de qué estamos hablando

Por ello para evitar problemas de interpretación y por ende de comunicación que pueden crear confusiones o provocar el círculo vicioso de falsas expectativas-frustración-pérdida de confianza, es necesario acordar en primer lugar el significado de dichos términos para este trabajo.



es
cada

I.2.1. Desarrollo Urbano Sustentable

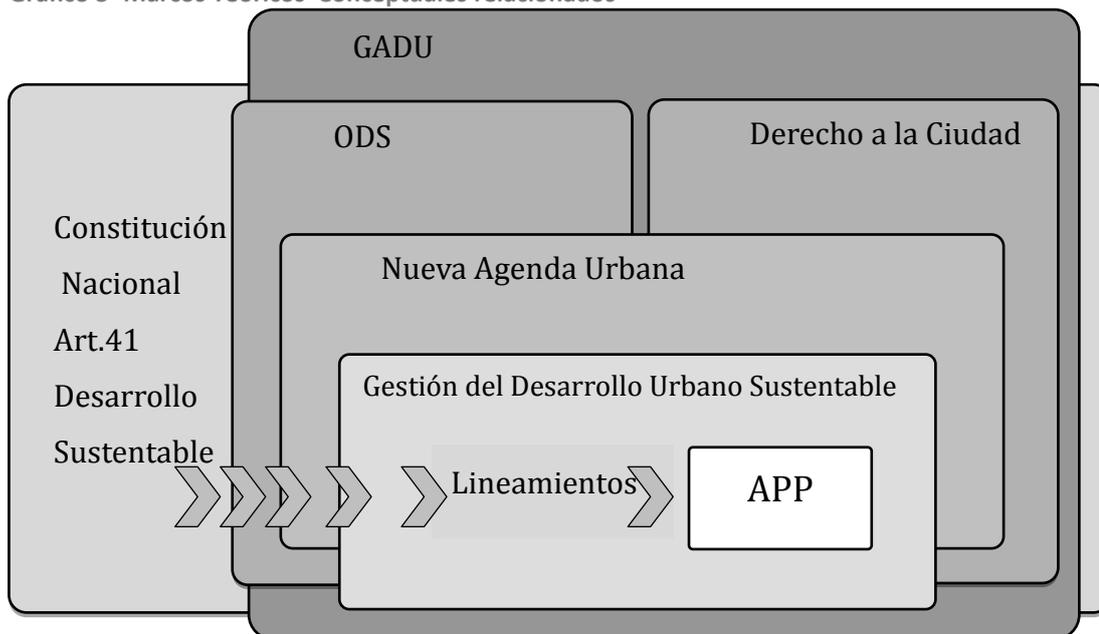


Partiendo de considerar la inclusión del concepto de *Desarrollo Sustentable* en nuestra Constitución Nacional (Art. 41), con la mirada orientada hacia la operatividad de conceptos, avanzando hacia conceptos consensuados dentro de los nuevos paradigmas de Desarrollo, contruidos colaborativamente, se comienza analizando la construcción de los conceptos actuales con la evolución de la preocupación por la sustentabilidad a lo largo de la historia, para llegar a la definición de la concepción predominante hoy referida al Desarrollo Sustentable y el rol de las ciudades, para así ver el modo en que se construye y se instala el concepto en la agenda de los gobiernos y pueblos del mundo (analizando en profundidad, los últimos consensos internacionales). Para luego establecer las definiciones de los conceptos a utilizar en el desarrollo del presente trabajo con aportes desde fundamentos teóricos.

Como la intención es llegar a una propuesta de lineamientos y criterios aplicables a la gestión local (aunque con posibilidades de replicabilidad) se analiza el contexto normativo e institucional desde lo local (municipal) hacia otros niveles de gobierno.

Así el marco conceptual se nutre desde el Marco teórico de la GADU, sumando el Marco doctrinario de los consensos internacionales de Desarrollo Sustentable y el marco jurídico local. Con la intención de incorporar el Enfoque desde la Gestión del Desarrollo Urbano Sustentable, proponiendo Criterios para que la Implementación de Alianzas Público-Privadas contribuyan al Desarrollo Urbano Sustentable.

Gráfico 3- Marcos Teóricos Conceptuales relacionados



Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia

El Desarrollo

El significado. El *Desarrollo* es la utopía social por excelencia afirma Boisier y quizás por ello se ha producido paulatinamente una verdadera polisemia en torno a este término (Boisier, 2003:32) casi hasta convertirse en un término de “moda” que puede tener efectos negativos por la exagerada banalización del término pero también efectos positivos al concentrar la atención intelectual en un examen sistemático de tales ideas, y un surgimiento de muchos aportes hechos por especialistas desde distintos campos del conocimiento que ayudan a perfeccionar la idea básica de desarrollo (Boisier, 2004:2).

Inicialmente el concepto de Desarrollo fue asociado al Crecimiento Económico y así continuó durante dos décadas, asociado al PIB per cápita, valor que se usó como medida de desarrollo, en un campo de conocimiento de dominio profesional de economistas (Boisier, 2003:28) Hubo que esperar hasta 1990 que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado particularmente en ideas de Amartya Sen, de Mahbub ul Haq, de Richard Jolly y otros, introdujese una nueva acepción y una nueva forma de medir el desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano (Boisier, 2003:29).

Este índice incorpora una mirada desde las personas, va más allá del crecimiento del PNB, los ingresos, la riqueza, la producción de artículos de consumo y la acumulación de capital (PNUD 1990:19) coloca como objetivo central al ser humano. Se conceptualiza el Desarrollo Humano como un proceso de ampliación de las oportunidades del ser humano, considerando como esencial el disfrutar de una vida prolongada, y saludable, adquirir

conocimientos y tener acceso a los recursos para lograr un nivel de vida decente. Y agrega otras, altamente valoradas como la libertad política, económica y social, la posibilidad de ser creativo, productivo, respeto a sí mismo y a los demás, y la garantía de los derechos humanos (PNUD 1990:p.34).

Luego, en mayo 1994, se presenta el Informe del Secretario General de la ONU, un programa de Desarrollo A/48/935, con el objeto de revitalizar la visión del desarrollo. Allí se define al desarrollo como un derecho humano fundamental y base para la paz (ONU,1994:3), expone la multiplicidad de protagonistas y define 5 dimensiones del desarrollo: La paz como base fundamental, la economía como motor del progreso (pero en relación a los demás aspectos del desarrollo), el medio ambiente como base de la sostenibilidad (recurso equilibrio y supervivencia), la justicia como pilar de la sociedad y la democracia como buen gobierno.

Cada una de estas dimensiones o aspectos, impregna a la demás, condiciona contribuye a su mejoramiento.

Así abre la puerta a profesionales provenientes de disciplinas distintas de la economía en el trabajo sobre desarrollo, sociólogos, politólogos, psicólogos, historiadores, ecólogos, antropólogos y profesionales de la cultura encuentran ahora nuevos espacios de trabajo. La inter y la multidisciplinariedad comienzan a abrirse paso (Boisier 2003:30).

Paralelamente discurre otro paradigma o postura la del Desarrollo a Escala Humana en la versión de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, economista, sociólogo y filósofo respectivamente, algo por demás sugerente (Boisier 2003:30) .

Este paradigma tiene la satisfacción de las necesidades humanas, la autodependencia y las articulaciones orgánicas, como los pilares fundamentales que sustentan el Desarrollo a Escala Humana. Sobre la necesaria base del protagonismo de las personas, la transformación de persona objeto en persona sujeto del desarrollo y una profundización democrática hacia una práctica más directa y participativa. Implica mirar el mundo, las personas y sus procesos de una manera no convencional, asumiendo la complejidad que implica y reconociendo las limitaciones de las miradas específicamente económicas y sociales para avanzar en el abordaje desde entornos transdisciplinarios. (Max-Neef, 1986:15,16) Cuestiona el modo de medir el Desarrollo basado en el PGB, ya que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. y propone como un indicador del crecimiento cualitativo de las personas, la *Calidad de Vida*.

A decir de Boisier, entonces, el Desarrollo como concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por

consecuencia, no puede ser encarado de manera reduccionista, mecanicista y lineal, sino que requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Maturana y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma.(2003:31)

Edgar Morin nos dice que para articular y organizar los conocimientos y así reconocer y conocer los problemas del mundo, es necesaria una reforma de pensamiento porque hay una inadecuación cada vez más amplia, profunda y grave por un lado entre nuestros saberes desunidos, divididos, compartimentados y por el otro, realidades o problemas cada vez más poli disciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales, planetarios y que un conocimiento pertinente debe evidenciar el contexto (para que le de sentido al elemento) , lo global (como la relación entre el todo y las partes) es más que el contexto, es el conjunto que contiene partes diversas ligadas de manera inter-retroactiva u organizacional, lo multidimensional y lo complejo y señala como uno de los obstáculos a la comprensión el modo de pensar dominante, reductor y simplificador.(1999:15-17)

Pedro Güell refiriéndose a un nuevo consenso en torno al sentido de desarrollo centrado en las personas, nos dice que es necesario considerarla no solo como el destinatario sino además como sujetos del desarrollo tanto individual como colectivamente.(Güell,2002:1)

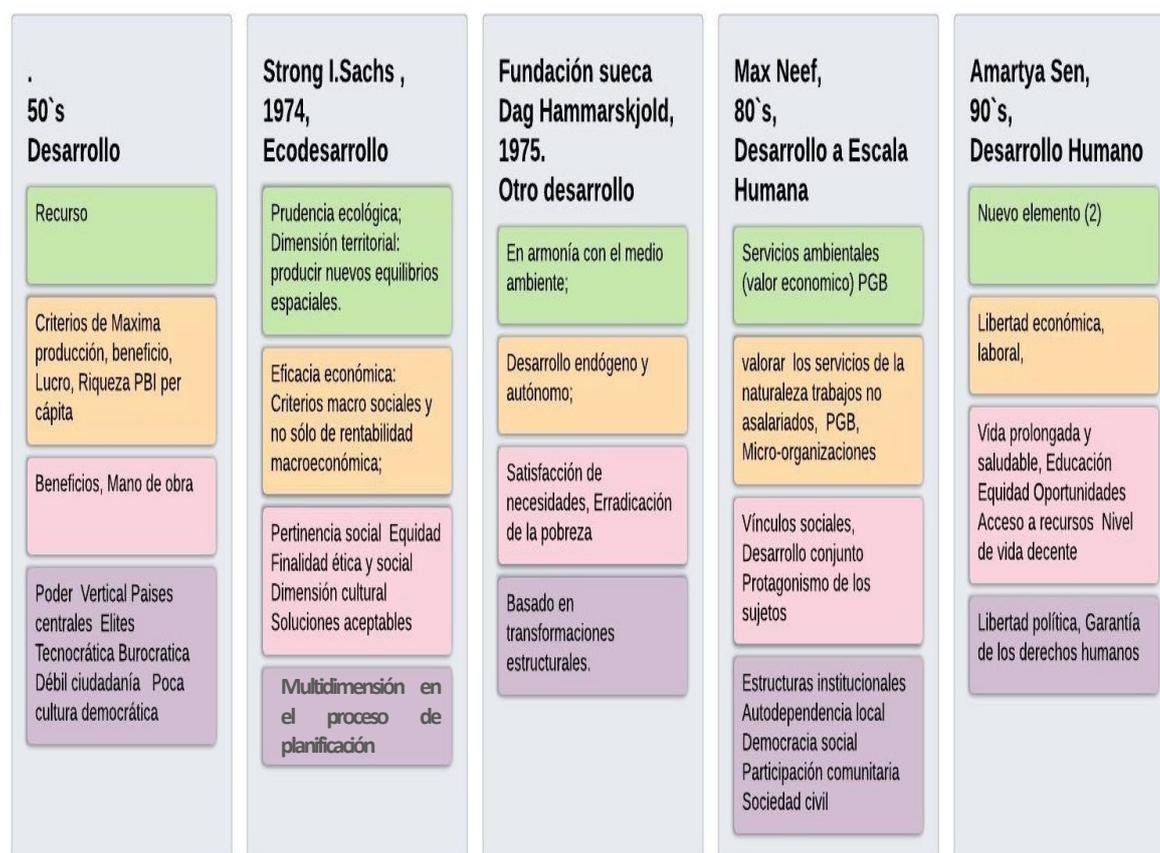
Por ello debe colocarse en el centro de las preocupaciones por el desarrollo, la subjetividad, entendida como la trama de percepciones, aspiraciones, memorias, saberes y sentimientos que nos impulsa y nos da una orientación para actuar en el mundo, individual o colectivamente (subjetividad social). Esta incorporación es imprescindible para darle sustentabilidad social a las estrategias o procesos de desarrollo. Para ello es necesario promover y fortalecer confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, la subjetividad requiere autonomía y libertad asumiendo el derecho y la responsabilidad de diseñar y gobernar el orden social. Detecta tres elementos clave: el capital social, el manejo y construcción de aspiraciones colectivas y el énfasis en la ciudadanía.

Potenciar a las personas como sujetos conductores del desarrollo

Transformar la diversidad de subjetividades en acción colectiva fortaleciendo vínculos

Promover la complementariedad entre subjetividad y sistema de instituciones (Güell,2002:6)

Gráfico 4- Evolución del concepto de desarrollo y la consideración de las 4 dimensiones



Fuente: Elaboración Propia. María Beatriz Valencia

El Desarrollo Sustentable

Un poco de historia:

Desde sus comienzos el hombre ha interactuado con el medio natural, extrayendo de él todo lo necesario para su subsistencia. Esta interrelación, que alguna vez se dio en llamar “la lucha del Hombre contra la Naturaleza” nos fue llevando a una acumulación de problemas ambientales hasta el punto que hoy, el *Homo Sapiens* “vencedor” ha puesto en jaque la propia supervivencia de su especie.

Al estado de equilibrio inicial, entre el ambiente natural y la satisfacción de las necesidades humanas, le sigue un largo periplo de errores en la antropización del ambiente natural al introducirse la racionalidad económica, considerando al ambiente solo como una fuente de recursos, que debemos aprovechar al máximo, pretendiendo “dominarla”, extrayendo de ella la mayor cantidad de beneficios, más allá de la mera satisfacción de las necesidades humanas.

El hombre como ser social avanza hacia una sociedad económica, con el mercado como representante de la sociedad en su relación con la naturaleza, así todo comienza a

tener un valor económico, el recurso natural, el recurso humano, la tierra como mercancía inmobiliaria, etc. cayendo finalmente en la irracionalidad de la especulación y de la avaricia por obtener la mayor renta en el menor plazo posible desde una mentalidad capitalista de mera acumulación.

Sucede así que el Mercado se convierte en el mayor concentrador del poder, poniendo la ciencia y la tecnología a su servicio, confundiendo el Desarrollo con el Crecimiento Económico (de la producción, el consumo y el capital) olvidando el fin último del mejoramiento de la Calidad de Vida del ser humano.

La problemática ambiental surge entonces como déficit en la racionalidad en la relación naturaleza/sociedad partiendo de un concepto propio de “la modernidad” de considerar ambos conceptos por separado, pensando lo natural y lo social como si pudieran ser conceptos independientes o peor aún, enfrentados.

La detección de estos déficits, genera la preocupación por el equilibrio hombre/naturaleza y la inquietud por proteger el medio en que vivimos, el futuro y nuestra propia supervivencia.

Desde la revolución Industrial, debido al gran impacto de las industrias en las ciudades comienza la preocupación por el deterioro del ambiente de las ciudades centrado en las condiciones de salubridad de sus habitantes.

Luego, en la posguerra con el acelerado crecimiento económico, la presión sobre el ambiente natural se vuelve una preocupación cada vez más presente.

Pero la preocupación por la problemática ambiental surge con mayor fuerza en la década de los sesenta, en un principio desde grupos minoritarios, científicistas, ecologistas, antinucleares, conservacionistas, considerados casi románticos, hasta que la gravedad de la crisis logra involucrar a la comunidad internacional, la que a través de Cumbres, declaraciones, marcos jurídicos, recomendaciones, ha intentado buscar el camino para el desarrollo sustentable.

Vemos así, como a lo largo de los años, la preocupación por la sustentabilidad ha tenido miradas diferentes, desde lo meramente "productivista" con la necesidad de mantener una actividad económica constante, visiones preservacionistas, desde lo ecológico, enfoques desde lo global, avanzando hacia una mirada más cercana, desde lo humano, lo local, lo urbano.

Reconociendo intereses políticos, espaciales, sociales, culturales, económicos, espirituales. Enriqueciendo el concepto de Calidad de Vida más allá de lo puramente biofísico, con factores como dignidad, felicidad, esperanza. Planteando la necesidad de asumir responsabilidades globales, locales e individuales. Valorizando los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Reafirmando la necesidad de instrumentos de planificación, regulación, promoción; la importancia de la participación, comunicación y consenso entre la comunidad, las organizaciones sociales, el Estado y el Mercado.

Así en Septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU, aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde establece Objetivos, metas e indicadores para la sostenibilidad económica, social y ambiental, una nueva visión del desarrollo sostenible expresada "colectivamente" por la "comunidad internacional", como compromiso de los 193 Estados Miembros, Firmado por nuestro país lo que implica la asunción de un compromiso.

Aunque considerado por algunos sectores como meros discursos, debido a la débil traducción a acciones efectivas y resultados concretos, lo cierto es que han logrado instalar el tema en los debates acerca de políticas públicas para el desarrollo sostenible y su relación con los modos de urbanización.

La comunidad internacional, entonces acuerda en este documento una visión del Desarrollo Sostenible en tres dimensiones: económica, social y ambiental (ONU, 2015:1), que son tenidas en cuenta en forma integrada en los ODS, reconociendo que el desarrollo

social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta(ONU, 2015:10).

Social: Haciendo centro en las personas procurando igualdad dignidad y disfrute de un ambiente saludable, de la prosperidad, la paz, en un marco de justicia, equidad, solidaridad y colaboración.

Económica: crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible modalidades de consumo y producción sostenibles, utilización de todos los recursos naturales.

Ambiental: considerando al planeta, su protección contra la degradación, procurando la gestión sostenible de los recursos, respeto por el clima y la biodiversidad

No menciona lo político institucional específicamente como una “dimensión” pero valora y reconoce la importancia de la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho (ONU, 2015:1-10).

Reconoce también la importancia de la gestión y desarrollo sostenible de las ciudades.

Desde la disciplina económica, Mitnik toma de Vázquez Barquero (1988 citado en Mitnik et al 2008) la definición de Desarrollo Territorial como el “proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”

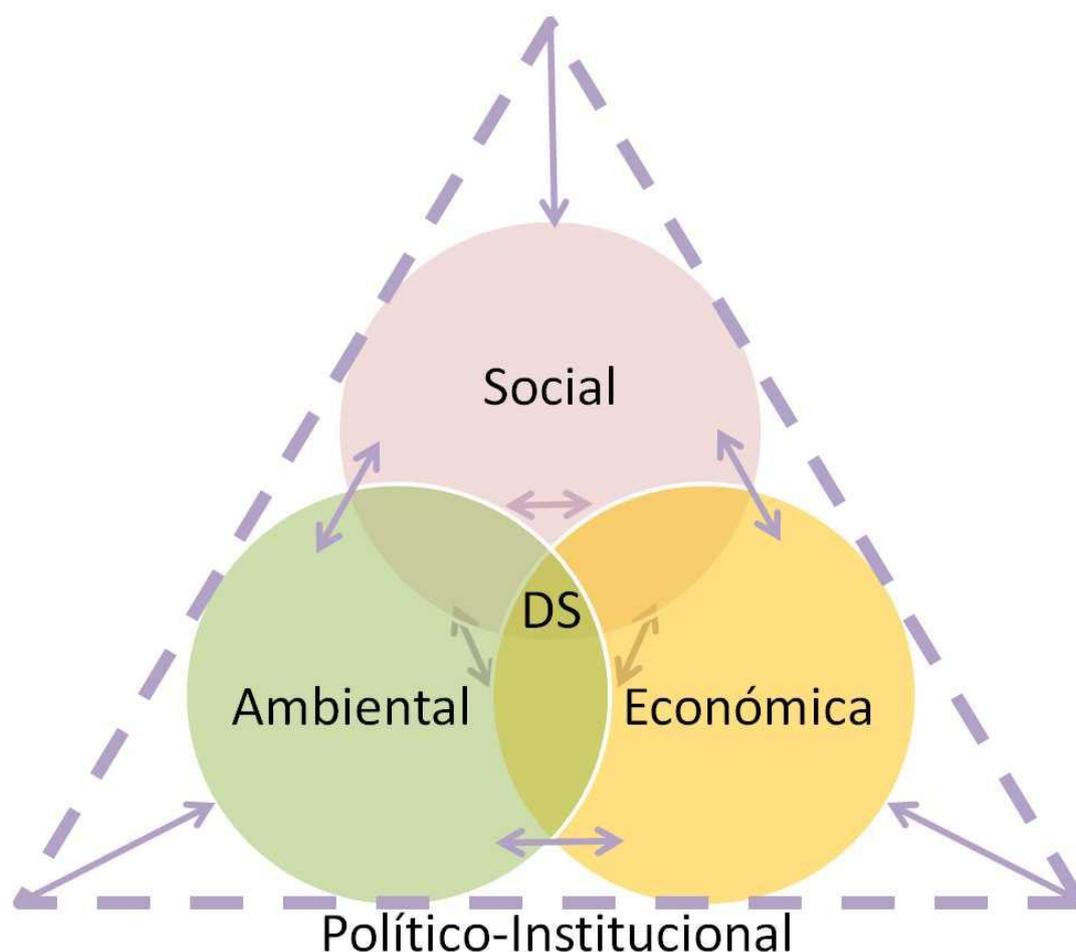
Esta visión pareciera no contemplar la dimensión ambiental pero los autores luego incorporan la visión de “desarrollo económico sustentable ambientalmente” desde conceptos de Albuquerque y Dini (2008 citado en Mitnik *et al.*; 4).

Este enfoque presupone la participación activa de los actores del territorio en la definición de los problemas prioritarios y en el establecimiento de las estrategias de intervención, las que serán más efectivas cuanto mayor sea la coordinación con los niveles de decisión del ámbito nacional, provincial y territorial. Implica también un enfoque integrado en el que deben considerarse la dimensión institucional, ambiental, cultural, social y de desarrollo humano del territorio (Albuquerque y Dini, 2008).

Identificando la dimensión institucional como la de mayor influencia en el desarrollo de un territorio (Dani Rodrik 2003 citado en Mitnik et al. 2008).

Además, reconocen en coincidencia de otros autores que la capacidad de un territorio para generar procesos de construcción social a partir de las articulaciones institucionales y las estrategias de cooperación interorganizacional es “una de las formas de capital clave para lograr resultados efectivos: el capital social “. (Mitnik *et al.*;2009:5)

Gráfico 6- Las Dimensiones del Desarrollo

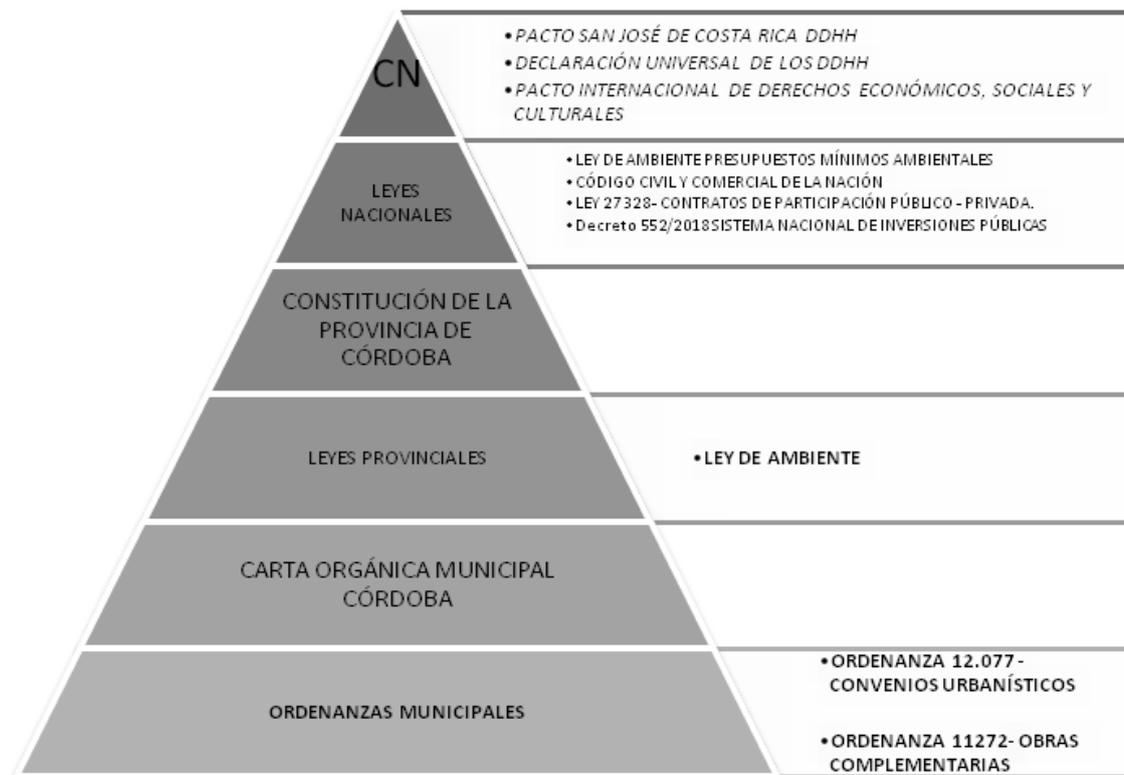


Fuente: Elaboración propia basado en Gallopin (2006)

Marco Jurídico-Institucional del Desarrollo Sustentable

Estos conceptos del Desarrollo caerían en abstracto o en grandes generalizaciones si no los referimos a nuestra escala específica de actuación, para ello es necesario analizar el marco jurídico- institucional en el que nos desempeñamos.

Gráfico 7- Marco Jurídico



Constitución Nacional 1994

Artículo 41. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. (...). Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. (...)

Si bien el término utilizado es Desarrollo Humano, “ el desarrollo humano aparecería para el constituyente como un equivalente del desarrollo sustentable.” (Sabsay, 2000:2) Incluyendo el ambiente, lo productivo, el patrimonio cultural, la información y la educación, se percibe la introducción de “ la concepción de un modelo de desarrollo en el que confluyen las variables ambiental, económica, social y cultural” (Sabsay, 2000:2), la frase “para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” nos remite directamente a la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland .

En el Art 75, relativo a las atribuciones del Congreso incluye

Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. (...) Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; (...)

Ley General del Ambiente (presupuestos mínimos ambientales)

Más adelante en la Ley General del Ambiente (LGA) 25675/02, incorpora el término Desarrollo Sustentable, esta Ley “ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.” e incluye entre sus objetivos (Art. 2) conceptos tales como la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, (naturales y culturales) el mejoramiento de la calidad de vida, el uso racional y sustentable de los recursos naturales, el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos, la conservación de la diversidad biológica la prevención de los efectos nocivos o peligrosos de las actividades antrópicas, posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; minimización de riesgos ambientales, la prevención y mitigación de emergencias ambientales y la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Define presupuestos mínimos:

ARTÍCULO 6° — Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Constitución de la Provincia de Córdoba

La Constitución de la Provincia de Córdoba, establece que “El Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales” (Art. 11) evidenciando un enfoque del ambiente como recurso, pero luego cuando relaciona Medio Ambiente y Calidad de Vida (Art. 66) avanza en la definición del

“derecho a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna” considera “El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre” y “materia de especial protección en la Provincia” por ello “El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones” Es decir que sumado a la visión del Ambiente como recurso lo considera un valor en sí mismo para la calidad de vida. Se propone asegurar “la eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos”. Es decir que relaciona los objetivos de ... del ambiente con acciones de gobierno como la planificación de la ocupación del territorio, lo productivo, las urbanizaciones y la calidad de vida.

Concibe la economía “al servicio del hombre” y de la satisfacción de “ sus necesidades materiales y espirituales” “El capital cumple una función social y se orienta al crecimiento de la economía” y agrega la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento (Art. 67)

Es decir, todos conceptos relacionados al paradigma de Desarrollo Sustentable que desarrollamos en el marco teórico de este trabajo.

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba (COM)

La Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba (COM) en su preámbulo enuncia:

Nosotros, representantes de los vecinos de la Ciudad de Córdoba, en ejercicio de la autonomía reconocida y asegurada constitucionalmente, reunidos en Convención Municipal Constituyente, con el objeto de organizar el Municipio como garante de la libertad, la justicia social y el sistema representativo, republicano, democrático y participativo; exaltar los valores de la persona humana; fomentar el arraigo y la solidaridad; enaltecer la fuerza dignificante del trabajo; promover una mejor calidad de vida y preservar el ambiente; reafirmar la defensa de los derechos humanos; afianzar la convivencia sin discriminaciones, el pluralismo y la participación social; resguardar y enriquecer el patrimonio histórico y cultural; invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, sancionamos esta Carta Orgánica para la Ciudad de Córdoba.

Menciona valores, a modo de principios: Libertad, Justicia social, la democracia en un sistema representativo, republicano y participativo valores de la persona humana, arraigo y solidaridad, trabajo, calidad de vida, preservación del ambiente, DDHH convivencia sin discriminaciones, el pluralismo y la participación social, resguardo y enriquecimiento del Patrimonio. No hace mención al desarrollo económico, tan solo podría decirse que se aproxima a ello con el concepto de Trabajo como dignificante.

Gráfico 8- Consideración de las dimensiones del Desarrollo en la Carta Orgánica Municipal - Conceptos Asociados

DIMENSION	CONCEPTOS ASOCIADOS
AMBIENTAL	•Preservación ambiental
ECONOMICA	•Fuerza dignificante del trabajo
SOCIAL	•Libertad Justicia Social Valores de la persona humana Araigo Solidaridad Calidad de vida Derechos humanos Convivencia sin discriminaciones Pluralismo
POLITICO- INSTITUCIONAL	•Sistema representativo, republicano, democrático y participativo

Fuente: Elaboración Propia. María Beatriz Valencia

Encontramos entonces varios de los conceptos que se manejan en la evolución del paradigma de desarrollo, Desarrollo humano y Desarrollo Sustentable.

Entre los Derechos de los ciudadanos incorpora el Derecho al Desarrollo Sustentable, consagrado en la CN.

Artículo 9. Los vecinos, protagonistas y artífices de la vida cotidiana y el destino común de la Ciudad, sentido y razón de ser del Municipio, gozan de los siguientes derechos conforme a las Ordenanzas que reglamenten su ejercicio, a saber: 1. A la educación, la cultura, la salud, la promoción social, al ambiente sano, al desarrollo sustentable, la práctica deportiva y recreación.

Finalmente entre los deberes del Municipio en lo referido a la Planificación menciona la sustentabilidad del ambiente, junto la equidad social, y la participación de los vecinos otros de los valores implícitos en el paradigma de Desarrollo Sustentable.

Artículo 15. Es deber del Municipio promover la planificación integral como un instrumento flexible tendiente a establecer estrategias de desarrollo local que contemplen los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales. Son sus principales objetivos lograr una Ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos.

Establece entonces claramente la necesidad de la planificación para el Desarrollo Sustentable en al menos dos dimensiones del desarrollo: Ambiental, Social y Político Institucional.

El Desarrollo Urbano Sustentable

Conceptos Teóricos

Roberto Fernández (2000) acerca una definición del Desarrollo sustentable a escala local:

Es un desarrollo que distribuye servicios ambientales, económicos y sociales básicos a todos (los sujetos de una comunidad local) sin alterar la viabilidad de los sistemas ecológicos y comunitarios de los que tales servicios dependen..(2000:129)

Fernández Güell al analizar la sostenibilidad en el ámbito urbano, determina tres dimensiones, la Económica, la Social y la Ambiental, cada una con sus lógicas, objetivos y estrategias diferentes, a veces contradictorios entre sí y fuertemente condicionadas por factores exógenos. (Fernández Güell; 2004:)

Dentro de esta dinámica, el gran desafío consiste, sin lugar a dudas, en conseguir un equilibrio razonable entre los tres vectores y sus estrategias adjuntas. Una de las formas posibles de lograr este equilibrio es esforzarse por dar una respuesta integral a las tres dimensiones vectoriales mediante una adecuada gobernabilidad de la ciudad.

Es decir que introduce una cuarta dimensión, político-institucional.

Si bien el término que utiliza es “Gobernabilidad” elige definirla como “el estado de un territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas que sean capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo” y añade que «la buena gobernabilidad es el resultado de sumar la acción de gobierno, la involucración de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana».

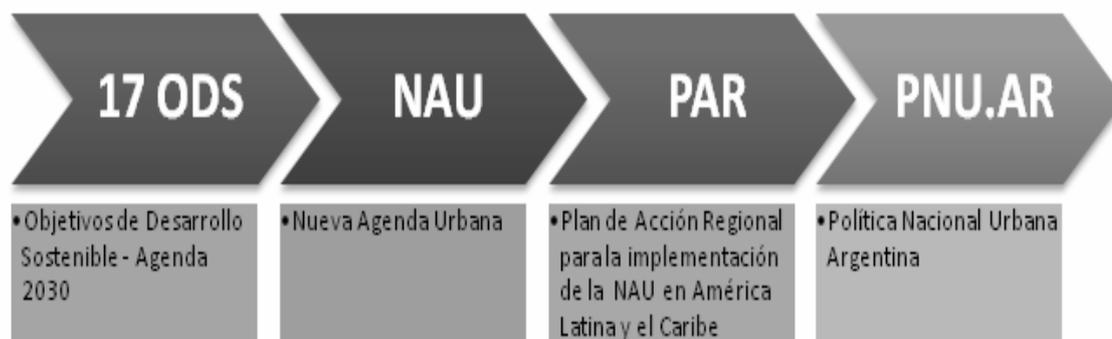
Consensos Internacionales

Además de los conceptos teóricos, se considera importante en esta investigación la consideración de los conceptos utilizados por los organismos internacionales, en primer

lugar porque son fruto de amplios debates y consensos (en sintonía con la idea de Gobernanza) y en segundo lugar por la fuerte presencia en los discursos gubernamentales, su influencia en las decisiones y los requerimientos de los organismos de financiamiento que pueden condicionar las Políticas Públicas.

La preocupación de la comunidad internacional por el desarrollo sustentable, descrita anteriormente, hace una especial consideración del mismo en el ámbito de las ciudades, avanzando en consensos más específicos sobre la sustentabilidad urbana. Así desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, se continúa con las Definiciones de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y su aplicabilidad con los Planes de Acción Global y Plan de Acción Regional para la América Latina (PAR-CEPAL) y la Política Nacional Urbana Argentina.

Gráfico 9 - Consensos Internacionales



Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia

ONU

Desde este organismo internacional se han gestado numerosos consensos, referidos al Desarrollo sustentable en las ciudades.

ODS



ODS 11. “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”

En su desarrollo habla de la diversidad y complejidad de las mismas, de su función de permitir a “ las personas progresar social y económicamente”, de los problemas “para mantenerlas” que “ sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos” . Describe como “problemas comunes” “la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura” y la necesidad de vencerlos para “seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo aprovechar mejor los recursos y reducir la

contaminación y la pobreza.” para así crear “ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos” En las metas menciona como temas claves, los sintetizados en el Grafico 10.

Gráfico 10 - Tabla- Temas Clave en las Metas del ODS 11

Tema	Característica
viviendas	adecuados, seguros y asequibles
servicios básicos	
barrios marginales	mejores
sistemas de transporte	seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos
seguridad vial	mejor
transporte público	amplio
personas en situación de vulnerabilidad,	Consideración especial, protegidas, incluidas
urbanización	inclusiva y sostenible
capacidad para la planificación y la gestión	participativas, integradas y sostenibles
patrimonio cultural y natural	Protegido
desastres	Menos muertes y afectados
	Menos pérdidas económicas
impacto ambiental negativo per capita de las ciudades,	reducido
calidad del aire	mejor
gestión de los desechos	integral
zonas verdes	seguros, inclusivos y accesibles universal
espacios públicos	
vínculos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales	Fortalecidos
planificación del desarrollo nacional y regional	
inclusión,	políticas y planes integrados
uso eficiente de los recursos	

mitigación y adaptación cambio climático	
resiliencia ante los desastres	
gestión integral de los riesgos de desastre	
asistencia financiera y técnica	Promovida
edificios	sostenibles y resilientes

Fuente: Elaboración propia basado en (A/70/L.1)] 70/1.

Agrupándolas según las cuatro dimensiones del Desarrollo Sustentable definidas en esta investigación, se construye el siguiente gráfico

Gráfico 11. - Consideración de las dimensiones del Desarrollo Sustentable en los ODS

DIMENSION	CONCEPTOS RELACIONADOS	CARACTERISTICAS
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> Fuertes vínculos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, urbanización, espacios públicos, zonas verdes, servicios básicos, sistemas de transporte, transporte público, seguridad vial, gestión de los desechos, patrimonio cultural y natural, barrios marginales, viviendas, edificios sostenibles y resilientes, calidad del aire, uso eficiente de los recursos, impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, mitigación y adaptación cambio climático, gestión integral de los riesgos de desastre, resiliencia ante los desastres 	<ul style="list-style-type: none"> seguros, inclusivos, accesibles, asequibles, eficientes, sostenibles, protegidos, planificado, gestionado participativamente
ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> uso eficiente de los recursos, asistencia financiera 	<ul style="list-style-type: none"> planificado, gestionado participativamente
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> inclusión, personas en situación de vulnerabilidad, patrimonio cultural 	<ul style="list-style-type: none"> participativas, integradas, sostenibles, Fortaleza
POLITICO-INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> capacidad para la planificación y la gestión, asistencia financiera y técnica, planificación del desarrollo nacional y regional, políticas y planes integrados 	<ul style="list-style-type: none"> planificado, gestionado participativamente

Fuente: Elaboración propia basada en (A/70/L.1)] 70/1.

La Nueva Agenda Urbana

*“Es en las ciudades donde la batalla para el desarrollo sostenible se ganará o perderá”
ex-Secretario General Ban Ki-Moon, 2012*

A partir del planteo en la Agenda 2030, de “la temática urbana como de carácter transversal para el desarrollo sostenible” (diferenciándose de las anteriores aproximaciones sectoriales de los Objetivos del Milenio) y con la inclusión del ODS 11 se sitúa “la

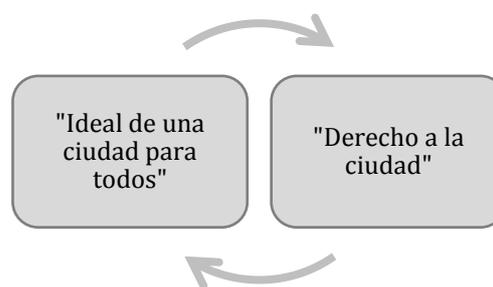
urbanización y el desarrollo urbano y territorial en el centro del desarrollo sostenible, reconociendo su importancia para el bienestar de la población y el desarrollo económico, social y ambiental”.

Considerando “la importancia urbana y su planificación, gestión y la construcción de ciudades y asentamientos humanos” para un desarrollo “sostenible equilibrado e integrado entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales“ que se ha reconocido en “las agendas internacionales de desarrollo”; entre 2014 y 2016 se desarrolla un proceso de preparación de una Nueva Agenda Urbana que incluyó la participación de múltiples actores, autoridades, expertos, sociedad civil, ministerios, gobiernos locales, academia y sector privado (CEPAL, 2016: 10).

La Nueva Agenda Urbana representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo (ONU, 2017:IV)

Surge como contribución a la “ implementación y la localización integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas” en el ámbito de las ciudades, reafirmando el compromiso de los países firmantes con el “Desarrollo Urbano Sostenible”

Compartiendo el ideal de “una ciudad para todos”, concepto que implica “igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y asentamientos humanos” promoviendo ciudades inclusivas, garantizando que todos los habitantes, de generaciones presentes y futuras, “puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos” para “promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”. Incorpora el reconocimiento hacia algunos gobiernos que se esfuerzan para “consagrar este ideal, conocido como “el Derecho a la Ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.” (ONU, 2017:5)



Es importante destacar esta incorporación del Derecho a la Ciudad aunque “apenas esbozado”.

Gráfico 12- Consideración de las dimensiones del Desarrollo en la Nueva Agenda Urbana

DIMENSION	CONCEPTOS ASOCIADOS
AMBIENTAL	<p>Función ecológica de la tierra , Bienes públicos y servicios de calidad, accesibles, seguros y asequibles para todos : agua potable saneamiento, infraestructuras, movilidad, transporte, energía, calidad del aire . Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad Planificación e inversiones Movilidad urbana como vínculo efectivo entre las personas y servicios Desastres, riesgos , vulnerabilidad, resiliencia, capacidad de respuesta Cambio climático, adaptación y mitigación Ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica, Prevención de impacto ambiental</p>
ECONOMICA	<p>Consumo y producción sostenibles Igualdad de acceso a los medios de vida; Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, transformación estructural, alta productividad, Actividades con valor añadido Eficiencia en el uso de los recursos, Valor de economías locales y economía informal Movilidad como vínculo efectivo entre los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas; Planificación e inversiones</p>
SOCIAL	<p>Función social de la tierra Derecho a la vivienda Derecho a un nivel de vida adecuado, Sentimiento de pertenencia y propiedad Bienes públicos y servicios de calidad, accesibles y asequibles para todos Participación y colaboración cívica sin discriminación Interacción social e intergeneracional Valor y derecho de expresiones culturales Participación política, cohesión social, la inclusión y la seguridad Consideración de género y grupos vulnerables</p>
POLITICO- INSTITUCIONAL	<p>Participación y colaboración cívica, plena y efectiva Sociedades pacíficas y pluralistas Planificación e inversiones Políticas riesgo, CC y resiliencia Consideración del territorio más allá de límites administrativos Desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles</p>

Fuente: Elaboración propia en base a NAU

Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe

CEPAL y ONU-Hábitat convocaron un grupo de expertos en marzo de 2017 para avanzar en el diseño de una propuesta para la implementación de esta Nueva Agenda

Urbana en nuestra región, así en 2017 presenta el Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 .

Promueve la elaboración de políticas basadas en evidencia de las dinámicas de la urbanización, y establece recomendaciones de acciones e intervenciones potenciales, así como también orientación política relevante y prioritaria para todos los países en América Latina y el Caribe para el logro del desarrollo urbano sostenible (...) fomenta un cambio hacia un nuevo paradigma urbano que reconoce la ciudad como un macro bien público y que garantice los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales de todos. (...) El PAR proporciona una hoja de ruta para acciones que apoyen el desarrollo urbano y territorial sostenible y el establecimiento de un nuevo, y más equitativo, paradigma urbano en América Latina y el Caribe. (CEPAL,2017:7)

El PAR busca ser un marco estratégico y de referencia para las ciudades y asentamientos humanos de América Latina y el Caribe, como también una herramienta para promover la implementación de la NAU en América Latina y el Caribe, capaz de orientar el desarrollo urbano y territorial a nivel nacional y subnacional. Busca ser un referente regional, que se ajusta y adapta a las condiciones y necesidades locales, al mismo tiempo, que establece sinergias con las agendas globales de desarrollo. (CEPAL,2017:16)

“El PAR asume un enfoque de los derechos humanos como base fundamental y transversal en la planificación urbana y el ordenamiento territorial”. Poniendo en el centro del desarrollo urbano sostenible la igualdad de derechos económicos, sociales y ambientales, para todos, sin distinciones y la inclusión de todos en la dinámica del desarrollo urbano y de los territorios, “ lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad y un ejercicio pleno de la ciudadanía.” (CEPAL, 2017:21)

Define Principios Rectores para orientar su aplicación, estos principios están basados en la NAU y adaptados a la Región, agregándole un cuarto principio, de Gobernanza “como un pilar fundamental para el logro del desarrollo urbano sostenible en la región.” (CEPAL, 2017:22)

El documento de Política Nacional Urbana (PNU) de nuestro país reconoce al Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 como una herramienta imprescindible para (Argentina, 2018:14)

Gráfico 13 - Consideración de las dimensiones del Desarrollo Sustentable en PAR-CEPAL

DIMENSION	PRINCIPIOS RECTORES	CONCEPTOS ASOCIADOS
AMBIENTAL	Sostenibilidad ambiental urbana	Procesos de planificación, patrones de desarrollo urbano y construcción de una ciudadanía consciente que impulsen a la protección y el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales y de los ecosistemas y sus servicios ambientales, fomentando la resiliencia frente a los impactos del cambio climático y los desastres.
ECONOMICA	Economías urbanas sostenibles e inclusivas	Procesos de urbanización bien gestionados que garantizan acceso equitativo a las oportunidades y recursos para todos los habitantes; la mejora en la productividad de las ciudades; y la contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.
SOCIAL	Ciudades inclusivas	Ciudades y asentamientos humanos libres de pobreza y desigualdad en todas sus formas y dimensiones, libres de la segregación y exclusión socio-espacial, y que garantizan la igualdad de derechos, oportunidades y el acceso seguro e inclusivo a la ciudad y a su tejido productivo sin dejar a nadie atrás.
POLITICO- INSTITUCIONAL	Gobernanza efectiva y democrática	Procesos de toma de decisión y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta el territorio y que garanticen el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad.

Fuente: elaboración propia basada en CEPAL

Iniciativa de ciudades prósperas y con futuro- ONU

Dentro de la “Iniciativa de ciudades prósperas y con futuro” del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) se “presentó el primer estudio mundial del “Estado de las Ciudades”, basado en el cálculo del Índice de Prosperidad de las Ciudades (CPI) en el Foro Urbano Mundial en Nápoles 2012” (UN-HÁBITAT;2015:13)

Se plantea entonces la necesidad de redefinir el concepto de Prosperidad ya que la “noción distorsionada” que se viene aplicando, “ha dado como resultado graves

distorsiones en la forma y funcionalidad de las ciudades, un grave daño medioambiental e insostenibles esquemas financieros.”

Considerando necesario un “cambio transformador con un enfoque integral, sostenible, incluyente y centrado en las personas” “ esencial para la promoción del bienestar colectivo y para el desarrollo de ciudades económica, social, política y ambientalmente prósperas”. (UN-HABITAT, 2015:17)

Es decir una noción fundamentada en el paradigma de Desarrollo Sustentable que manejamos en el presente trabajo, enfoque integral de las cuatro dimensiones (ambiental, económica, social y política) centrado en las personas.

Avanza este programa en la definición de una batería de indicadores para posibilitar el cálculo de un Índice de Prosperidad de las Ciudades (IPC) en base a seis “dimensiones o atributos”: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social, sostenibilidad ambiental y gobernanza.

Gráfico 14 - Consideración de las dimensiones del Desarrollo Sustentable en la Iniciativa de ciudades prósperas y con futuro

DIMENSION	ATRIBUTO CPI	CONCEPTOS ASOCIADOS
AMBIENTAL	Sostenibilidad ambiental Infraestructura suficiente y eficiente	Ambiente urbano protegido Aprovechamiento sostenible de recursos naturales Soportes físicos adecuados movilidad, interconectividad buenas condiciones ambientales.
ECONOMICA	Productividad	productividad crecimiento económico Ingresos, trabajos decentes reducción de pobreza redistribución de los beneficios
SOCIAL	Calidad de Vida Equidad e inclusión	Igualdad de oportunidades. Distribución equitativa de beneficios Reducción de asentamientos precarios . Acceso equitativo a vivienda , servicios básicos , servicios sociales, bienes públicos
POLITICO- INSTITUCIONAL	Gobernanza	Participación ciudadana Transparencia Capacidad institucional fuerte Gestión regulada Gestión eficiente

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

El documento de Política Nacional Urbana (PNU) de nuestro país incorpora entre los Mecanismos de monitoreo un Observatorio Federal Urbano para “generación y monitoreo de estadísticas e indicadores a nivel federal que posibiliten una mejor gestión de las ciudades argentinas“. Su tarea se apoyará en la herramienta ATLAS ID y en el Índice de Ciudades Prósperas (CPI, por sus siglas en inglés). (Argentina, 2018:150).

Reconociendo así a la Iniciativa de las Ciudades Prósperas como “un instrumento que permite medir la sostenibilidad de las ciudades a través de la generación y monitoreo de datos e indicadores urbanos” para “definir objetivos y metas que pueden apoyar a la creación de políticas públicas con base empírica”, identificar “oportunidades y áreas de intervención” que permitan generar políticas orientadas a alcanzar el desarrollo urbano próspero y sostenible. Contando con información específica y sistematizada para la socialización entre los diferentes actores del desarrollo.

Además, al adoptar una iniciativa global se posibilita la comparación entre ciudades a escala nacional, regional, global. (Argentina, 2018:151)

Organismos de financiamiento

BID- “Ciudades Sostenibles “

Para el BID, una ciudad sostenible es la que “ ofrece una buena calidad de vida a sus ciudadanos, minimiza sus impactos al medio natural, preserva sus activos ambientales y físicos para generaciones futuras, y a través de ello promueve su competitividad (...) cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación activa de la ciudadanía”. (BID; 2011:4) y estas son las cuestiones a tener en cuenta a la hora de la planificación del Desarrollo Urbano Sustentable y su evaluación, “fortalecer un crecimiento urbano acorde con su contexto ambiental, y que incentive el desarrollo económico, propicie la inclusión social y contribuya a lograr una situación fiscal e institucional sólida.” (BID; 2011:49)

Una de las cuestiones clave para orientar el desarrollo sostenible de las ciudades es la gestión del suelo urbano “un recurso escaso cuyo desarrollo es costoso, por lo que su gestión requiere una visión a largo plazo así como consideraciones económicas y en cuanto a equidad social.”(BID; 2014:7)

La organización y conducción del proceso de urbanización es entonces determinante para alcanzar el DUS por ello debemos prestar especial atención a las Políticas Públicas e instrumentos de gestión.

Gráfico 15 - Consideración de las dimensiones del Desarrollo en el Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) BID

DIMENSION	CONCEPTOS ASOCIADOS
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> •Contexto ambiental •Minimiza impactos •Preserva activos ambientales
ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> •Competitividad •Desarrollo económico
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> •Inclusión social •Calidad de vida
POLITICO- INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> •Solidez institucional y fiscal •Participación

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia

CAF- iniciativa Ciudades con Futuro

“Con la iniciativa Ciudades con Futuro, CAF acompaña a los países (...) para lograr que las ciudades latinoamericanas sean ciudades más inclusivas, competitivas, eficientes y sostenibles con el fin de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.” A través de ella, se busca “dotar a las ciudades de una mejor infraestructura, de servicios públicos de mayor calidad para toda la población, de más opciones de capacitación y empleo y de una gestión ambiental responsable”

Gráfico 16 - Consideración de las dimensiones del Desarrollo en la Iniciativa ciudades con Futuro- CAF

DIMENSION	PILARES CAF	CONCEPTOS ASOCIADOS
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollo urbano inclusivo, •Sostenibilidad ambiental, 	<ul style="list-style-type: none"> •Condiciones físicas •Condiciones ambientales •Modelo de ciudad •Uso eficiente y equilibrado de los recursos naturales
ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> •Transformación productiva, 	<ul style="list-style-type: none"> •Competitividad •Economías locales, •Empleo
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> •Seguridad ciudadana, 	<ul style="list-style-type: none"> •Equidad •Condiciones socioeconómicas •Inclusión social •Violencia •Inseguridad.
POLITICO- INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecimiento institucional 	<ul style="list-style-type: none"> •Capacidades de los gobiernos locales •Capacidades de la sociedad civil •Participación

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia

Política Nacional Urbana Argentina

“Argentina asumió el compromiso político de implementar la Nueva Agenda Urbana, acompañando la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos, dentro de los cuales el Objetivo 11 (...) cobra especial importancia” (Argentina, 2018:14)

Para ello en el año 2016 el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina firma un Convenio con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) con el objetivo de desarrollar un Plan Nacional Urbano y del Hábitat.

En el documento de Política Nacional Urbana (PNU) presentado en octubre 2018

La visión de la Política Nacional Urbana Argentina propone desarrollar un territorio equilibrado y ciudades vivibles, seguras, resilientes y sostenibles. Consecuentemente, se proyecta que el territorio sea socialmente integrado, económicamente inclusivo y globalmente competitivo para 2040, en base a marcos institucionales, normativos y de financiamiento adecuados y sólidos. (Argentina, 2018:63)

Reconoce desafíos Políticos -referidos a las estructuras administrativas, marcos jurídicos, modelos de gestión integrada, articulada, concertada, multiactoral multinivel- y Territoriales - desarrollo equilibrado, articulado, integrado, equitativo, movilidad y transporte, equipamiento e infraestructura, acceso al suelo y vivienda, desarrollo económico competitivo e inclusivo, Gestión ambiental resiliencia y Cambio Climático, gobernanza local efectiva, finanzas locales sostenibles y empoderamiento de la comunidad (Argentina, 2018:36-53)

Adopta como principios:

Equidad en el acceso a la ciudad

Equilibrio territorial del sistema urbano y rural

Integralidad en la lucha contra la pobreza y la desigualdad

Cuidado del medio ambiente, resiliencia y cambio climático

Oportunidades económicas que favorezcan el desarrollo social y económico

Gobernanza democrática y participación social

Objetivos Generales

Gráfico 17 - Consideración de las dimensiones del Desarrollo sustentable en la Política Nacional Urbana Argentina

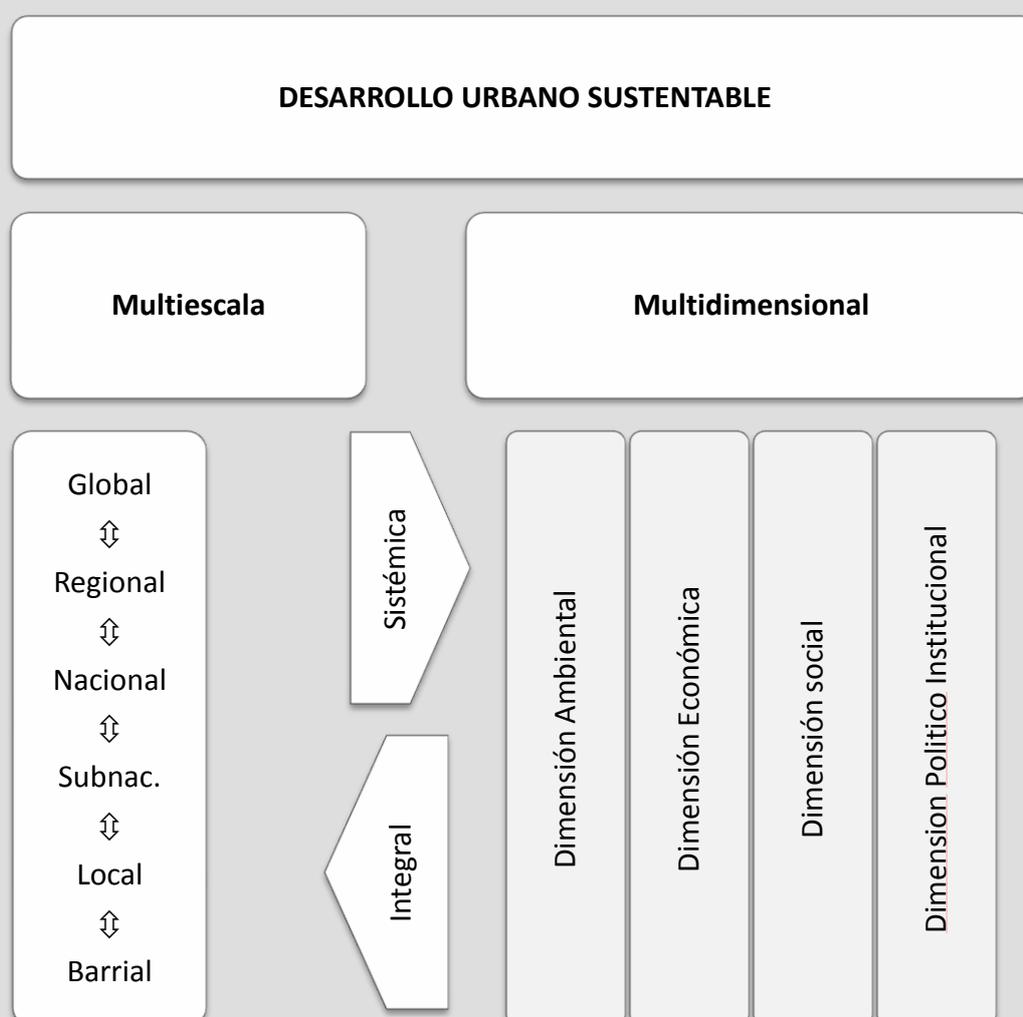
DIMENSION	VISION	PRINCIPIOS	EJES TEMATICOS	CONCEPTOS RELACIONADOS
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> Territorio equilibrado 	<ul style="list-style-type: none"> Equilibrio territorial del sistema urbano y rural Cuidado del medio ambiente, resiliencia y cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> Movilidad y Transporte Integrados Equipamiento e Infraestructura Urbana Integrados Gestión Ambiental, Resiliencia y Cambio Climático Ordenamiento Territorial 	INTEGRALIDAD EQUILIBRIO
ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> globalmente competitivo económicamente inclusivo 		<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo Económico Competitivo e inclusivo Finanzas Locales Sostenible 	COMPETITIVIDAD INCLUSION SOSTENIBILIDAD LOCAL
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ciudades vivibles, seguras territorio socialmente integrado 	<ul style="list-style-type: none"> Equidad en el acceso a la ciudad Integralidad en la lucha contra la pobreza y la desigualdad 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso al Suelo Urbano y Equidad Socio-Habitacional 	EQUIDAD INTEGRALIDAD
POLITICO-INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> Marcos institucionales, normativos y de financiamiento adecuados y sólido 	<ul style="list-style-type: none"> Gobernanza democrática y participación social 	<ul style="list-style-type: none"> Gobernanza Local Efectiva Finanzas Locales Sostenibles Gestión Integral, Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial 	GOBERNANZA EFECTIVIDAD SOSTENIBILIDAD PLANIFICACION INTEGRALIDAD

Elaboración propia María Beatriz Valencia

Características de Desarrollo Urbano sustentable

A partir de lo analizado en este capítulo definimos un repertorio de *características inherentes al Desarrollo Urbano sustentable*, entre ellas es fundamental la consideración *multidimensional*, las cuatro dimensiones de la Sustentabilidad (Económica, Ambiental, social y Político Institucional) de manera *integrada* y con una visión no fragmentada de la intervención en particular sino con prevalencia de la consideración *multiescalar* y sistémica, de las partes y el todo.

Gráfico 18- Principales Características de Desarrollo Urbano Sustentable detectadas



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

I.2.2. Gobernanza

El significado

La RAE define el significado de la palabra gobernanza:

1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

La raíz etimológica es la palabra *gubernare* (lat.) que significa pilotear, manejar una nave y de allí se infiere la relación con el manejo de los asuntos públicos.

En 1937 se comienza a utilizar el término *corporate governance* referido principalmente al ámbito empresarial, se empleó para definir el “conjunto de las técnicas de organización y de gestión de una empresa”, haciendo referencia sobre todo a su “eficiencia y rentabilidad” (LAUNAY;2005:93)

En los 70 en un contexto mundial de la Guerra Fría, se apunta a la idea de Gobernabilidad “para dar respuesta a lo que iba a ser el capitalismo sin fronteras, la nueva fase del sistema capitalista que hoy conocemos como globalización”. Luego de la caída del muro de Berlín se producen profundos cambios y se pone “la democracia en el centro de las preocupaciones políticas” además del “fracaso de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial” comienza a hablarse entonces de “buena gobernanza o simplemente gobernanza con el fin de sustituir una noción restringida a la observación de parámetros únicamente técnicos por otra con una connotación más englobante, de mejor presentación y políticamente más correcta.” (2005:93).

En la gobernanza, los diferentes actores, públicos y privados, y las instituciones, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas”. (Rhodes, 1997:53)

Para Serna de la Garza “Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales” es decir un concepto para la transformación del Estado, un término sin un significado único(UNAM, 2009,21)

Cabe la necesidad de diferenciar de la Gobernabilidad, entendiendo a ella como la capacidad de gobernar, del gobierno, el gobierno administra y gobierna a la sociedad, entendiendo a ésta como incapaz, incompetente, la sociedad como parte del problema.

Afirma el autor que “el punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes (...) se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así como se empezó a buscar “más allá del gobierno”, en busca de “capacidades no gubernamentales “

Aguilar Villanueva, define la “gobernanza” como el “proceso por el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos.” Es decir, “un concepto amplio que incluye a los actores sociales y privados dentro en las tareas gubernamentales, por lo que también se conoce como “gobierno en red”. Alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales.” (INDES BID; 2014:6)

Para Aguilar , la gobernanza alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. (Serna de la Garza,2009:35)

Gráfico 19 - Diferencias entre Gobernanza y Gobernabilidad

GOBERNABILIDAD	Estado Capacidad de gobierno-administración	Estado Capacidad de organización Liderazgo	GOBERNANZA
	Instrumentos Técnicas ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓	↑ ↑ ↑ Organización Acción colectiva Objetivos Comunes Interés General DESARROLLO SUSTENTABLE ↓ ↓ ↓	
	Sociedad Pasiva Gobernable	Sociedad Activa Organizaciones de la Sociedad Civil Sector Privado	

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

El PNUD definió a la gobernanza como el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación , compuesta por un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias. Asegurando que la misma contribuye a alcanzar el Desarrollo Humano sustentable mediante la articulación de tres dominios: el Estado, las Organizaciones de la sociedad Civil y el Sector Privado (PNUD2009:36)

Finalmente Serna de la Garza, define la idea central de que la gobernanza “trasciende al Estado e incluye a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado”, y debe ser entendida como una forma en que se conduce una sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. (2009:36), es decir, se refiere a la necesaria conjunción de esfuerzos, de actores diversos, como respuesta a una realidad diversa, dinámica y compleja.

El concepto manejado e impulsado desde organismos internacionales, principalmente los de financiamiento, pareciera estar referido mayormente a lo financiero, apuntando a la reducción del Estado y a la privatización de servicios públicos, pero el concepto introducido debe extenderse más allá de estos aspectos para alcanzar el Desarrollo Sustentable, considerado desde sus 4 dimensiones.

Destaca Launay que si bien “la gobernanza tiene una connotación ideológica muy anclada en los preceptos del neoliberalismo” puede utilizarse la noción para referirse a un proyecto de sociedad más incluyente” (2005:94) y que si bien el planteo de la gobernanza implica reconocer una crisis del Estado lleva a concebirlo de otra manera en articulación con la sociedad. “De esta forma, algunos ven en el concepto un indicador de la desaparición del Estado social de derecho y de la democracia; otros por el contrario un medio interesante para llegar a un verdadero cambio del Estado”. (2005:96)

Esta última idea es la que se adopta para el presente trabajo.

Para hablar de los aspectos negativos a considerar, cabe mencionar la preocupación por el impacto de esta perspectiva de gobernanza en contextos con sociedades civiles débiles y poco organizadas, donde existen grupos de interés particular muy poderosos, y poderes públicos sin la suficiente fortaleza o capacidad a la hora de hacer prevalecer el interés general. (2009:43)

De aquí resulta evidente la necesidad de capacitación, organización y fortalecimiento de la ciudadanía y los poderes públicos, ante la fortaleza de grupos de interés poderosos. Ya que se requiere igualdad en las capacidad de incidencia para asegurar la prevalencia del interés general.

Para la UE, “El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes (...) especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.” Establece 5 principios como base de una buena gobernanza, más democrática:

“apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia” aplicables a todos los niveles de gobierno. (UE; 2001:)

ONU- Hábitat y Gobernanza Urbana

La ONU-Hábitat, hablando de Gobernanza Urbana la define como “el software que permite que el hardware urbano funcione” y comprende “las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad, a corto y a largo plazo” y para que sea eficaz debe ser “democrática e inclusiva, integrada y con objetivos a largo plazo, multiescala y de multinivel, territorial, competente y conscientes de las ventajas de la era digital” “requiere marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes, así como mecanismos, directrices y herramientas que permitan al gobierno local responder a las necesidades de los ciudadanos.”

BID, Gobernanza y Participación

El BID, sobre participación y gobernanza asegura que “La implementación de una estrategia de desarrollo exige” {como} prerrequisitos indispensables (...) diálogo entre los distintos actores públicos y privados” y un proceso de desarrollo “participativo y concertado” para generar una verdadera dinámica de cambio. (INDES-BID;2014:4), ya que “el desarrollo es producto de la integración de visiones e intereses y de la concertación estratégica de agentes públicos y privados (gobierno, empresas, ONG, organizaciones intermedias, redes de solidaridad, centros de investigación y educación), lo cual refuerza aún más la idea del pacto territorial (Madoery, 2003).” (INDES-BID;2014:5)

La Gobernanza en los ODS



ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Asegura la Agenda 2030 que

Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local.(ONU, 2015)

Y entre las metas asociadas a este Objetivo menciona que es necesario Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil ya que las alianzas entre múltiples interesados permiten y facilitan la movilización e intercambio de recursos financieros, conocimientos, especialización y tecnología mejorando la creación de capacidades mediante la cooperación y que para ello se requiere Coherencia normativa e institucional.

Es decir que incorpora en el camino hacia el DS el concepto de gobernanza, Estado, Sector Privado y la Sociedad Civil, otros niveles de Estado y también la escala internacional.

Desde Red Temática Ciudades Sostenibles de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible aseguran que para la implementación de la Agenda 2030 se “requerirá un enfoque integrado de gobernanza y políticas”.

“Se puede fomentar la participación inclusiva a través de acuerdos formales de gobernanza y alianzas entre múltiples interesados, así como a través de la colaboración más informal entre grupos de interesados. Para que el proceso sea verdaderamente participativo, se debería procurar el involucramiento y la colaboración del público en todo el ciclo de planificación, implementación y evaluación de los ODS. Esto también permite aumentar las capacidades de los gobiernos locales y de los ciudadanos para lograr una gobernanza más participativa en general “ (Kanuri; 2016:22)

Reconociendo la necesidad de la integración en el gobierno y que los gobiernos locales trabajen cooperando entre sí, con los gobiernos nacionales y provinciales, y con los principales interesados no gubernamentales ya que “las alianzas constituyen un medio fundamental para desarrollar capacidades, atraer recursos adicionales y apoyo técnico, como también fortalecer la implementación de los ODS” (Kanuri;017:72)

La gobernanza en la NAU y el PAR-CEPAL

La NAU también aborda la necesidad del paradigma de gobernanza, alentando la participación plena sin discriminaciones y la colaboración cívica. Reconoce que existe en las ciudades una “situación de gobernanza compleja” que supera los límites administrativos y las capacidades estatales y por ello es necesaria la coordinación, articulación y definición de responsabilidades entre áreas internas de gobierno, distintos niveles de Estado y diversos actores del desarrollo.

Presenta como un desafío para “el desarrollo urbano con igualdad (...) la promoción del derecho a la ciudad (...) que se fundamenta en la gestión democrática sobre el proceso de desarrollo urbano”.

Esta Gestión democrática expresada en participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, instrumentos de desarrollo urbano inclusivo. fortalecimiento del financiamiento urbano mediante el mejoramiento de las facultades impositivas y la utilización de instrumentos que recuperen el valor generado por el desarrollo urbano, y asociaciones público-privadas como fuente de financiamiento externo. (CEPAL;2017:13)

Entre los principios rectores y resultados estratégicos del PAR, el P.4 de Gobernanza efectiva y democrática, se refiere a los “procesos de toma de decisión y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta el territorio y que garanticen el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad.” Y entre los resultados estratégicos esperados, incluye la creación de estructuras de gobernanza multinivel, multisectorial y multi-actor; mecanismos de participación pública y acción cívica; procesos de negociación y colaboración entre las distintas escalas y sectores de gobierno y con los distintos actores del desarrollo urbano, en la formulación de políticas públicas y toma de decisión, participativos, colaborativos y transparentes. (CEPAL;2017:25)

La participación ciudadana en la gobernanza

Hemos visto en el concepto de Desarrollo Sustentable y Gobernanza la necesidad de reconocer intereses diversos, asumir responsabilidades globales, locales e individuales.

“De acuerdo con el esquema de gobernanza, la participación ciudadana deviene un elemento fundamental para la gestión local.” (INDES BID; 2014:6)

En la Declaración de Rio 92, el PRINCIPIO 10 establece que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS - Agenda 2030) encontramos que el O.1-Reducción de la pobreza, define que ésta va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles y entre otras manifestaciones incluye la falta de participación en la adopción de decisiones. El O.5- Igualdad de género, fija como una de las metas el asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la

igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. El O.6 - Agua, requiere apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento. El O.13 - cambio climático, mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional y aumentar la capacidad para la planificación y gestión, ... haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. El O.16 - Paz Justicia e Instituciones sólidas, fija metas relativas a crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas para garantizar decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades garantizando el acceso público a la información de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. En tanto que el O.17 - Alianza para lograr objetivos, remarca la necesidad de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. para que la agenda de desarrollo sostenible sea eficaz .

La CEPAL entre las sus cuatro prioridades, para apoyar la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 a nivel regional, incluye el acceso a la información y la participación ciudadana.

El Documento final de la Conferencia Rio +20 (2012)" El futuro que queremos" resalta junto al fortalecimiento de las instituciones y el liderazgo de los gobiernos, la importancia de la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles (ONU; 2012:8).

Reconociendo que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio.

Destaca entonces la importancia de la producción, disponibilidad, difusión e intercambio de la información, conocimientos y experiencias y la necesidad de alentarla para la promoción de diálogos de los gobiernos con la sociedad civil, ONG, empresas, científicos para mejorar los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sustentable.

Caracterizando la Participación activa, plena, efectiva, igualitaria, amplia, inclusiva de jóvenes, niños mujeres, alianzas, redes y la Información oportuna, periódica, de calidad, precisa, accesible, confiable.

Marco Jurídico-Institucional para la gobernanza y la Participación ciudadana

Tomando algunas de las características principales dadas en la definición de la Gobernanza, rastreamos en nuestro cuerpo normativo las cuestiones relacionadas a ellas, en especial lo relativo a la participación ciudadana.

En nuestra Constitución Nacional, el Artículo 41.- consagra el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, el deber de preservarlo y establece que las autoridades proveerán a la protección de este derecho, y también el derecho a la *información* y educación ambientales. La CN consagra entonces el derecho a la *información* ambiental. Y en lo referido a Servicios Públicos, además del derecho a la información adecuada y veraz para los consumidores y usuarios de bienes y servicios (Art. 42) prevé la necesaria *participación* de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Entre las atribuciones del Congreso de la Nación incluye la de Asegurar la *participación* de los pueblos indígenas argentinos en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.

Analizando los tratados internacionales firmados por nuestro país con jerarquía superior a las leyes, la Declaración Universal de los Derechos Humanos(1948) consagra el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y la Carta Democrática Interamericana (2001) reafirma el carácter participativo de la democracia en nuestros países, que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía y define a la participación en las decisiones relativas a su propio desarrollo como un derecho y una responsabilidad.

En tanto, la Ley General del Ambiente en relación a la Gobernanza, reafirma la necesidad de la integración de decisiones entre los “distintos niveles de gobierno” para asegurar el “cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”

Crea la institucionalidad del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); para “la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.” (Art.9) Reconociendo que “la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales” y la necesidad de avanzar en una “política coordinada y participativa”, para el “mejoramiento de la calidad de vida” (Anexo I- COFEMA)

Reconoce como instrumento de la política y gestión ambiental entre otros al Ordenamiento Ambiental del Territorio (Art.8. Inc.1) y un sistema de diagnóstico e información ambiental (Inc.5), refiere que dicho Ordenamiento ambiental deberá ser un proceso que tenga en cuenta los diversos aspectos de la realidad local regional y nacional y debe “promover la *participación* social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.” (Art.10)

Establece el deber de proporcionar información y derecho a recibirla(Art.16), la obligatoriedad de crear un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible ; y la responsabilidad de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas(Art. 18).

En lo referido específicamente a Participación ciudadana, establece en su Art. 2º que la Política ambiental deberá cumplir entre otros el objetivo de

Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”. En lo referido al Ordenamiento Ambiental se deberá “considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

El Art. 19 establece que “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.” Agrega que las autoridades deberán “institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”, aunque estas serán no vinculantes deben tener respuesta pública y fundamentada (Art.20)

Haciendo hincapié en los procesos de Ordenamiento Territorial

ARTÍCULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Esta Ley presenta un esquema amplio para la participación ciudadana, como oportunidad para "poner en marcha un modelo participativo avanzado " (Sabsay et al;2003:7)

En varias constituciones provinciales aparece también la Participación como derecho, deber, forma de gobierno o entre los fines del Estado como un gran principio general orientador de las políticas públicas. (Fidyka;s/f:9)

La Constitución de Nuestra Provincia en lo relativo a la participación, el Artículo 9, establece que “El Estado Provincial promueve las condiciones para hacer real y efectiva la plena participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones. “

Establece la responsabilidad de los diferentes actores del territorio “empresarios, los trabajadores y el Estado” para con la “eficiencia, productividad y progreso de las organizaciones económicas que participan en el proceso productivo” (Art. 67) y en lo referido al Planeamiento, el Art 69 establece que

El Estado Provincial orienta las actividades económicas conforme a los principios enunciados en esta Constitución; elabora planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional e integración económica provincial.

En el ámbito de nuestra Ciudad de Córdoba, la COM, enuncia ya en su preámbulo el “sistema representativo, republicano, democrático y participativo” “afianzar la convivencia sin discriminaciones, el pluralismo y la participación social”. Incluye así entre los Derechos el participar en la vida comunitaria, peticionar y obtener respuestas, informarse y ser informados, y el participar en el control y gestión de los servicios públicos (Art. 9), pero también incluye la Participación como Deber junto a la defensa de la ciudad, la protección de los intereses y el patrimonio de la ciudad y la preservación del ambiente. (Art.9)

En lo relativo específicamente a la participación ciudadana, “El Municipio promueve y garantiza la participación política y social de los vecinos en el desarrollo de la política local, respeta su capacidad para aportar ideas y propuestas que mejoren su funcionamiento y crea los institutos y organizaciones necesarios que posibiliten el ejercicio de ese derecho.”

En lo relativo al Desarrollo Urbano, “Instrumentar mecanismos de participación y consulta”.

En cuanto a la articulación intermunicipal, regional, provincial y nacional, le corresponde al municipio “Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y delegar en órganos intermunicipales las facultades necesarias para la conformación del área metropolitana” (Art. 13) y en la tarea de Planificación debe mediante la planificación Integral establecer “estrategias de desarrollo local que

contemplan los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales.” (Art.15) y en lo referido a “políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales. Coordinar programas con la Nación, Provincia y otros organismos públicos o privados.” (Art.27.5) esta es la única mención a la articulación de políticas con el sector privado más allá de la facultad del intendente de firmar Convenios con “entes (...) privados” con el “fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local.” (Art. 86)

La vinculación Público Privada en la gobernanza

En el marco del Concepto de Gobernanza se analiza la importancia de la vinculación Público-Privada en los procesos de desarrollo.

Desde la disciplina económica, Mitnik toma de Vázquez Barquero el enfoque de Desarrollo Territorial, un enfoque integrado en el que deben considerarse la dimensión institucional, ambiental, cultural, social y de desarrollo humano del territorio (Albuquerque y Dini, 2008). Identificando la dimensión institucional como la de mayor influencia en el desarrollo de un territorio, reforzando la vinculación entre gobernanza y desarrollo, Albuquerque define que

“ la gobernanza se refiere a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones conjuntas. Estas estructuras o reglas de juego condicionan la participación e interacción de los diferentes actores, cuyas capacidades ya no se basan exclusivamente en los recursos de poder disponibles, sino en la capacidad para concertar actuaciones conjuntas.” (Albuquerque y Dini; 2008:23)

Considerando que la gobernanza debe ser democrática, multiactoral, participativa, inclusiva, integrada, con objetivos a largo plazo, en redes multiescala y multinivel y que para ello requiere marcos, procesos, mecanismos, directrices y herramientas

Se incluye la participación en todas las etapas del proceso de toma de decisiones, gestión, implementación, monitoreo y evaluación y se considera imprescindible para una participación efectiva y eficaz, la disponibilidad y acceso de información.

Este enfoque presupone la participación activa de los actores del territorio en la definición de los problemas prioritarios y en el establecimiento de las estrategias de intervención, las que serán más efectivas cuanto mayor sea la coordinación con los niveles de decisión del ámbito nacional, provincial y territorial.

Además, reconocen en coincidencia de otros autores ,que la capacidad de un territorio para generar procesos de construcción social a partir de las articulaciones

institucionales y las estrategias de cooperación interorganizacional es “una de las formas de capital clave para lograr resultados efectivos: el capital social “. (Mitnik *et al.*;2009:5)

En este marco amplio de participación, se incluye la participación del sector Privado a través de alianzas o Acuerdos Público-Privados.

En Factores Críticos en las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo Territorial los autores analizan “el sentido que se le asigna al concepto alianza público privada” identifican “las razones por las que se la considera una herramienta poderosa para la ejecución de acciones vinculadas al desarrollo” y, analizan factores críticos en la gestación y gestión de las alianzas. (Mitnik *et al.*; 2009, 2)

En la definición del concepto (aunque más que definir, acota el significado asignado a cada término) entiende como alianza público privada “una forma de cooperación ínter organizacional en la que actores del sector público y privado (...) se articulan para desarrollar actividades conjuntas” y “se diferencia, en general, de otras formas de articulación por permitir la coexistencia de la autonomía de las partes y su mutua interdependencia”.(Mitnik *et al.*; 2009, 2)

(...) reconoce a las APP como un “nuevo modelo de gestión” de las políticas públicas, favorecido por diversos factores del contexto político y social (...) el reposicionamiento estatal en el marco de la ruptura con la matriz Estado-céntrica de los modelos de Estado de Bienestar o Estado Social. Rofman (2007) ha señalado que, en este contexto, el propio Estado ha ido generando por convicción o por conveniencia procesos de descentralización o de desconcentración política, administrativa y fiscal creando espacios propicios para el surgimiento de alianzas con el sector privado. Para Martínez Nogueira (2001) el proceso también ha generado un cambio en la posición de la sociedad civil, que pasó del aislamiento, la demanda o el cuestionamiento a la exigencia de participación en las políticas públicas.

Gráfico 20 - Factores Críticos en las alianzas público privadas para el desarrollo territorial ,

Factores Críticos		
Contexto	trama económica trama institucional	Densidad Complejidad
Conformación	los promotores el liderazgo las instituciones participantes la escala la motivación los objetivos	
Funcionamiento	gobernanza marco institucional, estructura organizacional disponibilidad de recursos económicos rol del articulador	mecanismos participativos, de intercambio y consenso coordinación horizontal coordinación multinivel

Fuente: Elaboración Propia en base a Mitnik *et al.*;2009:19

Albuquerque señala la importancia del enfoque del Desarrollo Territorial/Local, alejándonos de tendencias o modelos genéricos, la necesidad de determinar la unidad de actuación principal en el territorio, la movilización y participación de los actores territoriales como protagonistas de las estrategias de desarrollo, el abandono de las actitudes pasivas para avanzar en la “cultura emprendedora local y la Concertación Público Privada”. Y recuerda que “el concepto de *instituciones* no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio. (2003:12)

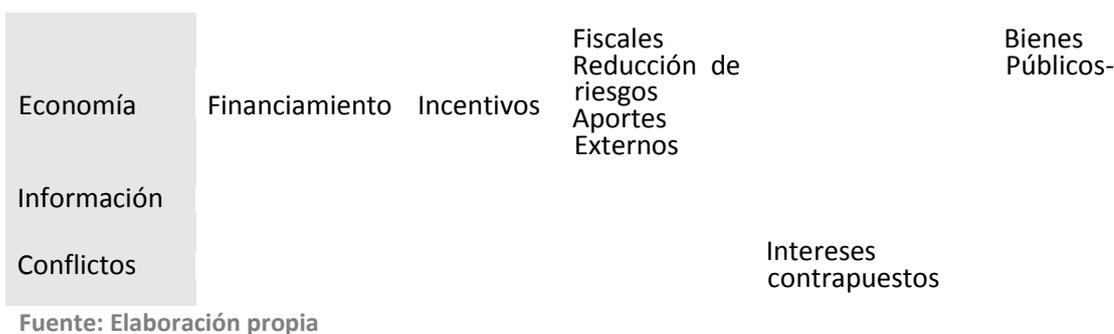
La necesidad de que las Administraciones Locales incorporen una “visión común de desarrollo territorial concertada con los diferentes actores locales; el ordenamiento territorial y la planificación urbana; la defensa y promoción del patrimonio histórico-cultural local; y la valorización del medio ambiente como un activo de desarrollo local.” (2003:18)

La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se inserta la ciudad, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas de la misma, superando la visión físico-espacial y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico. (2003:18)

Se reconocen vinculaciones Público Privada con diferentes objetivos: diagnóstico, planificación, ejecución de acciones, monitoreo y evaluación.

Gráfico 21- Conceptos asociados a Gobernanza y APP

Vinculación PP o ¿Ecosistema colaborativo? ¿Alianza tripartita (BID;2005)?		Capacidad	Interés	Conceptos asociados	
Organización	sinergia	Estado (gobierno)	de convocatoria de regulación Catalizador Liderazgo	Interés público, satisfacción de necesidades colectivas Capital Político	Capital Social - Confianza - Contexto -
		Sector Privado	recursos, inversión	Rentabilidad Lucro	
		Sociedad civil	Aceptación, promoción Continuidad de proyectos	Satisfacción de necesidades individuales colectivas	o
Estructura de Gestión	Liderazgo Decisores Control		Intereses Concertados	Estrategia- Planificación Integral - Intersectorial	



Algunos autores dan cuenta de una visión superadora de acuerdos entre Estado y Mercado, incorporando la participación de la sociedad civil, la construcción de redes y otras articulaciones más amplias avanzando hacia la construcción de un *ecosistema colaborativo*, reconociendo la importancia de las alianzas público privadas y analizando el involucramiento del tercer sector (Fox, 2005)

En lo referido al ámbito urbano, “los APP pasaron a ser conocidas en el mundo por estar asociadas a novedosas formulaciones de políticas públicas, vinculadas a nuevos instrumentos de planeamiento y gestión urbana” las Public-Private Partnership de los ‘90 en Inglaterra, Europa y EE.UU. (Peresini;2018:361)



ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Asegura la Agenda 2030 que

“Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local.”

Y entre las metas asociadas a este Objetivo menciona que es necesario Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil ya que las alianzas entre múltiples interesados permiten y facilitan la movilización e intercambio de recursos financieros, conocimientos, especialización y tecnología mejorando la creación de capacidades mediante la cooperación y que para ello se requiere coherencia normativa e institucional.

Como vimos al analizar el concepto de gobernanza en el ODS 17, el concepto de alianzas avanza más allá de la sola articulación Público-Privada incorporando también la Sociedad Civil, otros niveles de Estado y lo internacional.

Otro ámbito esencial de colaboración es aquel en el que colaboran el sector público y el privado, a través de alianzas público-privadas (APP). Las APP se refieren a un abanico de asociaciones contractuales entre el sector privado y los organismos públicos, por lo general tendientes a incorporar recursos y/o experticia del sector privado, con el fin de contribuir a la provisión de activos y servicios para el sector público. (Kanuri; 2016:52)

Marco Jurídico-Institucional para las APP

En el ámbito Nacional, recientemente se ha aprobado la Ley 27328 que rige los Contratos de Participación Público - Privada y los define como “aquellos celebrados entre los órganos y entes que integran el sector público nacional (...) y sujetos privados o públicos en los términos que se establece en la presente ley (en carácter de contratistas) con el objeto de desarrollar proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica.” para proyectos de “diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento.” y que podrán celebrarse “cuando previamente se determine que esta modalidad de contratación permite cumplir con los objetivos de interés público.” (Art. 1)

El interés público deberá ser propuesto y fundamentados por la contratante, esto es los órganos y entes que integran el sector público nacional, de acuerdo a las pautas establecidos en el artículo 4 de la ley, entre los que se destacan: la claridad de los objetivos de interés público de la contratación y los mecanismos de supervisión; la eficiencia en las funciones del Estado y el uso de los recursos públicos, y aspectos que hacen a la promoción de la inclusión social, la generación de empleo, la creación de mercado local y participación de las pequeñas y medianas empresas, la preservación del medio ambiente y la solidaridad intrageneracional, intergeneracional, e interregional, entre otros.(FARN; 2017:2)

Está concebido como un instrumento para el financiamiento y construcción de infraestructura o prestación de servicios, una alternativa al modo tradicional de ejecución de obras y servicios públicos mediante contrataciones o concesiones.

“La Ley 27328 tiene su propio procedimiento para llevar a cabo el proceso de contratación de APP“ (FARN;2017:30) por caminos diferentes al de la Obra Pública convencional. Para ello “esta norma crea la Unidad de Participación Público Privada, la cual tendrá a su cargo la centralización normativa de los CPPP, la evaluación inicial de los proyectos, la fiscalización de su licitación y ejecución, la reglamentación de los medios de transparencia y de consulta pública, entre varias otras facultades.” (31)

En lo referido a la sustentabilidad es de destacar que esta norma “exige que el contratado asuma obligaciones y mecanismos que aseguren la protección y cuidado del ambiente, así como el cumplimiento de la normatividad ambiental. Para tal fin, en el contrato se deberán adoptar medidas de prevención, mitigación, sanción o compensación, de impactos negativos o adversos sobre el ambiente de acuerdo con normativa vigente.” (FARN;2017:31)

En lo referido a la Información y transparencia, esta Ley “contiene la obligación de crear un sitio específico en internet para que de forma gratuita el público pueda conocer los actos administrativos, las auditorías e informes relacionados con las licitaciones y contratos de APP” y “no se podrá convocar a la licitación si no han transcurrido 30 días desde que se haya publicado en este portal la totalidad de estudios e informes del proyecto a contratar” Además “prevé la formación de una Comisión Bicameral para el Seguimiento de Contrato de Participación Público Privada” responsable del seguimiento, verificación del cumplimiento y evaluación de resultados y ante quienes el titular de la APP deberá rendir cuentas periódicamente. (FARN;2017:40)

A pesar de lo positivo de la intención de transparencia y disponibilidad de información, no pareciera que tuviera “la finalidad de que se presenten terceros que puedan verse afectados con el proceso” (FARN;2017:42).

Pareciera que “el esquema ha sido diseñado para atraer inversión de los particulares,” haciéndola más atractiva, asegurando la obtención de ganancia (55) por ello “uno de los factores que más incide en el éxito o fracaso de los marcos regulatorios de las APP es la mayor o menor posibilidad de que el socio privado reciba ganancias de la realización del proyecto.” (55/59)

Así vemos que la Ley Nacional de PPP se refiere a acciones de los Estados para “incentivar a los inversionistas privados para que lleven a cabo generalmente proyectos de infraestructura” y contiene la necesidad de “retribuir al socio privado” y contribuir al financiamiento del proyecto “para asegurar la ganancia del socio privado”.

Esto lo hace bastante diferente a los convenios Urbanísticos que nos ocupan, ya que la intención de estos últimos surge de una necesidad del privado, un “favor” del Estado y una retribución del Privado al Estado.

La Constitución Provincial menciona la responsabilidad de los empresarios en “la eficiencia, productividad y progreso de las organizaciones económicas que participan en el proceso productivo” “reconoce y garantiza la libre iniciativa privada” pero “con sanción a los monopolios, la usura y la especulación” consagra la inviolabilidad de la propiedad

privada pero siempre “ su ejercicio está limitado por la función social que debe cumplir” (Art. 67).

Reconoce también la importancia de la “participación de los sectores económicos y sociales” en los planes de desarrollo”.(Art 69) Pero no tiene mayores especificidades sobre la ejecución de políticas o acciones en forma conjunta con el sector privado.

En el *Ámbito Municipal*, se encuentra entre las atribuciones del Intendente el “celebrar convenios con la Nación, provincias, municipios, comunas, entes públicos o privados nacionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local.” Y en lo referido específicamente a Desarrollo Urbano (Art. 27) entre las facultades del Municipio “Promover, planificar y ejecutar políticas habitacionales en el marco de los planes urbanos y sociales. Coordinar programas con la Nación, Provincia y otros organismos públicos o privados.”

También prevé la participación de “vecinos, empresas o entidades representativas” dentro de figuras como el voluntariado (Art. 151) y el padrinazgo (Art.152)

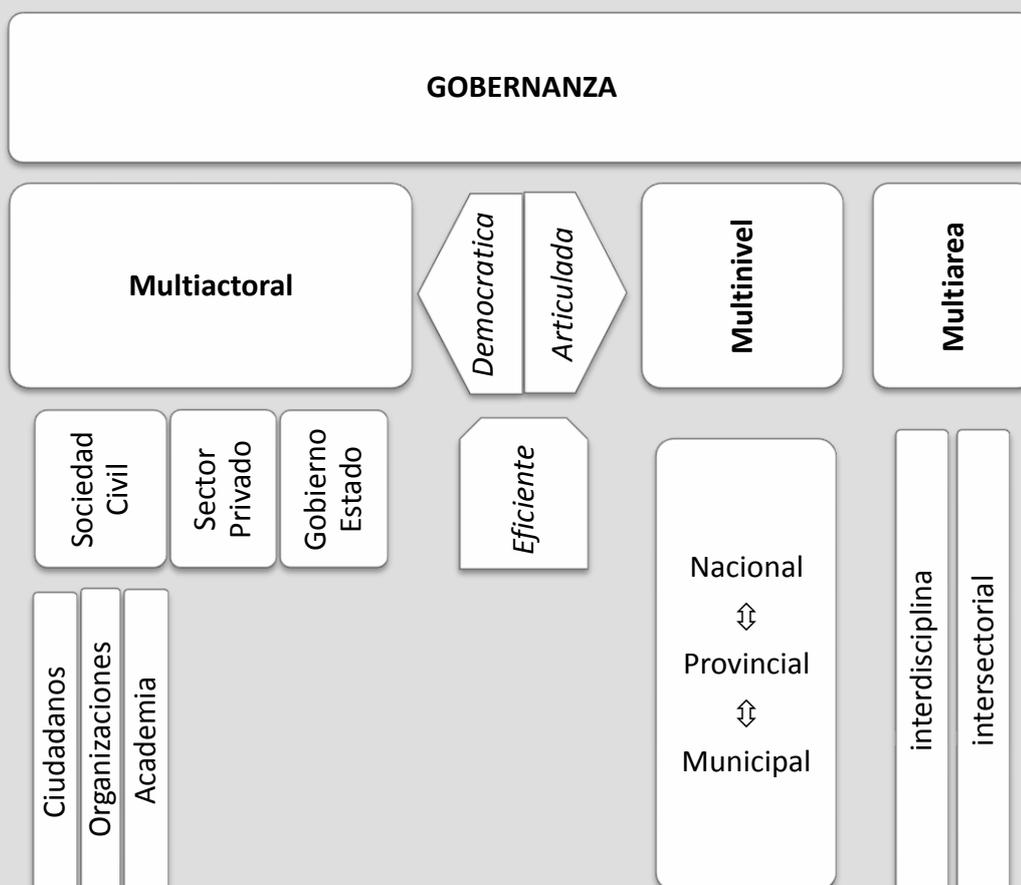
En lo referido específicamente a la Gestión del Desarrollo Urbano, la articulación Público-Privada se regula mediante la Ord. 12077 de Convenios Urbanísticos, que “tiene por objeto regular los Convenios Urbanísticos entre la Municipalidad de Córdoba y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado, en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo de predios ubicados en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba”.(Art.1)

Características de la Gobernanza

A partir de lo analizado sobre este concepto, definimos un repertorio de *características inherentes a la Gobernanza*, cuestiones que apuntan a garantizar una Gestión integrada, democrática, eficiente y eficaz.

Entre ellas es fundamental que estén presentes la interacción entre los diversos actores de la ciudad y el Desarrollo (*Multiactoral*), entre las áreas internas de la administración municipal (*Multiárea*), y entre niveles de Estado (*Multinivel*) con una especial consideración y valoración de los roles desempeñados por cada actor, área o nivel, principalmente en lo referido al *Liderazgo* de los procesos y la Participación ciudadana Información, Transparencia y Comunicación.

Gráfico 22- Características de Gobernanza



Fuente: elaboración propia María Beatriz Valencia

I.2.3. Gestión del Desarrollo Urbano

La necesidad de Planificar

*No hay viento favorable para el que no sabe a dónde va.
Séneca (2 AC-65)*

Los organismos internacionales valoran la falta de planificación como uno de los principales problemas urbanos por ello se considera necesario incluir en este capítulo algunas consideraciones sobre la gestión, específicamente los marcos de planificación.

Entre las recomendaciones de la CEPAL para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS en América Latina, propone “políticas y herramientas en torno a un gran impulso ambiental, con una alineación integrada y coherente de todas las políticas públicas “ entre las que incluye la planeación además de la normativa, lo fiscal, el financiamiento y la inversión pública, social y ambiental— “ (CEPAL ,2016:8)

En la Iniciativa Global de las Ciudades Prósperas ONU Habitat define entre los objetivos específicos a nivel local que “una práctica más robusta de la planeación y el diseño urbano” para “Incrementar los índices de prosperidad en forma armónica e integrada con políticas y acciones más coherentes y de impactos claros” (ONU , 2015:21)

Como se menciona en la Propuesta de Carta del Derecho a la Ciudad para Buenos Aires, desde la sociedad civil los “modelos de urbanización vigentes han estado marcados por el crecimiento no planificado” y en el caso que exista “la planificación está hegemonizada por intereses económicos” (2018:8)

El fracaso, abandono o apartamiento de los planes diseñados a lo largo de la historia están sin duda fuertemente condicionados por el poder del Sector Económico, frente al debilidad de la acción del Estado y la escasa presencia de la comunidad en la toma de decisiones .

Planificación, planeamiento, gestión, algunas precisiones sobre los términos utilizados

Planeamiento Urbano y Planificación

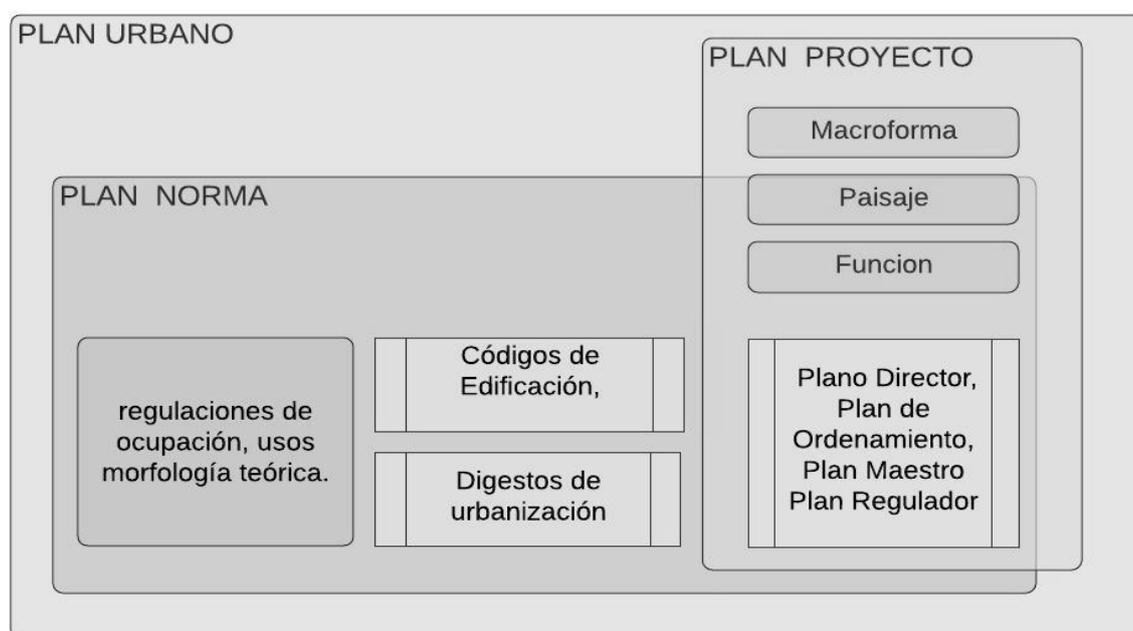
“El desarrollo urbano, como actividad instrumentalmente regulada,(...) emerge como temática y actividad con la expansión de las viejas ciudades europeas a mediados del siglo XIX “. Así surge el Plan, “pieza fundamental de la urbanística moderna” un instrumento

técnico desde el campo del planeamiento urbano para la regulación del desarrollo urbano (Fernández, 2000:134-135)

En general aquellos primeros planes establecían criterios “geométricos bidimensionales” se conocían como plan urbano, plan de desarrollo, masterplan, plan de ordenamiento, etc., al principio meramente descriptivos y luego como “dispositivo técnico prefigurador del crecimiento y la expansión, encargado por el Estado“ un urbanismo fuertemente marcado por lo estético y morfológico. Cuestiones como el Saneamiento y el Transporte, aparecen como cuestiones más “técnicas” tratadas en forma no integrada. Mientras que las consideraciones ambientales se referían más a lo verde-paisajístico e higienista. (Fernández, 2000:143-144)

Estos criterios formales del Plan Urbano tienen como instrumentos (operativos) dos grandes aspectos, uno que define la forma de la ciudad y otra que regula dicha conformación mediante instrumentos legales.

Gráfico 23 Cuadro - Instrumentos Operativos del Plan Urbano



Fuente: elaboración propia basado en (Fernández, 2000:145)

Gráfico 24- Cuadro - Diferencias entre Urbanismo y Planeamiento Urbano

URBANISMO	saber técnico	clarificación, ordenamiento	emanada del Estado
		canalizar operaciones vinculadas a la dinámica de las rentas urbanas (capitalismo)	mercado
	estética	nueva necesidad simbólica o semántica (embellesiments S.XIX)	cultural-social

Planeamiento Urbano técnicas científicas	sistema de operaciones técnicas tendientes a garantizar la producción del plan	
	metas de organización funcional y estructural	creciente complejidad de tal desarrollo urbano, la diversidad de fuerzas y actores sociales partícipes de los procesos así como la emergencia de conflictos y contradicciones en tal complejidad
	funcionamiento de las economías urbana	
	eficiencia	

Fuente: elaboración propia basado en (Fernández, 2000:147-148)

Gráfico25 - Cuadro - Diferencias entre Planificación y Planeamiento,

Planeamiento (indicativo) (normativo)	proceso técnico de producción del Plan (modelo de transformación)	creciente desconfianza vinculable a la inoperatividad genérica de los planes
Planificación	proceso de gestión y administración procesos de transformación urbana (efectivizar el Plan) estrategia compleja de gestión social de los procesos de transformación del desarrollo urbano	a través de diversas clases de controles, monitoreos o acciones instrumentales subsidiarias como la normalización jurídica de los contenidos del plan,
	Extensiva a otras dimensiones (económica, social) y escalas (urbano, el espacial o regional, el rural, el territorial)	normativo restrictivo

Fuente: Elaboración propia basado en (Fernández, 2000:147-148)

En la Planificación Tradicional se definen las grandes orientaciones a través de planes directores, esquemas de ordenamiento, etc., se regulan a través de las normas urbanísticas, y se aplican mediante instrumentos específicos, estos marcos regulatorios, Planes y Normas, están caracterizados por un “alto grado de generalidad” o una “normativa excesivamente detallada y rígida” que se contraponen a la diversidad y dinámica de las ciudades, convirtiéndose en “obstáculos insalvables” para el cumplimiento de los “objetivos trazados” esto “explica la continua transgresión de las normativas urbanas vigentes en la mayoría de ciudades y es una de las fuentes reconocidas de corrupción en la gestión urbana” (Lungo,2004:27-28)

Es por ello que a lo largo del tiempo se ha buscado flexibilizar los procesos de planificación, adecuándolos a la realidad dinámica y compleja de las ciudades.

Planificación Estratégica

Este modo de planificación, es de origen militar-empresario y por ello tiene un fuerte estilo agresivo-competitivo de actuación y exploratorio de posibles escenarios futuros.

Se basa en el planteamiento de una Visión de éxito (consensuada) y un Plan para alcanzarlo, con una fuerte consideración del contexto, las incertidumbres y la participación de actores.

Gráfico 26 - Características de Plan Estratégico

Plan Estratégico (Pragmático)	Visión de Éxito	Visión de futuro Consideración del contexto dinámico	Oportunidades del contexto Objetivo central comunitario (Visión)
	Plan para alcanzar el éxito	consensos, comprensivo acuerdos positivos mejora institucional	Líneas estratégicas Objetivos Específicos Subobjetivos Acciones (unidades de proyecto organizadas en Agendas)

Fuente: Elaboración propia basado en (Fernández, 2000:149)

No se considera especialmente el ambiente en los PE, aunque se orienta a la obtención de una cierta calidad ambiental, “el plan es antes que nada un acuerdo socio-económico de promoción de desarrollo” mediante el cual los diferentes actores acuerdan “orientar su actividad a la obtención de metas de desarrollo económico alcanzables dentro de la jurisdicción” estos acuerdos pueden implicar bajos impactos, y un manejo ambiental adecuado o pueden conllevar efectos regresivos, especulativos o daños ambientales o sociales. (Fernández, 2000:152)

Sin embargo, es importante reconocer algunos puntos de interés, innovativos como el “desarrollo de criterios de selección de alternativas de localización de usos y actividades urbanas según parámetros ligados al análisis de la calidad y vocación del territorio” y otros elementos que pueden contribuir a mejorar la gestión ambiental del desarrollo urbano. Valora positivamente la propuesta de marcos de concertación desde donde pueden aparecer las expectativas de mejor calidad de vida. Advierte sobre el riesgo de que en nombre del mecanismo participativo, terminan legitimando condiciones conflictivas o dañosas, y recalca la importancia de “generar un sistema de información ambiental” que

refleje la complejidad de expresiones y se accesible para toda la sociedad. (Fernández, 2000:154)

Para Barton , “el rol de la planificación urbana estratégica tiene traslapes importantes con las pretensiones de la agenda de sustentabilidad, como los altos niveles de participación, horizontes de largo plazo y toma de decisiones en forma integrada más que sectorialmente.” y sobre todo si es posible incorporar el desarrollo sustentable “como un ‘meta-objetivo’ social de largo plazo, es posible incorporar la perspectiva sobre el desarrollo sustentable ofrecido por Meadowcroft (1999: 37): “

La Planificación Estratégica “no ha logrado dar respuesta a los desafíos de crear un nuevo marco regulatorio que apoye el desarrollo urbano integral e incorpore los grandes proyectos urbanos al mismo. “ y aleje las sospechadas prácticas de corrupción ya que “opera en un contexto donde se tiende a desregularizar los procesos urbanos y a privatizar la gestión del desarrollo de la ciudad” (Lungo, 2004:27)

Y con respecto a la selección de acciones y la integración de Agendas de proyectos, es imprescindible en un proceso de PE que plantea acciones puntuales, cuidar que los GPU se articulen con una estrategia de conjunto para no generar consecuencias negativas (Lungo, 2004:24).

Planes de Proyecto

Es una modalidad táctica, basada en la potencialidad de inducción de los GPU, que según Fernández “alimenta una consideración fragmentaria del desarrollo urbano y que en general parece ser funcional a nuevas expectativas de generación de rentas urbanas diferenciales” (Fernández 2004:209)

Un instrumento bajo la lógica de la Gestión Urbana neoliberal, que pone énfasis en los objetivos de corto plazo del crecimiento urbano, que se mide por el incremento del PIB y el alza de los valores de suelo e inversiones y se manifiesta como el crecimiento urbano morfológico de expansión del área urbana en espacios anteriormente rurales, ciudades satélites, ciudades dormitorio o *edge cities*, dirigido por el mercado. (Barton, 2004:29)

Así, Fernández en su crítica a los planes de proyecto resalta los aspectos resumidos en el siguiente cuadro.

Gráfico 27 - Cuadro Lógicas y Contenidos de los Planes de Proyecto

	Lógicas	Contenidos
Planes de Proyecto Operacional GPU (Madrid, Barcelona-moderna)	Inducción a la transformación.	Estrategia abierta (Plan soporte) Normas globales Intenciones largo y corto plazo Actuaciones concretas (abanico de proyectos escalas, horizontes, autores)
	Desarrollo Urbano fragmentario protésico (ni orgánico ni estructurador)	
	Generación de Rentas Urbanas diferenciales Desarrollo Urbano especulativo (causa preferencial de crisis ambientales recientes)	
	Sobre-valoración de la actuación libre de un conjunto de ideas proyectuales, (excesivamente morfologista)	
	No considera la complejidad ambiental urbana ni el manejo de recursos y servicios urbanos y ambientales	
	El concepto proyecto se le identifica ahora como una unidad de inversión y renta, y la presión de los operadores económicos urbanos ha hecho que los proyectos definan sus parámetros técnicos de forma de minimizar la inversión y maximizar la renta.	
	El desarrollo de la ideología político-técnica de los planes de proyecto puede claramente entenderse como un aspecto más de la enfatización en la generación de rentas urbanas diferenciales y, por lo tanto, en un nuevo foco generador de problemáticas ambientales urbanas y regionales.	

Fuente: elaboración propia basado en (Fernández, 2000:209,210)

Advierte Fernández sobre los graves riesgos de la desplanificación, o la prevalencia del Desarrollo Urbano fragmentario, abandonando criterios comprensivos que garanticen la interrelación de los factores de la complejidad urbana, esto lleva a la toma de riesgos ambientales

Con respecto a los indicadores urbanísticos utilizados en general son meramente morfológicos y la discusión entre densidad y compacidad debe ser analizada “evitando la generalización o parametrización homogeneizante a que fue afecta la ciencia urbanística” ya que en la ciudad coexisten situaciones de extrema heterogeneidad difícil de gestionar mediante indicadores urbanísticos taxativos. (Fernández, 2000:213)

Este modelo de Planificación Operacional ante la planificación tradicional, contrasta la construcción de artefactos urbanos versus planes urbanos, “ponen en cuestión el ordenamiento territorial, la planificación urbana, las funciones económicas y sociales de la ciudad, su gobernabilidad, la participación ciudadana y la identidad cultural de sus habitantes” (2004:19-22)

El desafío es poner en discusión “la dicotomía entre partir del proyecto urbano para construir ciudad o a la inversa” y pensar el modo de “utilizar los dos caminos simultáneamente”, convirtiendo la “concepción de estos grandes proyectos u operaciones

en un hecho participativo permanente que vaya construyendo una visión compartida del desarrollo de la ciudad en parte integrante de los imaginarios urbanos colectivos construidos por actores múltiples” (Lungo, 2004:21)

Para contemplar esta heterogeneidad A.Allen propone nuevas técnicas de zonificación, más flexibles, la zonificación de usos mixtos, la zonificación flotante, la zonificación por etapas y la zonificación condicional o por contrato, (que suponen el “otorgamiento de permisos de desarrollo urbano al sector privado o empresarial” a cambio de algunas mejoras sociales del hábitat, dentro de estas últimas podríamos incluir nuestras APP. Estas nuevas técnicas pueden servir para mejorar la sustentabilidad urbana pero también pueden convertirse en meros factores complementarios de desarrollo urbano especulativo y ambientalmente regresivo, para un mejor control de los efectos negativos es necesario que las características contractuales permitan mayor transparencia de las acciones posibilitando el control social.

También sugiere Fernández la posibilidad de incorporar estudios de impactos en los procesos de planeamiento urbano, mediante la incorporación de RIA, instrumento de carácter preventivo, para determinar no solo el impacto de un proyecto, sino, también comparar alternativas y determinar la potencialidad teórica de un área. Siendo necesario aplicarlos en áreas sensibles, terrenos agrícolas, áreas sobrepobladas y proyectos inductores de crecimiento, siempre acompañado de un fuerte proceso de transparencia, información y participación pública.

Es clara, entonces, la necesidad de crear nuevos instrumentos para la gestión de la tierra urbana que permitan manejar proyectos de gran envergadura, evitando la proliferación de marcos normativos específicos que tienden a acentuar las desigualdades existentes y a repartir de forma no equitativa los beneficios y los impactos negativos que este tipo de proyectos provocan. (Lungo, 2004:29)

Evidentemente este modo de producción de ciudad, proyecto a proyecto, da mayor cabida a proyectos de intervención mediante Articulación Público-Privada, lo que en contextos de no-plan refuerzan la incidencia de los actores del Mercado sobre la toma de decisiones con la consecuente pérdida del liderazgo en los procesos de Desarrollo Urbano por parte del Estado.

El modo en que se gestionan las excepciones o particularidades normativas para cada proyecto, sin parámetros claros de interés público generan grandes sospechas de vínculos con la corrupción y es un aspecto no menor que hay que revertir para recuperar la confianza de la Sociedad Civil en los actores del Sector Público y Sector Privado, elemento esencial para la construcción del Capital social necesario para el Desarrollo Sustentable

Gráfico 28 - Cuadro síntesis de Evolución de los estilos de Planificación Urbana

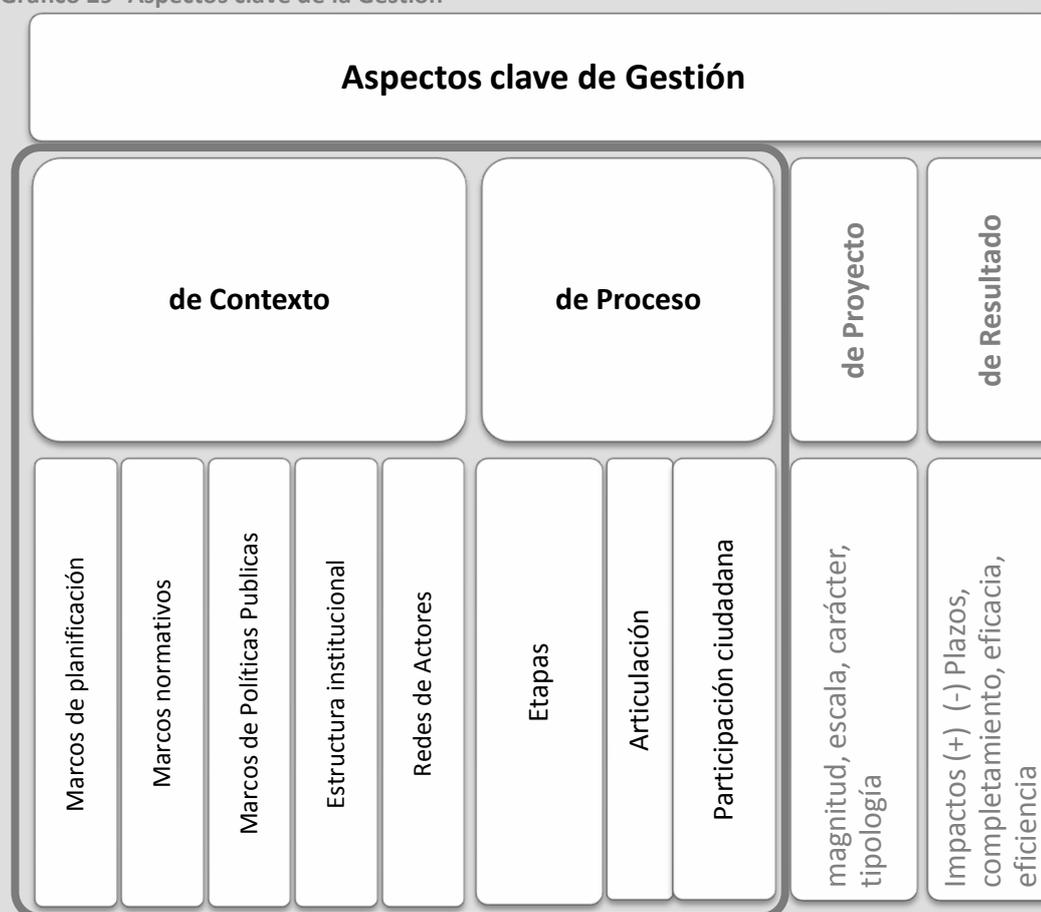
	Planificación Tradicional	Planeamiento	Planificación Estratégica	Urbanismo Táctico
Instrumento	Plan Urbano	Plan Urbano	Plan Estratégico	Plan-Proyecto Operacional.
Disciplina	Arte	Ciencia Objetiva Racionalidad	técnico político interdisciplinar	
Lógicas predominantes			Sistémica Integrada Compleja Dinámica	Fragmentaria Rentabilidad
Rol del Estado	Rector	Regulador	Organizacional	Facilitador
Status del Planificador	Creativo	Técnico, experto	Intérprete (del consenso Multiactoral)	
Dimensiones	Física-funcional		Ambiental Social Económica Política	Económica

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Aspectos clave de Gestión. Primera aproximación

En lo referido a la Gestión definimos como variables los *aspectos clave* a considerar, estos se dividen en 4 grandes grupos. Los *Aspectos Clave del Contexto* son aquellos referidos a la situación en la que se encuadra el proceso de Gestión, estas cuestiones son las analizadas en esta instancia de definición del marco conceptual, los otros aspectos se completaran con los hallazgos del análisis de casos. Los *Aspectos clave de Proceso* están referidos al desarrollo del proceso de Gestión, discriminados por las etapas más importantes. Los *aspectos de Proyecto*, se refieren a cuestiones más específicas como magnitud, escala, carácter, tipología y los *aspectos de Resultado* tienen relación con la valoración ex-post de los impactos tanto negativos como positivos, y la evaluación final de eficacia, eficiencia. Como el presente trabajo está orientado hacer una propuesta de criterios de gestión nos enfocaremos en los *aspectos de contexto y aspectos del proceso*.

Gráfico 29- Aspectos clave de la Gestión



Fuente: elaboración propia. María Beatriz Valencia

Capítulo II.

Alianzas Público-Privadas

El estado de la cuestión

Casos Referentes

Convenios Urbanísticos Córdoba, Ord. 12077/12

Análisis de la Capacidad Local

Reflexiones

II.1. El Estado de la Cuestión

Con el objetivo de describir el Estado de la cuestión en relación a intervenciones urbanas mediante APP se realiza en primer lugar un relevamiento, selección y análisis crítico de experiencias de implementación de instrumentos de Asociación Público-Privadas en la gestión del Desarrollo Urbano. También se hace una lectura de los instrumentos jurídicos utilizados y un relevamiento, descripción y sistematización de los ejemplos seleccionados.

Se recurre a autores que describen los procesos desde una mirada justificativa del "éxito" (en general los "oficialismos") y otros que lo hacen desde una mirada crítica, dando cuenta de los posibles efectos negativos.

Luego se avanza en el análisis desde el enfoque de DUS y Gobernanza, en base a las *características* definidas en el Cap. I, relevando la presencia de *características* inherentes al Desarrollo Urbano Sustentable² y la Gobernanza³ para operacionalizar los conceptos abordados en el Marco Conceptual y así completar un repertorio de *aspectos clave de gestión*⁴ con el cual analizamos el caso Córdoba y la situación local para contextualizar nuestra propuesta.

En segundo lugar se realiza el relevamiento y análisis de la experiencia de Convenios Urbanísticos en Ciudad de Córdoba mediante la Ord. 12077/12, detectando la presencia de estas *características* y *aspectos clave*.

.En las siguientes tablas se resumen las características referidas al Desarrollo Sustentable y Gobernanza, utilizadas para el análisis.

Como *características* del Desarrollo Urbano Sustentable, es fundamental la consideración *multidimensional*, las cuatro dimensiones de la Sustentabilidad (Económica, Ambiental, social y Político Institucional) de manera *integrada* y con una visión no

² Definidas en CAP. I, pag.. 46

³ Definidas en CAP. I, pag. 66

⁴ Esbozado en CAP.I, pag. 74

fragmentada de la intervención en particular sino con prevalencia de la consideración *multiescalar* y sistémica, de las partes y el todo.

Características de Desarrollo Urbano Sustentable		
Visión integral sistémica	Multiescala	Global
		Regional
		Nacional
		Unidades territoriales (cuencas, áreas metropolitanas)
		Provinciales
		Locales
		Barriales
	Multidimensión	Dimensión Ambiental
		Dimensión Económica
		Dimensión Social
		Dimensión Político Institucional

Y en cuanto a la Gobernanza, interesa que estén presentes la interacción entre los diversos actores de la ciudad y el Desarrollo (*Multiactoral*), entre las áreas internas de la administración municipal (*Multiárea*), y entre niveles de Estado (*Multinivel*) con una especial consideración y valoración de los roles desempeñados por cada actor, área o nivel, principalmente en lo referido al *Liderazgo* de los procesos.

Todo, atravesado por un omnipresente concepto de la Participación ciudadana como garantía de la prevalencia del *Interés General* (común, colectivo, público), de la continuidad de las políticas públicas más allá de los períodos de gobierno y de la eficacia de la implementación.

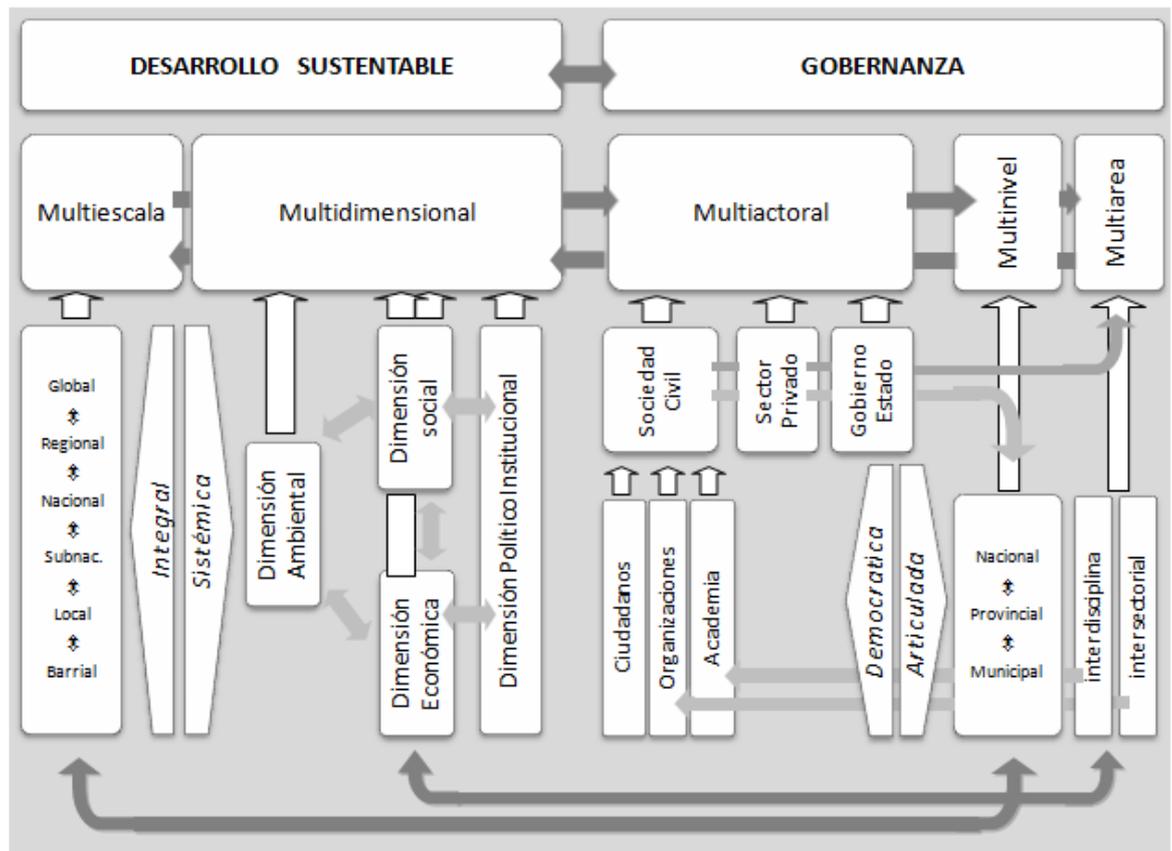
Cuando nos referimos a la Participación incluimos otros aspectos intrínsecamente relacionados con ella como la Información, Transparencia y Comunicación.

Características de Gobernanza		
Integrada Coordinada Articulada	Multiactoral	Estado Sector Privado Sociedad Civil
	Multinivel	Municipal Provincial Nacional
	Multiarea	Intramunicipal
Democrática	Participación	Acceso a la Información Comunicación y transparencia
	Rendición de cuentas	
	Liderazgo público	
Gestión Eficiente	Interés público	
	Consideración de Impactos	
	Consideración de costos y beneficios	
	Consideración de Marcos y contexto	
	Planificación	Estrategia Plazo Acciones
	Seguimiento	
	Evaluación	
	Inserto en la Estructura institucional	

Todas estas cuestiones apuntan a garantizar una Gestión integrada, democrática, eficiente y eficaz.

Estas características se relacionan entre sí conformando un sistema sintetizado en el Gráfico siguiente.

Gráfico 30- Sistema de Características



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

II.1.1. Casos Referentes

“El hecho de que los textos circulen sin su contexto, que no importen con ellos el campo de producción (...) del cual son el producto, y que los receptores, estando ellos mismos insertos en un campo de producción diferente, los reinterpreten en función de la estructura del campo de recepción, es generador de formidables malentendidos”.
P. Bourdieu (1999)

Partiendo desde la historia de la implementación de este tipo de procesos en el mundo reconociendo que “los APP pasaron a ser conocidas en el mundo por estar asociadas a novedosas formulaciones de políticas públicas, vinculadas a nuevos instrumentos de planeamiento y gestión urbana” (Peressini; 2017: 361) y que fueron difundidas ampliamente, en la literatura especializada, medios de prensa, documentos de políticas, encuentros, foros de ciudades, exposiciones y otros eventos relacionados con el urbanismo, arquitectura o negocios inmobiliarios, como ejemplos exitosos o “buenas prácticas”.

Considerando que la orientación de esta investigación es hacia la implementación de *políticas públicas*, con la intención de generar cambios en los procesos de gestión y que para ello es necesario llegar a los tomadores de decisiones, se le asigna un gran valor a la consideración de estos “ejemplos” en el discurso predominante, que es en general donde intentan fundamentarse las decisiones de los funcionarios.

Por ello luego de un exhaustivo relevamiento en cuanto a ejemplos y disponibilidad de datos, se seleccionan casos paradigmáticos, aquellos que desde la consideración de los funcionarios, académicos, organismos de financiamiento, prensa y ciudadanos se presentan como *emblemáticos*, *buenas prácticas*, referenciados y tomados como *modelo o justificativo* para encarar procesos similares en nuestras ciudades.

En su análisis se indaga sobre la presencia de las *características* referidas al *Desarrollo Sustentable* y *Gobernanza* desde el marco teórico conceptual definido en el Capítulo anterior.

Luego, mediante un Análisis comparativo de los casos analizados se avanza en reconocer, valorar y caracterizar los *Aspectos clave* en función de las convergencias y semejanzas detectadas en los *procesos de gestión*.

Finalmente con el repertorio resultante de *características* predominantes y *aspectos clave*, se realiza un análisis del caso Córdoba (mediante Ord. 12077/12)

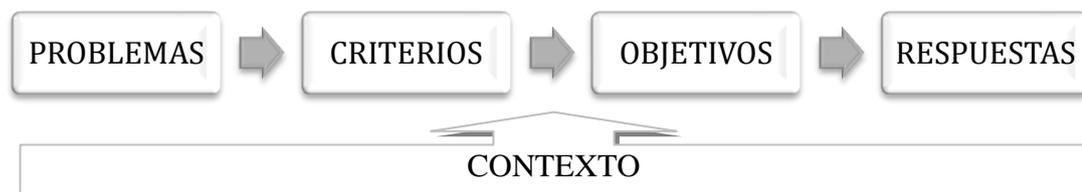
Gráfico 31- Casos Referentes seleccionados

Pais	Ciudad	Caso	Año
España	Barcelona	Villa Olímpica	1992
Brasil	Fortaleza, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba	Operaciones Urbanas consorciadas (OUC)	
Argentina	CABA	Puerto Madero	1989/2018
	Rosario	Convenios Urbanísticos 8973/2012 Puerto Norte	2005/2018
	Córdoba	Convenios Urbanísticos Ord- 12077/12	2012/2018
	Otras ciudades y Pequeñas ciudades	Corrientes Santa Fe Tandil Trenque Lauquen 9 de julio Ituzaingo	2014 2012 2011 2008 1999 1997

Barcelona - “el modelo”

Mucho se ha oído sobre el “Modelo Barcelona”, referenciado frecuentemente como modelo de “éxito”, desde el criterio de *Plan-Proyecto* con la incorporación de la *colaboración Público-Privada*. Aunque desde nuestro campo disciplinar, la arquitectura, el enfoque termina siendo en general, meramente morfológico, o como afirma Navas Perrone (2016) “la actividad de investigación normalmente permanece restringida a aspectos estrictamente proyectuales de la obra”.

Al respecto, Borja asegura que hay que desmitificar el así llamado "modelo Barcelona", y no lo considera “modelo” en el sentido de “fotografía del objeto real-material” sino como una “construcción conceptual abstracta”. Se puede hablar de un método urbanístico o de un proyecto político, pero no de un modelo formal, cuando se importa “se tiende a interpretar como un conjunto de normas y actuaciones que configuran una propuesta urbanística ideal y transferible” pero “cada ciudad es un caso, los problemas pueden ser similares, los criterios u objetivos compartidos, las respuestas tienen que ser necesariamente diferentes” “no hay un urbanismo ideal definido” (2011).



La mitificación del "modelo Barcelona" ha sido un factor de promoción de la ciudad pero también ha tenido efectos negativos (...) en América latina, con la distancia, la mitificación no siempre correspondía a un conocimiento preciso y continuado del urbanismo barcelonés, y a menudo se han querido copiar algunos programas o proyectos sin la debida adecuación. Algunos profesionales, unos vinculados al urbanismo de Barcelona, otros tan sólo vagamente conocedores del mismo, con buena fe o por oportunismo, han vendido un modelo idílico " prêt à porter " que no ha llevado a ningún sitio. (Borja, 2011)

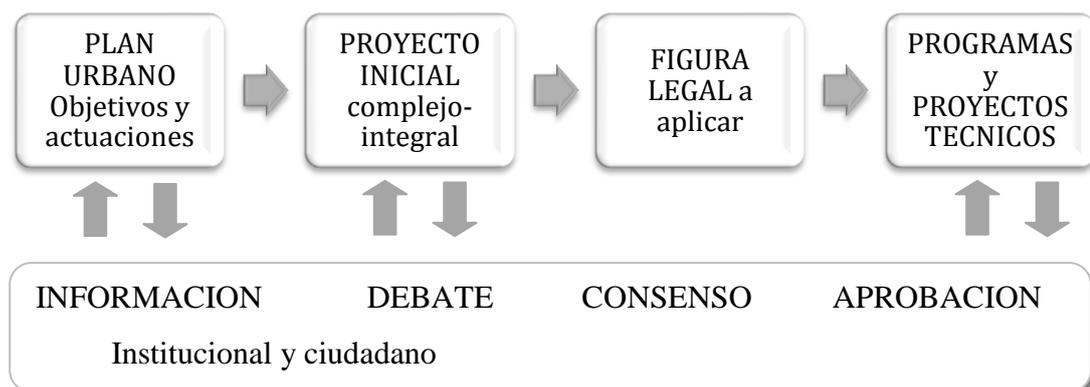
Es necesario entonces, analizar el contexto en el que se desarrolla este mítico “modelo”, Borja considera “circunstancias favorables” la cultura urbanística acumulada y la movilización gradual de la sociedad civil a partir de la década de los sesenta. Y también "la continuidad de una mayoría política progresista a lo largo de las dos últimas décadas”, una fuerte cultura ciudadana progresista forjada contra la dictadura.

En lo físico la crisis industrial había dejado en manos del gobierno municipal un importante patrimonio de suelo disponible para equipamientos y espacios públicos . (Borja 2011)

Las primeras actuaciones urbanísticas referidas a este modelo, se dieron alrededor de los Juegos Olímpicos del 92, a partir de su designación como sede en 1986. Este evento mundial aparece como oportunidad, pero Borja advierte que “las oportunidades existen si se saben aprovechar, lo cual supone que previamente los actores protagonistas saben lo que quieren” y Barcelona (el gobierno de la ciudad y los liderazgos sociales) lo sabía, consecuencia de un previo proceso de planificación.

Saber a dónde vamos, entonces es imprescindible para aprovechar oportunidades, la concertación con los privados es solo un ingrediente más, entre cuestiones fundamentales como el importante protagonismo público dentro de un marco legal existente (normas y planeamiento) que incluía una gran diversidad de instrumentos, sumado a la movilización social, cuestiones que permitieron definir de entrada unos objetivos políticos-urbanos deseados y viables (Borja, 2011)

Es decir primero se define un plan político de objetivos y actuaciones y se intenta generar los máximos consensos institucionales y ciudadanos posibles; luego se elabora un proyecto inicial, complejo, de carácter integral y se somete a información y debate ciudadano; a continuación se busca la figura legal que conviene aplicar en cada caso; a partir de este momento se deben encargar los diversos programas y proyectos técnicos que correspondan, los cuales a su vez deberán ser debatidos y aprobados. (Borja, 2011)



Reconoce Borja la existencia de un discurso publicitario, triunfalista, que fue trasladado a muchas ciudades del mundo sin contextualización y una cierta verdad en los razonamientos críticos sobre este “modelo”.

Entre las voces críticas mencionadas, a través de análisis de varios autores “se descubren las limitaciones de transparencia y justicia social que la estrecha colaboración público-privada crea” (Casellas 2006:75)

Se destaca también el rol de los arquitectos que “han constituido un grupo intermedio entre el sector público y el privado que ha influenciado en gran medida el

desarrollo de la *agenda urbana*” (Casellas 2006: 75). Dentro de un “aura de veracidad del tecnicismo arquitectónico como garantía de calidad de la reforma urbanas” (Navas Perrone 2016:155) distinguiendo la “vocación utópica del pensamiento proyectual, desde donde el arquitecto importa ciudades ideales (...) (con cierta) incoherencia del reduccionismo del pensamiento proyectual” y “una vinculación fetichista del arquitecto con la obra” cuando en realidad se trata de la “reestructuración del territorio con fines estratégicos para la activación de plusvalías” (Navas Perrone 2016:156)

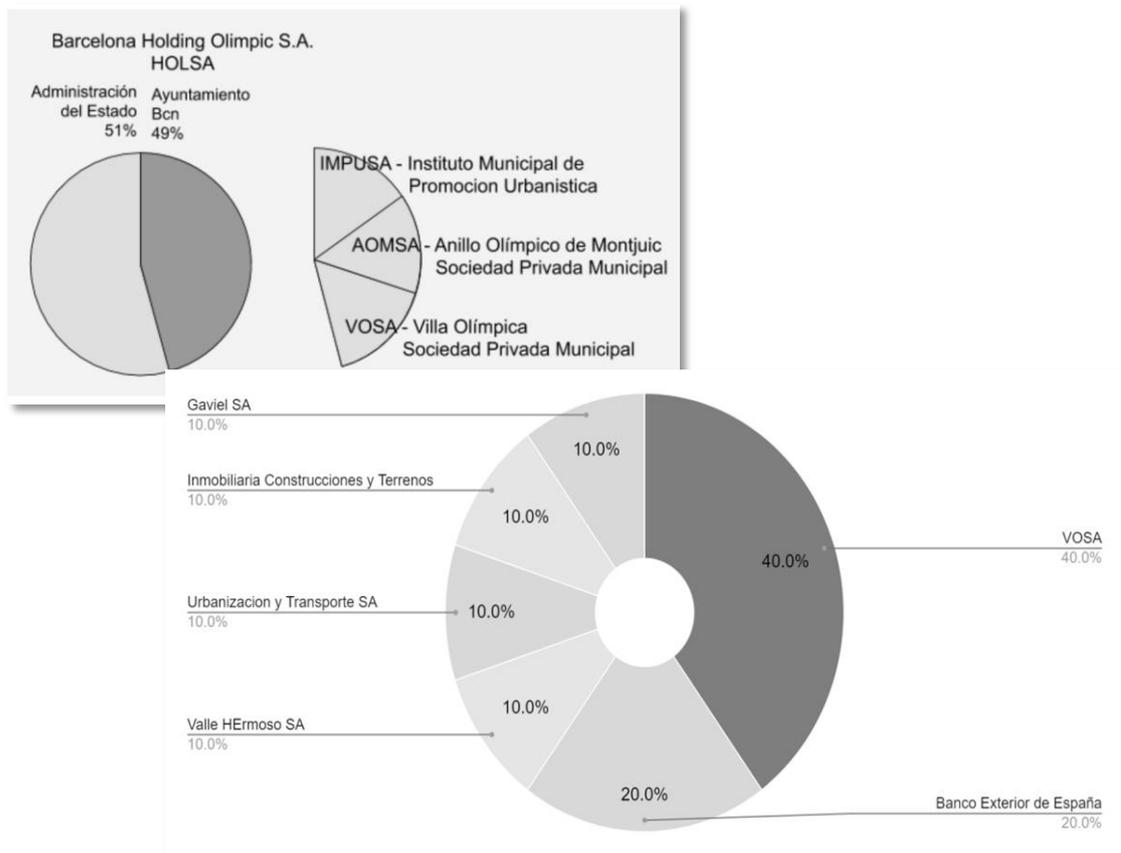
Esta lógica de valoración desde lo proyectual, deviene de la valoración por parte de Bohigas del “Plan-Proyecto (...) como método de planeamiento de urgencia y la adaptación de la estructura administrativa a a las transformaciones físicas y demográficas de la ciudad” (Navas Perrone 2016:156) para “lograr que el urbanismo se realice a través de la arquitectura y no apoyado sólo en criterios abstractos, informalizados de la planificación y , al mismo tiempo, introducir las relativas autonomías de la arquitectura en el concepto global y unitario de un barrio. Es decir hacer urbanismo con arquitecturas personalizadas” (Bohigas *et al.* 2011:26)

El proyecto estrella, casi fetiche de este modelo es el de la Villa Olímpica, 230 hectáreas de un área industrial deteriorada que, aunque persistían localizaciones comerciales y residenciales e incluso patrimoniales, era considerada un “vacío urbano”, territorio a conquistar. Con la oportunidad de los JJOO 92, se plantea allí la localización de las residencias de los atletas, con miras a la transformación en residencial con localización de actividades comerciales y de ocio, rescatando la fachada al mar. Facilitando el avance de los agentes del mercado sobre esa zona de la ciudad, estas acciones para Navas Perrone implican una privatización encubierta del sector, que genera desplazamientos de la población, especialmente de la clase trabajadora, para priorizar el nuevo advenimiento de clases medias altas. (2016:188) Bajo los criterios generales, ideales en el papel, se procede luego a una fragmentación en parcelas comercializables, intentando generar homogeneidad e imagen de conjunto sólo desde lo estético, morfológico. (Navas)

Se construye para su gestión y financiamiento, un entramado institucional en base a sociedades mixtas.

Y específicamente dos sociedades anónimas para la incorporación de capitales privados, Port Olímpic de Barcelona SA (POBASA) y Nova Icaria SA (NISA)

Gráfico 32- Conformación accionaria de HOLSA y Conformación accionaria de la Sociedad Mixta de Gestión del Plan Proyecto Villa Olímpica



Fuente: elaboración propia. María Beatriz Valencia

Esta participación mayoritaria en el capital de la entidad gestora, de grupos inmobiliarios y financieros, provoca según Navas Perrone el debilitamiento del sector público en la planificación urbana (2016:8) “Bajo estas condiciones (...) se inclina la balanza (...) hacia las regulaciones del mercado, lo que excluye la posibilidad de compatibilizar la operación con fórmulas cooperativas u otros mecanismos que garanticen acceso a la propiedad más equitativo bajo la regulación de una política fiscal.” (Navas Perrone 2016:167)

Resultando así que “el énfasis en la colaboración con el sector privado, y la actitud conciliadora con las inmobiliarias les ha dado mucha fuerza a estas y ha situado al Ayuntamiento en una posición de debilidad en las negociaciones” (Capel 2011:97)

Reconoce Borja, alguna razón en las diversas críticas, admite que “el resultado no siempre respondió a los objetivos (...) , por acción o por omisión, que no siempre hubo coherencia en la actuaciones públicas y que no se previeron los efectos perversos o incluso se conculcaron los objetivos proclamados. Y señala como “puntos negros “ de aquella experiencia:

“la falta de política de vivienda social y concertada y de política de suelo para hacerla efectiva; la insuficiencia del sistema regional de transporte público correspondiente al mercado de trabajo y a la movilidad cotidiana; y la inexistencia de un gobierno metropolitano correspondiente a la ciudad real, el ámbito no solo de la base económica local, también de la población aglomerada y en el que se dan las desigualdades sociales principales”.(Borja 2011)

En definitiva, afirma Casellas “en el caso de Barcelona, las preferencias urbanísticas a principios del siglo XXI son el resultado de un proceso de *participación público-privada* y de la evolución de los técnicos municipales hacia un papel tecnocrático. Esta dinámica ha generado una agenda urbanística que da prioridad a los componentes de crecimiento económico sobre otras políticas sociales y a la exclusión de participación efectiva de las plataformas ciudadanas. (Casellas2005: 77)

Sistematizando algunos aspectos de la experiencia Barcelona- Villa Olímpica en función de los aspectos establecidos en la metodología de esta investigación.

Superficie	230 has.
Propietario	VOSA (Ayuntamiento)
Inversor	60% capitales privados
Características	de Sustentabilidad
Dimensión Económica	Se considera la revitalización del área como oportunidad de incrementar la rentabilidad y atraer inversiones. Privilegia los “intereses de rentabilidad privada como condición indispensable para garantizar el flujo financiero que posibilitó su construcción. (Navas 2016.159)
Dimensión Ambiental	No presenta consideraciones específicamente relacionados con lo ambiental natural, solo algunas referidas a servicios como saneamiento de efluentes e inundaciones. Recordemos que este proceso es anterior a Rio '92
Dimensión social	No contempla la dimensión social, lo señala Borja como uno de los puntos negros, la no consideración de la vivienda social y la segregación producida. No se respetan valores identitarios, ni patrimoniales.
Dimensión Político Institucional- Gobernanza	Se enuncian a nivel macro Objetivos Políticos-urbanos hacia una ciudad igualitaria, con Participación, Información, debate y consenso pero no se traducen a las actuaciones propias del Plan-Proyecto. Fuerte Marco Legal existente con una diversidad de instrumentos (por ejemplo el destino obligado para equipamientos o espacios públicos del suelo si cambiaba de uso) (Borja, 2011) Liderazgo Político-técnico, pero fuertemente condicionado por sectores de poder económico

Características de Gobernanza	
Multiactoral	Sector gubernamental, sector financiero, sector inmobiliario, Arquitectos.
Multinivel	Gobierno Central y Ayuntamiento de Barcelona, si bien la Generalitat participó en el inicio, luego se retiró. No incorpora la consideración metropolitana.
Multiarea	No hubo trabajo articulado, todo se manejó desde el área de urbanismo del ayuntamiento, primero se diseñó la imagen ideal y luego el plan de infraestructura, no sin conflictos y tensiones (Navas Perrone 2016:180)
Multiescala	El proyecto Villa Olímpica era parte de conjunto de centralidades y si bien estaba enmarcado en una visión metropolitana, esta no se evidencia en la gestión del Plan-Proyecto.
Liderazgo	El Ayuntamiento a través de su área de Urbanismo, fuertemente condicionada por inversionistas
Participación	si bien los discursos mencionan participación y consenso, no se evidencian en el proceso de decisión del Plan Proyecto
Aspectos de Gestión	
Contexto	
Marco Planificación	de Plan Estratégico Barcelona 2000 Plan General Metropolitano (utilización del frente marítimo, facultades de expropiación, suspensión de licencias) Plan Especial de Ordenamiento de la fachada al mar Plan de Adecuación del Área Residencial de Villa Olímpica Plan ideal en papel Plan de Infraestructuras
Marco Jurídico	
Estructura Institucional	Conformación de una “unidad gestora”: Villa Olímpica S.A. (VOSA) que integra una sociedad mixta Barcelona Holding Olympic S.A. (HOLSA). unidades ejecutoras 2 sociedades anónimas NISA y POBASA con mayoría de capital accionario privado (sector financiero e inmobiliario)
Proceso	
Consideración de costos y beneficios	se privilegió el incremento de la renta, no generó beneficios extras al ayuntamiento. No se consideró el valor de las pérdidas de patrimonio arquitectónico, ni costos sociales derivados del desplazamiento de población.
Control, Monitoreo, Evaluación	La premura por entregar a tiempo para los JJOO, provocó la entrega con fallos constructivos, falta de equipamientos urbanos, que debieron ser asumidos por los primeros habitantes.

Brasil - Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC)

En el año 2001 se promulgó en Brasil la Ley 10.257, denominada “Estatuto de la Ciudad” (EC), un nuevo marco regulador nacional para la política urbana: “reglamentando el capítulo de política urbana que había sido introducido en la Constitución de 1988” “confirmó y amplió el rol jurídico/político de los municipios en la formulación e implementación de la política urbana” (POLIS,2002:11)

Esta Ley

“consolida un nuevo marco conceptual jurídico político para el derecho urbanístico , aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas.” (POLIS,2002:27)

El Estatuto pone a disposición de los municipios una serie de *instrumentos* para determinar la medida del equilibrio entre los intereses individuales y los colectivos a partir de las definiciones del “proyecto de ciudad” contenidas en el Plan Maestro de cada uno de los municipios.

Algunos de estos instrumentos son el Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo para “evitar la retención especulativa de terrenos”, el Derecho de Superficie y del Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir que “consagran la separación entre el derecho a la propiedad y el potencial constructivo de los terrenos “ (POLIS,2002:28) “separa un derecho básico, que todos los lotes urbanos deben poseer, de los derechos potenciales definidos por la política urbana.” (POLIS,2002:30). Considera esencial “la participación efectiva de los ciudadanos y asociaciones representativas en el proceso de formulación e implementación de la planificación urbana y de las políticas públicas” (POLIS,2002:31) prevé el Estudio del Impacto del Entorno y “pone énfasis en la importancia del establecimiento de nuevas relaciones entre el sector estatal, el sector privado y el sector comunitario, especialmente a través de asociaciones y operaciones urbanas consorciadas, que deben darse dentro de un marco jurídico-político claro y previamente definido, incluyendo la creación de mecanismos transparentes de control fiscal y social

Definición:

son definiciones específicas para un área determinada de la ciudad que se desea transformar, que prevén un uso y una ocupación distintos de las reglas generales que inciden sobre la ciudad y que pueden ser implantadas con la participación de los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados. (POLIS,2002:32)

La ley aprobatoria de cada OUC debe contener el programa y proyecto básicos para el área, el programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación y el estudio de impacto del entorno.” (POLIS,2002:33)

Según la Guía para Implementação pelos Municípios e Cidadãos do Estatuto da Cidade, una OUC debe contar con :

- Definición del área objetivo

- Programa básico de ocupación del área (uso y actividad)
- Programa de asistencia económica y social para la población directamente afectada por la operación
- Propósitos de la operación
- Estudio previo de impacto de vecindad-EIV
- Contraparte que se requiere de los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados.
- Método de control de la operación compartida obligatoriamente con representantes de la sociedad civil

A pesar de estas exigencias, pocas son las efectivamente cumplidas en la experiencia de Fortaleza, encontrándose muchas indefiniciones, falta de datos fidedignos, falta de asistencia a los pobladores desplazados, estudios de impacto sin contemplar las áreas de vecindad, concentración de las inversiones por plusvalía en la misma área de los emprendimientos, entre otras. Constatando así que el uso de estos instrumentos en Fortaleza parecen haber sido solo "resultados de la presión por la relajación de la planificación urbana y la acción administrativa " exponiendo "problemas serios en cuanto a la transparencia y seguridad jurídica, así como la falta de criterios y de control en las decisiones tomadas, abriendo espacio para la corrupción y el favorecimiento político" (Holanda, 2017:43)

También en referencia a la experiencia de aplicación, Maricato y Ferreira (2002), poco después de la aprobación del Estatuto da Cidade, han llamado la atención sobre la maleabilidad de la Operación Urbana Consorciada, que, en sus intentos de aplicación en Brasil, especialmente en São Paulo, hasta la fecha, habían trabajado al igual que operaciones inmobiliarias con fines de lucro y poca o ninguna mejora social y ambiental. (Holanda et al;2017:30) Igualmente en el caso de Fortaleza "las posibilidades de ganancias sociales y ambientales a través del instrumento llegan a perderse por la viabilidad inmobiliaria, a veces desconectadas de las necesidades locales y trayendo impactos socioeconómicos y ambientales negativos" debido potencialmente a un "marco normativo municipal que no respeta la jerarquía de las normas federales, lo que viola los principios y los objetivos del Estatuto da Cidade y de la principal legislación urbanística municipal, en este caso, el Plan Director."

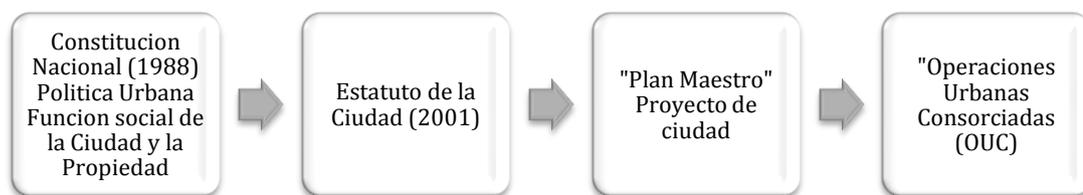
Fortaleza una ciudad de 2.3 millones de habitantes y 313,14 km² de superficie (8 001 hab/km), tuvo 6 OUC en 17 años mientras que Córdoba de 1.4 millones y 576 km, tuvo 31 convenios en 7 años.

Observando Holanda “una concentración de Operaciones Urbanas en el (...) principal eje de expansión del mercado inmobiliario del municipio” varias de ellas se encuentran “casi por completo dentro de zonas de protección y preservación del medio ambiente (...) ignoran por completo las comunidades de bajos ingresos que habitan el área de la operación y de su entorno (...) no se respeta el contenido mínimo legales en la formulación de su ley de creación.” (2017:35-36)

Vemos entonces que parece haber una importante distancia entre los objetivos enunciados en los instrumentos marco y la efectiva concreción en el proceso de implementación.

Características legales:

Las OUC se consolidan como instrumento de la política urbana a nivel nacional a partir de su regulación en el Estatuto da Cidade (EC) (POLIS,2002:36). Estableciendo en su Art. 32 que la “Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas” (Brasil, 2001). Obligando a que las leyes de las Operaciones Urbanas estén en línea con lo que está previsto en el plan director municipal, (2017:35-36)



En Fortaleza, sin embargo, “las áreas aprobadas como Operaciones, no están en línea con el propio Plan Director del Municipio, lo que indica que el “elemento motivador dessas operações urbanas não é um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo Poder Público onde estivesse presente a necessidade de uma parceria para revitalização urbana dentro de prioridades por ele establecidas” (Maricato e Ferreira, 2002:9)” (Holanda, 2017)

Esta situación de un “ marco normativo municipal que no respeta la jerarquía de las normas federales, que viola los principios y los objetivos del Estatuto da Cidade y de la principal legislación urbanística municipal, el Plan Director, hace que

“las posibilidades de ganancias sociales y ambientales a través del instrumento llegan a perderse por la viabilidad inmobiliaria, a veces desconectadas de las necesidades locales y trayendo impactos socioeconómicos y ambientales negativos, como la reducción de las áreas de conservación ambiental y la eliminación de las poblaciones pobres y vulnerables de áreas centrales y bien situados hacia áreas distantes” (Holanda, 2017:34)

Vemos así la disparidad de modos de implementación de las OUC y de visiones sobre su “éxito”.

En cuanto a la Gestión vemos por ejemplo en Curitiba, como gestores al Instituto de Pesquisa e Planeamiento Urbano junto a un Grupo de Gestión creado para la "concertación" integrado por 6 representantes del Ejecutivo Municipal (Urbanismo, Finanzas , Administración, Medio Ambiente, Gobierno, IPPUC) Un representante de la Cámara Municipal de Curitiba. Un representante del Sindicato de Industria de la Construcción Civil, en el Estado de Paraná . Un representante del Sindicato de la Habitación y Condominios de Paraná, Un representante de la Asociación de los Dirigentes de Empresas del Mercado Inmobiliario en el Estado de Paraná y un representante del Consejo de la Ciudad de Curitiba (Concitiba) como vemos una bajísima representatividad de la sociedad civil, lo que produjo severos cuestionamientos sobre su legitimidad (Neto, Moreira, 2013:85). Esta situación generó fragilidad de la operatividad y problemas de implementación y severos cuestionamientos por parte de los órganos de fiscalización y control público (Sepe, Pereira,2011 en Neto Moreira 2013)

Paulo Nascimento Neto, Tomás Antonio Moreira (2013) , sin "negar el gran potencial de las OUCc, como mecanismo de impulso de transformaciones urbanas" remarcan como aspectos negativos, "la desarticulación (intencional o meramente imprudente) de la OU con otros instrumentos urbanísticos existentes, social de la valorización de la tierra, la generación de conflictos entre actores , los proyectos y propuestas desligados de las políticas sociales , el predominio de los intereses de grupos sociales con mayor capacidad de lobby sobre las decisiones, el subordinamiento de la política pública urbana al mercado inmobiliario, y la especulación financiera, la prevalencia de intereses privados sobre la colectividad, la elevación de los precios de la tierra y desigualdades socioterritoriales intra-urbanas.

Sistematizando la experiencia brasilera en función de los aspectos establecidos en la metodología de esta investigación

Características	de Sustentabilidad
Dimensión Económica	Valoración de la rentabilidad inmobiliaria Valoración de la Potencialidad Constructiva. Se pasa de la necesidad de garantizar la solvencia de las OU a garantizar su rentabilidad.
Dimensión Ambiental	No considera posibles impactos ambientales negativos, se han autorizado algunas sobre áreas de conservación.
Dimensión social	No considera posibles impactos socioeconómicos, se ha producido el desplazamiento de poblaciones pobres y vulnerables hacia las periferias (Holanda;2010, 36). Si bien se alegan objetivos sociales, y el EC requiere programas de asistencia económica y social para la población directamente afectada, estos no se verifican claramente en la implementación.
Dimensión Político Institucional-Gobernanza	Las Operaciones requieren aprobación por Ley y marcos de Planificación. En múltiples casos no se respetan el Estatuto da cidade y el Plan Director.

Características	De Gobernanza
Multiactoral	Poder público municipal, propietarios, moradores y usuarios permanentes e inversores privados, (Estatuto de la Ciudad, Art. 32). Según los casos se conforman comisiones que pretenden integrarlos aunque en la implementación se cuestiona en general el aspecto de la real representatividad.
Multinivel	Interviene solo la autoridad municipal, solo en contados casos hay alguna interacción con el gobierno Estadual.
Multiarea	Se conduce en general desde áreas de Planeamiento con participación de áreas de Administración, finanzas y en algunos casos ambiente. No se mencionan articulaciones con áreas sociales.
Multiescala	Solo consideran el área de intervención.
Liderazgo	El Municipio, en general desde áreas de Planeamiento Municipal.
Participación	Restringida, figurativa, no real. Cuestionada.

Aspectos de Gestión	
Contexto	
Marco Planificación	de Plano Director Estratégico municipal (SP,91) Plano Preliminar de Urbanismo (Cu,65) Plano Director Municipal (Cu.2004) Plano de Prioridad de Intervenciones, Plano y Proyecto urbanístico Estudio de Impacto Ambiental (estos tres últimos no se cumplieron en Cu) Otras definen áreas estratégicas para intervenciones urbanas (AIU) de relativa materialización. Planes Referenciales para Intervenciones Urbanas (SP) regulación específica y detallada para las áreas de desarrollo de la tierra privada y definiciones esenciales del diseño urbano. (Vila Sônia, Jaguaré, Vila Leopoldina, Campo de Marte-Carandiru y Diagonal Sul) relacionadas siempre con planes de expansión de infraestructura pública, previsión de cambios de uso por disminución de actividades (industria, puertos, transporte). Nunca se implementaron Si bien el EC establece la necesaria correspondencia con el Plan Director, en general no parecen cumplirse. Si
Marco Jurídico	Ley 10.257- "Estatuto de la Ciudad" Ley de urbanismo (Ley n.º 13.885/2004) Leyes específicas en el ámbito estadual y municipal Cada nueva operación urbana debe ser promulgada por ley . Operación Urbana Línea Verde(Cu) aprobada por Ley No. 13.909/2011, saltando instancias de planificación requeridas. Operación Urbana Água Branca (SP) PRIOU aprobados por ley
Estructura Institucional	Organismo de Planeamiento Municipal Algunos casos de Comisiones interactorales de dudosa representatividad Comisiones ejecutivas internas municipales. Sector de Proyectos Urbanos dependiente de la Secretaría de Planificación (SP)
Proceso	
	En algunos casos de Sao Paulo, Rio de Janeiro y Curitiba, se combinó la OUC con la emisión de Cepac (títulos inmobiliarios emitidos por el municipio, a modo de concesión onerosa del derecho de construir)
Consideración de costos y beneficios	de Si bien se esgrimen en el EC justificativos basados en la distribución equitativa de costos y beneficios estos no parecen haber sido considerados en los proyectos referenciados. y Se cuestionan inversiones públicas en lugares ya desarrollados, concentrando beneficios para algunos grupos.
Control, Monitoreo, Evaluación	Si bien el EC establece la necesidad de control de la operación compartida obligatoriamente con representantes de la sociedad civil No se verifica en la implementación de los casos referenciados

Puerto Madero

La operación Puerto Madero es visto como uno de los hitos de las intervenciones urbanas, con la incorporación de la *cooperación Público Privada*.

El Sector ya había sido definido como *potencial* para actuaciones de recuperación en el Plan de Renovación de la Zona Sur de Buenos Aires(1971) para la expansión del centro.

Si bien ante esta oportunidad de cambio de uso de esas tierras “había sido entre 1985 y los primeros años 90, uno de los temas privilegiados, como ejercicio académico arquitectónico” fue en 1989 que la renovación comienza a gestionarse desde el Estado. “Una de las cuestiones destacadas de la operación de renovación urbana de Puerto Madero es que su ejecución supuso la asociación público-privada, en el seno del Estado” (Ramirez, 2017)

Desde las Ciencias Sociales y el Urbanismo, cuando se puntualizan los efectos espaciales de las medidas económicas *neoliberales*, tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), (...), la intervención urbanística Puerto Madero rápidamente aparece como el prototipo de la nueva urbanización,(Ramírez, 2017)

Massuh en “el robo de Buenos Aires” lo señala con profundidad como el inicio del presente *neoliberal* urbano y el modo en que Buenos Aires se convirtió en lo que es actualmente una City Marketing.

La intervención también ha sido reconocida internacionalmente por su modelo de gestión.

Puerto Madero implicó la refuncionalización y comercialización de *tierras públicas* estratégicas, junto con la atracción de inversionistas privados y empresas desarrolladoras que compraron suelo y construyeron sobre él un entorno de nivel premium dirigido a usuarios corporativos e individuales de alto poder adquisitivo. (Cuenya y Corral, 2011:30)

Relata Garay uno de los impulsores del Proyecto, que en 1989 en medio de una profunda crisis económica , el área del antiguo puerto, se presentaba como una gran oportunidad para incorporar un nuevo sector de urbanización al centro de la ciudad, ya que la actividad del puerto había disminuido, a pesar de los intentos de refuncionalización, los expertos recomendaban promover su urbanización.

La secretaria de planeamiento elabora una carpeta conteniendo “ un texto en el que se exponía brevemente el concepto de la operación, una evaluación de su factibilidad económica y financiera, y unas imágenes en las que se graficaba la morfología,” se propone “un modelo de gestión basado en la creación de una *sociedad urbanizadora* que

realice la operación sin contar con el aporte de recursos presupuestarios (...) sin incorporar costos al Estado”(Garay

Para ello se requería transferir las tierras propiedad de la Administración General de Puertos (AGP), organismo federal, mediante una ley que era necesario aprobar. Finalmente esta ley específica no fue necesaria ya que se aprobó la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696/89) que facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a disponer de los bienes considerados *innecesarios* para la gestión y el proyecto pudo ponerse en marcha.

Se propone la conformación de una *sociedad anónima* fusionando la Administración General de Puertos (Estado Nacional) y Autopistas Urbanas S A (Municipal) creándose la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima, propiedad por partes iguales del Estado Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires, Nación aportaba la tierra y la Municipalidad el Plan Maestro, la expertise de la operación y la capacidad de valorizar el suelo que confería la normativa urbana. Esta nueva institucionalidad pretende sortear los inconvenientes de una gestión interjurisdiccional, pero su conformación como sociedad anónima, la sitúa en el régimen de una empresa privada, lo que la exime del cumplimiento de las normas de la administración pública en lo referido a gestión y control, “no está obligada a informar sobre el manejo de sus recursos”(Cuenya y Corral, 2011:34). Estas debilidades son cuestionadas en 2005 por la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005, señalando entre otras la necesidad de comunicación intra e interinstitucional y la transparencia en el manejo de recursos (Cuenya y Corral, 2011:34)

Este proyecto de intervención recibe críticas por no haber estado incluida o enmarcada en un *plan general* que la explique y priorice, porque el proyecto no había sido suficientemente estudiado y porque el decreto presidencial debió ser el resultado y no el inicio del debate público, lo que Garay acepta pero justifica con que se presentaba una *oportunidad* y se necesitaba *celeridad* y orientación a la acción, cuestión que en general otros planes generales no habían hecho.

Se firmó un convenio de cooperación con el ayuntamiento de Barcelona que en ese momento estaba frente a los Juegos Olímpicos 92 que implicaba operaciones de renovación del puerto. Se recibió asesoramiento de especialistas catalanes como Jordi Borja, Joan Busquets y Joan Alemagni.

Otros involucrados, afectados por el proyecto como los trabajadores portuarios, grupos que querían un nuevo parque (recordemos que Cacciatore había querido hacerlo) , los Desarrolladores inmobiliarios, se acercaron al proyecto. “El 11 de abril de 1991, la Sociedad Central de Arquitectos, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión

Argentina de la Construcción y el Centro de Profesionales de Arquitectura y Urbanismo, a través de un acta, expresan en conformidad con la idea de urbanizar Puerto Madero, la necesidad de que se organice un concurso de ideas.” se presentan 96 estudios nacionales, “El Proyecto Urbano Preliminar de Puerto Madero resultaría del trabajo conjunto de tres integrantes de cada uno de los tres equipos ganadores junto al equipo técnico de CAPMSA.”

En 2017 se aprobó la licitación de los últimos terrenos, obteniendo el dinero necesario para el “paseo del bajo” que daría fluidez al tránsito pesado, recuperando la continuidad visual y funcional, una operación llena de sospechas.

Se presentan como *objetivos alcanzados*, como aporte a la comunidad las “mejoras en la calidad del espacio público”, la revalorización del patrimonio construido y la renovación del paisaje urbano y la generación de un polo de atracción turística, sin embargo “una de las más apreciables consecuencias de la rehabilitación portuaria radica en la exitosa reinsertión del territorio en el *mercado* y en el *aumento de valor*, reflejados en el incremento de los *precios* inmobiliarios” (Ramírez, 2017).

Este incremento de precios es justamente uno de los causales de la alta *segregación* socioeconómica provocada.

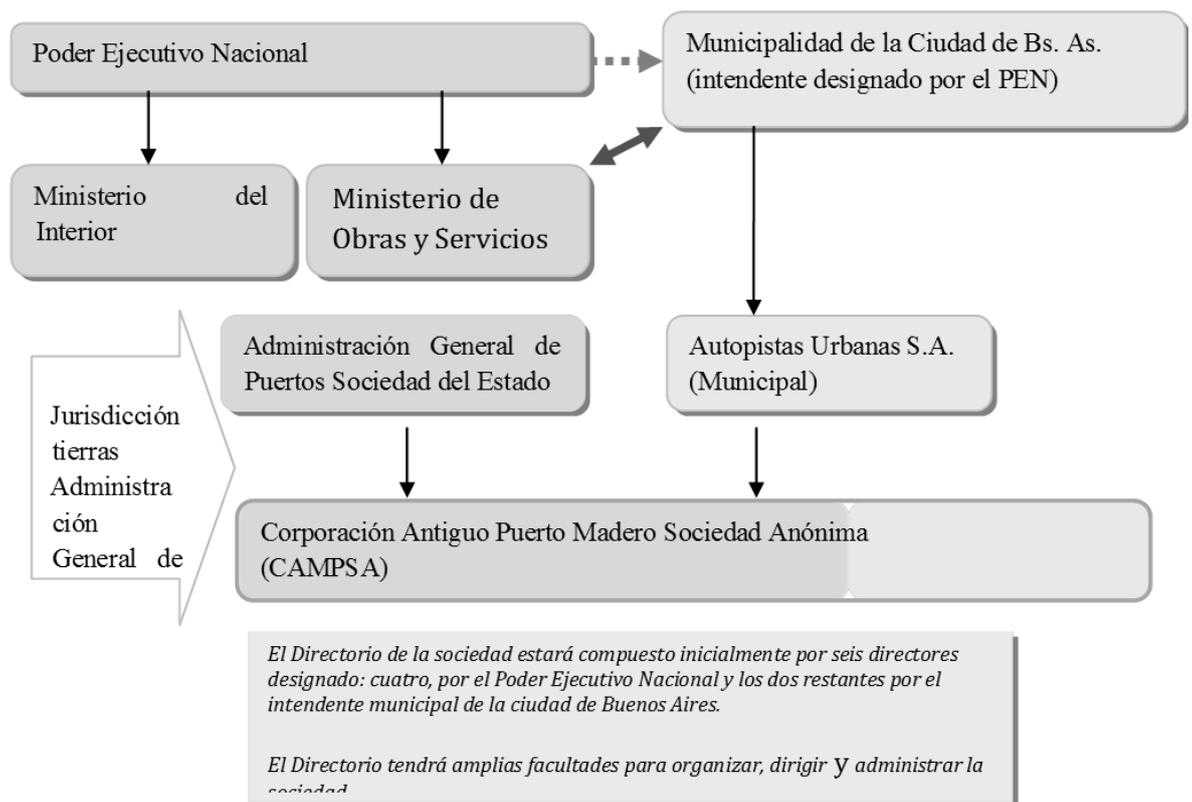
En cuanto a la mejora del Espacio Público otros autores mencionan “la desvinculación de Puerto Madero con el resto de la ciudad (...) y la ruptura con el paisaje tradicional de la ciudad, el horizonte y el río, que supone la aparición de las torres frente a la Reserva Ecológica” (Ramírez, 2017:45) conceptualizando a Puerto Madero como metáfora del progresismo, de carácter excluyente

En la dimensión ambiental se menciona el riesgo por la cercanía a actividades contaminantes, la Reserva Ecológica de la Costanera Sur, con el barrio Rodrigo Bueno, la inestabilidad del terreno, fruto de haber sido ganado al Río de La Plata y la latente amenaza de inundación. (Ramírez, 2017:45)

En cuanto a lo económico, además de la cuestión del incremento de la renta privada, la intención de no generar *costos* al Estado atrayendo la *inversión* privada, se proponía obtener beneficios para financiar a futuro operaciones urbanas en otros sectores de la ciudad

“A más de veinte años de actividad de la Corporación, es posible afirmar que este propósito original de redistribuir los beneficios hacia otras áreas sociales –lo que hubiera permitido superar el limitado enfoque de promoción del “lugar” para aproximarse a una más legítima la promoción del “territorio”– no se cumplió.” (Cuenya y Corral, 2011: 37)

Gráfico 33- Puerto Madero, inserción en la estructura institucional.



Fuente: elaboración propia. María Beatriz Valencia

Sistematizando algunos aspectos de la experiencia *Puerto Madero* en función de los aspectos establecidos en la metodología de esta investigación.

Superficie	170 has.
Propietario	Estado Nacional- Administración General de Puertos
Desarrollo inmobiliario	Privados

Características	de Sustentabilidad
Dimensión Económica	Visión de desarrollo desde el aumento de la rentabilidad . Oportunidad de aprovechamiento de renta potencial/pasivo. Privilegiando el valor de cambio de las tierras, construcciones e incluso el patrimonio. Atracción de inversión privada para reducción de costos al Estado y transferencia de beneficios a otros sectores
Dimensión Ambiental	Tuvo como objetivo el mejoramiento e integración del ambiente urbano, extendiendo la ciudad hacia el sur y recuperando el acceso a la Reserva Natural y al río. Aunque resulta una "isla" desconectada de la ciudad y la Reserva Ecológica, "no crea tejido", segrega. No se tienen en cuenta condicionantes ambientales
Dimensión social	No se consideran en el proyecto específico Puerto Madero. Provoca segregación social
Dimensión Político Institucional-Gobernanza	Se diseñan mecanismos de gestión, ad-hoc. Creación de la Corporación para facilitar la gestión interjurisdiccional (Ciudad-Nación). Con amplias atribuciones.

Características de Gobernanza	
Multiactoral	Principalmente actores del gobierno de la Ciudad, dentro de la Corporación, con alguna participación de la Facultad de Arquitectura de la UBA y Colegios Profesionales, Sociedad Central de Arquitectos, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción y el Centro de Profesionales de Arquitectura y Urbanismo, sin poder de decisión, solo colaborando en algunas acciones y prestando conformidad.
Multinivel	La Corporación estaba integrada por Nación y Ciudad, aunque en aquel momento el gobierno de la ciudad era elegido por el ejecutivo Nacional y su funcionamiento como Sociedad Anonima la asimila a la de una sociedad privada."El modelo de gestión facilitó la interacción entre diferentes instancias estatales, promoviendo el desarrollo urbano sin superposición de competencias y unificando las distintas intervenciones." (PMWeb)
Multiarea	La corporación Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad. La visión fragmentaria y arquitectónica desde la Corporación, primacía de lo arquitectónico
Multiescala	No contempla otras escalas más allá del fragmento. Su gestión estuvo enfocada en el lugar, aunque podríamos decir "no lugar" por las características morfológicas sin identidad con su entorno, la ciudad.
Liderazgo	La Corporación como "propietario-comercializador mayorista de suelo" pudo controlar las etapas de venta y ocupación de la tierra, no así el logro de los objetivos de distribución de beneficios. Su funcionamiento como una sociedad privada la convierte en un organismo
Participación	"Todo el proceso que dio lugar a la intervención estuvo cerrado a la participación ciudadana y la información fue negada o manipulada" (Cuenya;2016) surge como conflicto por la actuación del equipo catalán desde la sociedad Central de Arquitectos, reclamando más participación, mayor análisis y la pertinencia de un Concurso para incluir a profesionales locales. Alguna participación de la Facultad de Arquitectura de la UBA y Colegios Profesionales, Sociedad Central de Arquitectos, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción y el Centro de Profesionales de Arquitectura y Urbanismo, sin poder de decisión, solo colaborando en algunas acciones y prestando conformidad. El hecho de no haber tenido residentes en el lugar, hizo que no hubiera conflictos, solo los alumnos del Colegio Nacional se movilizaron en contra de la venta de su terreno, y lograron quedarse.

Aspectos de Gestión	
Contexto	
Marco de Planificación	El Plan de Renovación de la Zona Sur de Buenos Aires(1971) había definido la zona como potencial para actuaciones de recuperación y expansión del centro. Plan Maestro de Desarrollo Urbano para Puerto Madero (1989) Plan Estratégico Antiguo Puerto Madero (1991) suspendido. Proyecto Urbano Puerto Madero (1992) No hubo una planificación más allá del fragmento y la temporalidad.
Marco Jurídico	Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696/89) Decreto de creación de CAMP S.A.
Estructura Institucional	Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. (Nación y municipio), para la planificación y gestión.
Proceso	
Consideración de costos y beneficios	Se consideran solo una relación monetaria de costo-beneficio. El “desarrollo” de una zona sin que genere costos para el Estado. No considera otros costos como la pérdida de tierras públicas en pos del beneficio privado, impactos sociales o ambientales. No captura plusvalías, sino que facilita mediante la inversión pública (dinero proveniente de la venta de tierras) la inversión y rentabilidad privada.
Control, Monitoreo, Evaluación	No se previeron procesos institucionales de monitoreo y control, la constitución de la Corporación como SA (asimilable a una empresa privada) la exime de cuestiones como transparencia, control del Estado y rendición de cuentas.

Rosario

Se toma como caso referente por la continuidad en la aplicación de los instrumentos analizados, y la comparabilidad con nuestra ciudad en escala poblacional, ya que Rosario tiene una población de 1 millón de habitantes en una superficie de 170 km cuadrados .

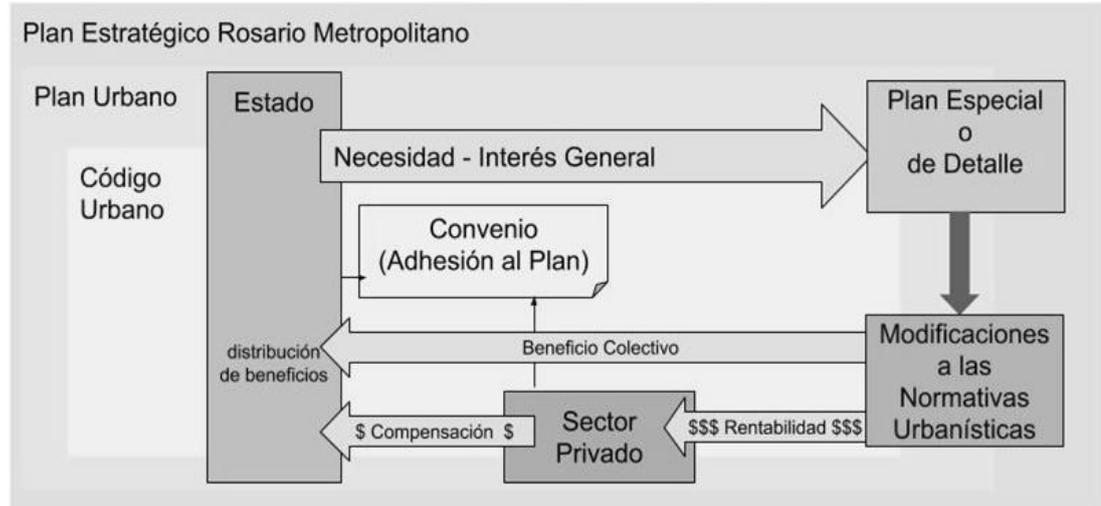
“La variedad del conjunto de intervenciones públicas y privadas realizadas en la ciudad de Rosario (...) en los últimos veinte años, constituye una valiosa compilación de ejemplos que permite y merece ser explorada para comprender las lógicas de conformación de estas potencialmente poderosas herramientas de transformación social y urbana, las formas en que se articulan políticas e intereses en la construcción de la ciudad actual y los aportes y desafíos que el *urbanismo fragmentario*, asociado al *urbanismo del plan*, puede plantear en nuestro contexto local.” (PONTONI, FERNANDEZ, 2014: 940)

Entre los instrumentos comparables utilizados en la ciudad de Rosario, encontramos los “Convenios Urbanísticos” como Instrumentos de Gestión de la Concertación y el “Uso del mayor aprovechamiento urbanístico” como Instrumento de Distribución de los beneficios del Desarrollo Urbano. Ambos forman parte del conjunto de instrumentos incluidos en el Plan Urbano.

Cabe recordar que la ciudad de Rosario realiza un proceso de Planificación Estratégica desde 1998 (Plan Estratégico Rosario), 2008 (Plan Estratégico Rosario Metropolitano) y 2018 (PERM+10) , un “proyecto colectivo” que define “objetivos primarios y líneas de acción en el marco de un esfuerzo de concertación que involucra a la administración pública y a sectores sociales y económicos de carácter privado” y como “correlato en la estructura física de la ciudad de sus objetivos y lineamientos” desarrollaron el Plan Urbano de Rosario.(Municipalidad de Rosario; 2007:40)

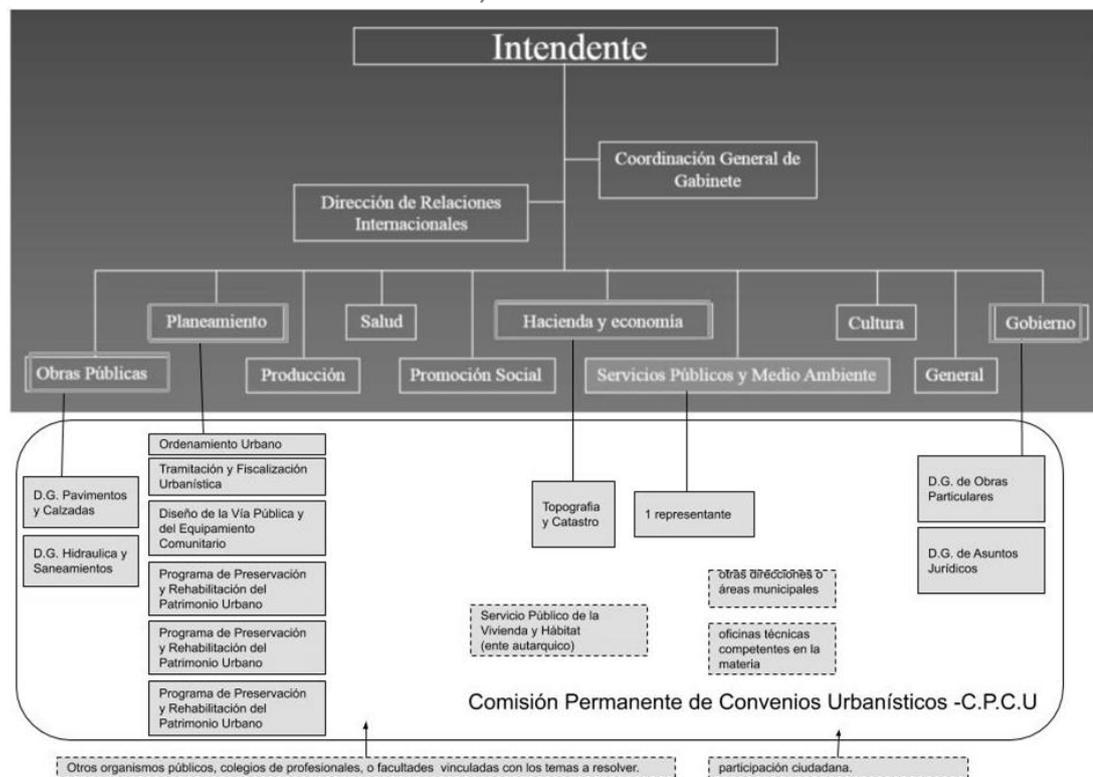
El Plan Urbano entonces guía las políticas urbanísticas, define “elementos clave de la estructura urbana”, el ordenamiento del territorio, directrices y orientaciones de la configuración de la ciudad, identifica proyectos estructurales, prioridades, políticas generales (ordenamiento de suelo, sistema vial, espacios públicos, equipamientos colectivos e infraestructura y servicios básicos) y específicas (vivienda, movilidad, patrimonio histórico, arquitectónico y urbanístico, industria y servicios y medio ambiente) , ejes de transformación integrales, estratégicos, operaciones en diferentes escalas y da marco a la elaboración y uso de los instrumentos antes mencionados.

Gráfico 34- Convenios Urbanísticos Rosario, marcos, actores lógicas y acciones



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Gráfico 35- Convenios Urbanísticos Rosario, inserción en la estructura institucional.



Fuente: Elaboración propia.

CASO PUERTO NORTE

El traslado del puerto, ya había sido tenido en cuenta en Planes Regulatorios de 1929, 1952 y 1967, en el Código Urbano de 1968, se ratifica la necesidad de liberar las zonas centrales y norte de sus actividades ferroporruarias (Municipalidad de Rosario;

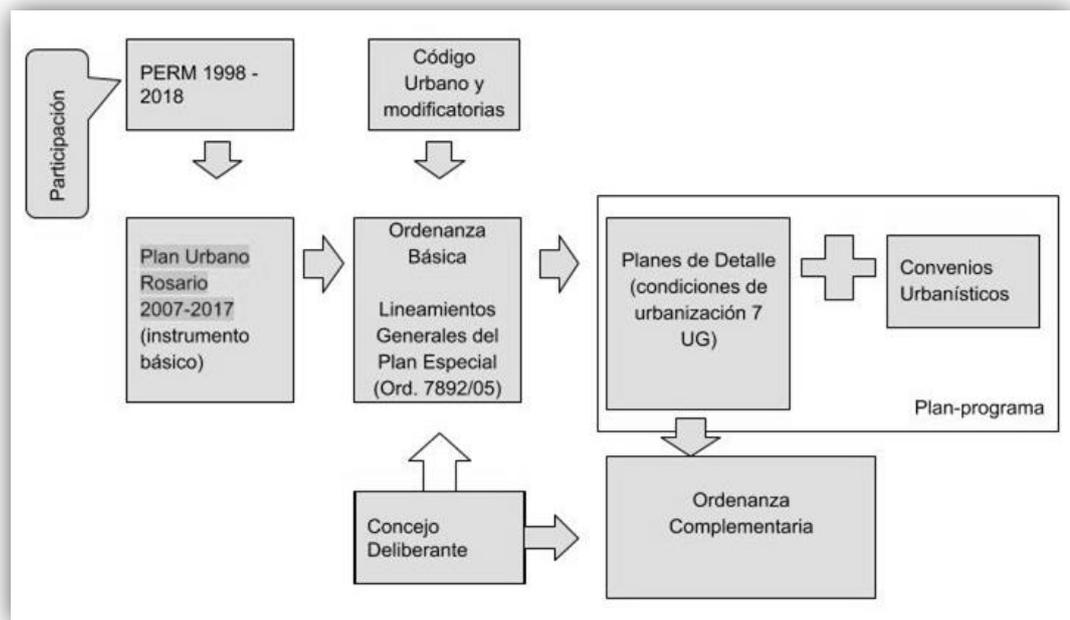
2011:23-40) para su recuperación al uso urbano con frente al Río. Pero es el Plan del año 1991 el que propone “la definición de una nueva política de uso colectivo de la costa norte, la compatibilización de las actividades en los muelles con el centro de la ciudad, la concentración de las actividades portuarias masivas en Puerto Sur y la *necesidad* de transformación del uso de la costa en el sector de Puerto Norte” (Barenboim, 2014, p. 65) (Kozak y Field, 2014).

Así en 2003 se presentó el Proyecto de Ordenanza de la Segunda Fase de Desarrollo del “Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz” y en 2004 se realiza un “*Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas para Puerto Norte*” socializando el debate en torno a la producción de “nuevas alternativas morfológicas y una definición más precisa de los espacios de uso público”. Como consecuencia de él “la Secretaría de Planeamiento elaboró un Plan Especial (PE), en el que se definió la ordenación del ámbito” (Terraza et al; 2015,31) y se aprueba por unanimidad la Ord. 7892/05 que incorpora la la posibilidad de fijar las condiciones de realización de los emprendimientos con cada desarrollador, dividiendo el polígono en unidades de gestión por propietario. Existen también dos instrumentos desde 1997 el Programa de Urbanización Integral que establece niveles de exigencia (de contraprestaciones) para la autorización y la figura de Convenio Urbanístico que posibilitó las negociaciones entre desarrollistas y el Municipio. (Kozak y Field, 2014) Luego, cada Unidad de Gestión tuvo su Ordenanza particular.

En síntesis, el proceso fue el siguiente:

- (i) la Ordenanza Básica establece los lineamientos generales del Plan Especial, los trazados viarios y define las áreas de protección histórica; luego,
- (ii) las condiciones de urbanización referidas a la morfología, el fos (factor de ocupación del suelo), el FOT (factor de ocupación total) y los plazos de ejecución son acordados en un *plan de detalle* con cada desarrollador a través de un acta acuerdo para cada una de las UG; y finalmente,
- (iii) las condiciones de urbanización de cada UG se formalizan luego en el Concejo Deliberante, a través de las Ordenanzas Complementarias. (Kozak y Field, 2014)

Gráfico 36- Correlación de Instrumentos



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Ordenanza de Urbanización N°6492/97 (Programa de Urbanización Integral y Convenios Urbanísticos) y 8054/06- Ordenanza Básica 7892/05 -

Este proyecto, propone un modelo de articulación público-privada, en donde el municipio planifica cada porción individual, elabora los proyectos de espacios públicos y gestiona el desarrollo de las diferentes intervenciones, mientras que el sector privado, por su parte, efectúa la inversión y ejecuta las obras públicas y privadas. El modelo propuesto es, entonces, de in-versión privada con planificación pública. (Rosario, 2018:133)

La ciudad productiva, de última, no está separada de la ciudad recreativa y el paisaje ambiental: se trata de dos caras de un proyecto que, si logra crecer en armonía, puede dar a Rosario una faz cualitativamente diferente entre las ciudades del continente.(Rosario, 1998:84)

Terraza, Pons, Soulier y Juan afirman que en este caso “la Municipalidad de Rosario ha creado un entorno de *seguridad jurídica* a través de la elaboración de unas normas urbanísticas *consensuadas* y mediante un equipo estable de *técnicos* urbanistas solventes que las han aplicado con coherencia.”

Sistematizando la experiencia Puerto Norte en función de los aspectos establecidos en la metodología de esta investigación.

Marcos	PERM, PUR
Superficie	100 Has aproximadamente.
Propietario	Estado Nacional - ONABE (Órgano Nacional de Administración de Bienes) y tierras privadas
Inversor	Privados y públicos

Características de sustentabilidad	Ordenanza	Implementación Puerto Norte
Dimensión Económica	Entre lo proyectos factibles de ser Convenidos, se consideran los de usos productivos.	Considera la rentabilidad privada pero también la generación de beneficios económicos para el Estado a través de la captura de plusvalías.
Dimensión Ambiental	Establece “con carácter enunciativo” entre los contenidos el “Estudio de Impacto Ambiental, en el marco ambiental nacional y provincial” Ley Nacional No 25.675, Ley Provincial No 11.717 y sus Decretos Reglamentarios.	Valora como objetivo la reconexión de la Ciudad con el Río
Dimensión social	imprescindible una justa distribución de beneficios retribución en beneficio público	Valora el Espacio Público como integrador social. Procura equidad en la redistribución de la plusvalía, con la obtención de tierras para vivienda social. No contempla los potenciales efectos de gentrificación hacia los bordes del emprendimiento.
Dimensión Político Institucional-Gobernanza	en razón de que la tramitación y la celebración de los convenios urbanísticos se rijan por los principios de transparencia y publicidad, se hace indispensable contemplar la publicación de los contenidos y alcance de los mismos, una vez sancionada la Ordenanza específica del Plan Especial o de Detalle correspondiente (ex'post) diferentes normas municipales que han contemplado la figura de los convenios urbanísticos, también el Plan Urbano	El rol planificador del Estado División en Unidades de Gestión (UG) Comité Coordinador de Urbanización para cada UG (Secretaría de Planeamiento y urbanizadores)

Características de Gobernanza	Ordenanza	Implementación Puerto Norte
Multiactoral	acción concertada entre la Administración y los administrados, sean personas físicas o jurídicas de Derecho Público o Privado	La Municipalidad, la Nación como propietaria de una de las UG y los privados propietarios y/o desarrolladores de las 7 UG restantes.
Multinivel		Si bien uno de los propietarios es el Estado Nacional
Multiarea	La comisión está integrada por representantes de al menos 5 secretarías y contempla la consulta e intervención potencial de otras que fueren necesarias, en relación a cada convenio en particular. Los planes de mediana y pequeña escala son elaborados por el Departamento Ejecutivo en la Secretaría de Planeamiento y remitidos para su aprobación al Concejo Municipal.	Intervienen áreas técnicas del municipio, lideradas por la Secretaría de Planeamiento
Multiescala		
Liderazgo	Si bien la iniciativa puede ser desde el sector privado, es el Estado quien diseña el Plan Especial o de Detalle.	
Participación	Si bien enuncia los “principios de transparencia y publicidad” solo se prevé la “publicación de los contenidos y alcance de los mismos, una vez sancionada la Ordenanza específica del Plan Especial o de Detalle correspondiente es decir ex-post. “previo a la firma del Convenio respectivo, se elaborará un Anteproyecto de Convenio y Plan Especial o de Detalle” requiere aprobación del Concejo Municipal, este “habilitará al Departamento Ejecutivo para la firma del mismo y la continuidad de las tramitaciones “ Luego el Convenio firmado se remitirá al Concejo para su notificación y control de legalidad.(Art. 8.g) Está prevista la posibilidad de implementar” de estimarse conveniente” mecanismos de participación ciudadana que pueden incluir la Audiencia Pública contenida en la Ordenanza No 7.040 (Art.9.2.f)	La participación ciudadana desde la formulación del PERM 1998 y 2018 y en la reformulación del Código Urbano (2007) donde también participaron además de varias áreas del municipio, las empresas prestatarias de servicios. Si bien la Ordenanza N.º 8973/12 incorporó como novedad la instancia de participación ciudadana mediante la convocatoria de audiencias públicas a instancias de la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos o del Concejo Municipal, esto no se ha llevado a cabo con posterioridad a su sanción.(Peinado, :36)

Aspectos de Gestión		
Contexto		
Marco de Planificación	Plan Estratégico Rosario Metropolitana Plan Urbano de Rosario "Sea cual fuere su origen, deberá mediar para su aplicación el desarrollo de un Plan Especial y/o de Detalle que precise y encuadre la operación a desarrollar. En estos planes se respetarán los lineamientos y la finalidad fijada para cada área en el Plan Urbano y Código Urbano vigente. Los indicadores surgirán de un exhaustivo análisis de cada área, de la realidad del entorno inmediato y de la voluntad de transformación que establece el plan de la ciudad." Art. 2.a-	Desde el Plan Regulador 1968 está la intención de recuperar el borde costero. Plan Estratégico Metropolitano 1998 y PEMR 2018 (eje río +calidad de vida) Plan Urbano Rosario (correlato en la estructura física de la ciudad de los objetivos y lineamientos del PERM) Plan Especial Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz de Puerto Norte, bajo la Ordenanza Básica N.º 7892 del año 2005 Proyecto Puerto Norte Plan Especial para cada Unidad de Gestión Convenios Urbanísticos
Marco Jurídico		Código Urbano, Ord. 8.973/08- "CONVENIOS URBANÍSTICOS para Planes Especiales o Planes de Detalle", Ord 7892,
Estructura Institucional	Se crea la "Comisión permanente de Convenios Urbanísticos" encargada de su "gestión, elaboración y seguimiento; "propiciando su inclusión en la Comisión Técnica de Urbanizaciones" con la participación de representantes de al menos 5 secretarías.	la Secretaría de Planeamiento elabora los planes y luego deben ser aprobados por el Concejo Municipal. Los planes de mediana y pequeña escala son elaborados por el Departamento Ejecutivo en la Secretaría de Planeamiento y remitidos para su aprobación al Concejo Municipal.z
Proceso		
Consideración de costos y beneficios		Figura "Mayor aprovechamiento urbanístico" requerimiento de los objetivos públicos (tierras para EP EV corredor) Se considera el costo de mantenimiento de los espacios públicos (mirada a largo plazo) y se incluye como contraprestación en el acta acuerdo.
Control, Monitoreo, Evaluación		Si bien las Ord. N.º 8536/10 y N.º 8973/12 establecieron la publicidad de los convenios urbanísticos aprobados o en trámite, así como su estado de avance, la información no se encuentra disponible en la web.

Otros casos

En los últimos tiempos se han realizado otras experiencias en diferentes ciudades del país, se considera pertinente mencionarlas aunque no podría establecerse una relación comparativa con el caso Córdoba por las diferencias en su envergadura.

En la Provincia de Buenos Aires se presentan como antecedentes normativos, el Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo 8912/77 (Provincia de Bs As) y las últimas reformas constitucionales nacional y provincial de la década del '90.

Trenque Lauquen avanza en políticas de Captura de Plusvalías y concertaciones, mediante la Ord. 3184/08, incorpora artículos que legislan la contribución por mejoras y definen el hecho imponible que habilita el cobro del tributo, su base imponible, el momento de exigibilidad, la forma de pago, así como los contribuyentes que deberán abonarlo y los que son pasibles de su exención. Define como hecho imponible “**las actuaciones administrativas** y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario” ... “**las acciones administrativas** del municipio y otros niveles de gobierno y/o las inversiones en infraestructura y equipamiento autorizadas, realizadas o promovidas por la Municipalidad...”.

El Municipio de Tandil cuenta con una Ordenanza específica de Convenios Urbanísticos- 12679/11-

En 9 de julio la Ord. 3797/99 "Código de Gestión Urbanística" incorpora en su Anexo IV el Sistema de Convenios Urbanísticos.

Ya desde el año 1997 Ituzaingo, cuenta con un Código de Planeamiento Urbano, convalidada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a través del Decreto Provincial N° 4545 de fecha 22 de diciembre de 1997, donde incorpora la figura de Convenios Urbanísticos Generales (9.3.1), Convenios Urbanísticos Específicos (9.3.2) y Convenios Urbanísticos Particulares (9.3.3).

En la ciudad de Santa Fe la Ord. 11956/12.

En la ciudad de Corrientes la Ord. N° 6123/14.

II.1.2. Repertorio de aspectos clave

Partiendo de los aspectos clave esbozados en el marco conceptual relativo a la gestión⁵ del capítulo anterior, luego del análisis de casos referentes podemos completar el repertorio de aspectos clave y concluir que en aquellos en que las características relativas al Desarrollo Urbano Sustentable y la Gobernanza se presentan con mayor frecuencia, estas se organizan en función de aspectos, que son asumidos en este trabajo como *aspectos clave* para la contribución al DUS en contextos de Gobernanza.

A continuación se describen los aspectos detectados, los que son considerados en este estudio como posibles hilos conductores hacia la *gestión de las APP como instrumentos de Gestión del Desarrollo Urbano Sustentable*, y por lo tanto conformarán sin duda la base para la organización de la propuesta de Lineamientos y criterios.

Aspectos de contexto en los casos analizados:

Marco de Planificación: Hay Marcos de Planificación preexistentes, ya sea a escala general (Brasil) o escala ciudad (Rosario, Barcelona) no solo urbanísticos sino orientados a una visión más amplia y multidimensional del Desarrollo, otros casos utilizan planes (urbanísticos) por áreas (P. Madero, Barcelona,) o la combinación de múltiples escalas, niveles y dimensiones. Siempre resultado de procesos liderados por el Estado, con mayor (Plan Estratégico de Rosario) o menor (Puerto Madero: academia, profesionales) participación de actores.

Marco Jurídico: algunos presentan marcos jurídicos coherentes multinivel (Brasil: constitución, Estatuto de las ciudades, Orgánicas de los Municipios, Ley de Plan Director) algunos de ellos elaborados con amplia participación ciudadana (Brasil) otros mediante instrumentos jurídicos municipales (Barcelona, Rosario, Tandil, Trenque Lauquen, Córdoba) o instrumentos jurídicos específicos (Puerto Madero)

Estructura Institucional, A diferencia de lo que sucede en Córdoba, donde toda la decisión sobre los procesos de APP se concentran en una de las áreas del municipio, con algunas consultas no obligadas con las demás áreas, en las experiencias analizadas, además de la existencia de órganos relacionados con instancias de planificación superiores como la “comisiones técnicas de urbanizaciones” (hacia el interior del municipio) o los Consejos

⁵ Bosquejados en Cap. I, pág. 73

(de participación más amplia) en las ciudades que tienen Plan Urbano Ambiental (CABA, Carlos Paz, ...), se crean órganos específicos para la gestión, elaboración y seguimiento de las intervenciones mediante APP como la “Comisión permanente de Convenios Urbanísticos” de Rosario (con participación de diversas áreas del municipio).

En algunos de los casos, si bien se estructuran por áreas temáticas (en este caso analizadas en las 4 dimensiones del desarrollo) para la aplicación de APP estas se organizan (o se busca organizar) con las características de la Gobernanza, mediante la creación de Institutos (consejos, comisiones, juntas) que contemplen la articulación multiárea intrainstitucional sumado a otras multinivel, y multiactoral.

Sin embargo, no siempre los contenidos de los marcos o las ordenanzas específicas son cumplidos como las condiciones en el caso de Fortaleza que se apartan del Plan Director. Tampoco es claro lo referido a la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de autorización (Rosario, Fortaleza) a pesar de estar incluidos en las normativas específicas; lo mismo ocurre con la transparencia de los procesos.

Aspectos de Proceso en los casos analizados

Decisión: En la mayoría de los casos analizados la iniciativa parte del Estado con objetivos claros. Las decisiones están en general basadas en el *mérito y la oportunidad*, a veces disparadas ante la presentación de eventos significativos- *oportunidades* (Olimpiadas Barcelona 92), necesidad de cambios de uso (Barcelona, Puerto Madero, Rosario), ante la voluntad de implementación de un Plan de Desarrollo Urbano para un sector específico. La cuestión de la celeridad también es mencionada con frecuencia (Barcelona, Puerto Madero, Rosario, Córdoba).

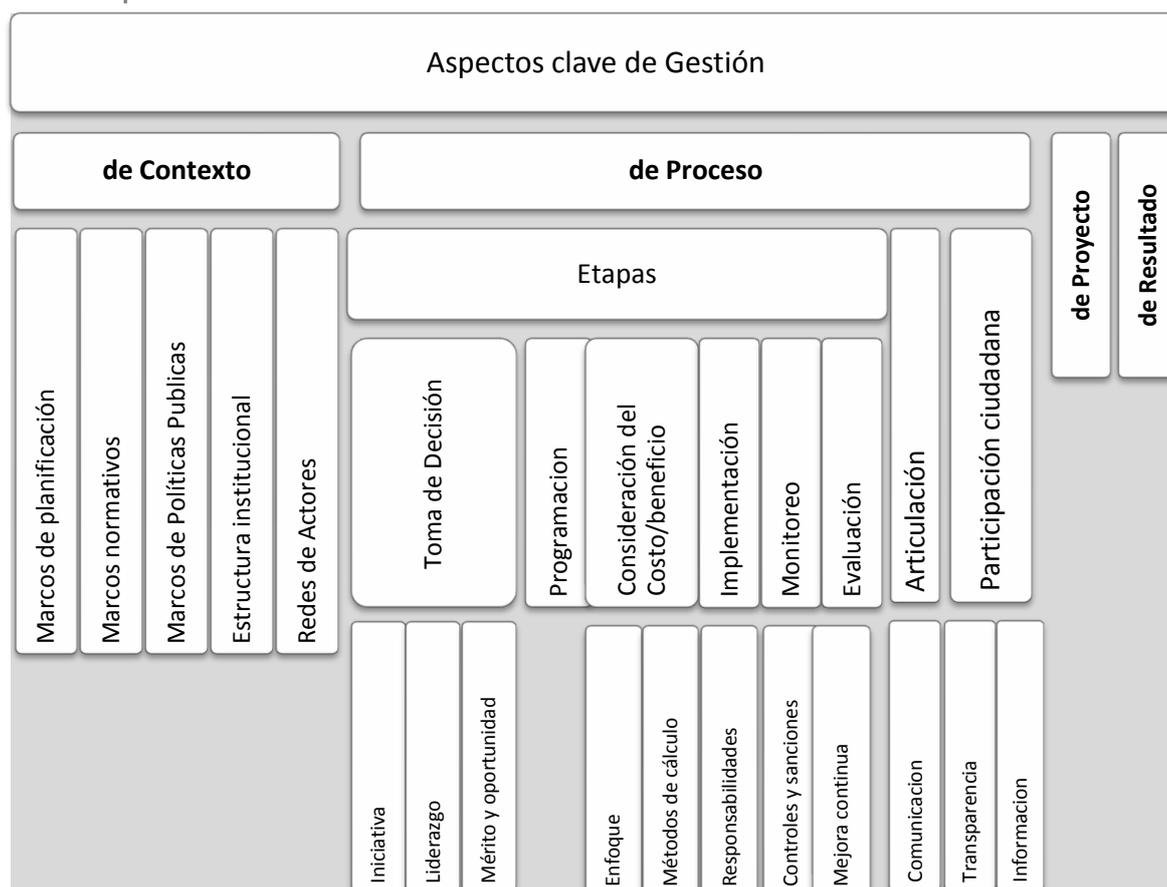
Vemos así que el rol de liderazgo se ha asumido desde el Estado, aun en casos como Puerto Madero donde quien administra es una SA.

Cálculo costo/beneficio: Se realiza en todos los casos desde la valoración monetaria del aumento de rentabilidad, con la premisa de generar renovaciones urbanas sin *costos* para el Estado, considerando en menor medida conceptos de captura de plusvalías, volcando los “beneficios” en el mismo lugar del emprendimiento (Puerto Madero) o con un concepto claro de captura y distribución de plusvalías (Rosario); no se consideran en general costos asociados, ambientales ni sociales. Salvo el caso de Rosario, tampoco se consideran costos de mantenimiento a largo plazo. Es una diferencia fundamental en los casos estudiados entre los primeros ejemplos (Barcelona y Puerto Madero) donde el Estado es quien aporta patrimonio público (venta de tierras) para atraer la inversión privada,

reinvirtiendo lo obtenido en el mismo lugar del emprendimiento sin generar beneficios colectivos o hacia otras áreas de la ciudad, podría decirse como lo hace Cuenya que “los sectores pobres subsidian a los ricos” (2017), a diferencia del esquema Brasileiro (aunque la reinversión es en el mismo sitio del emprendimiento), y más específicamente el caso Rosario en el que lo capturado por “Mayor Aprovechamiento” es reinvertido en Espacio Público y tierras para vivienda Social generando efectos más equitativos.

Monitoreo y Evaluación: No se han previsto en general en los casos estudiados, instancias de monitoreo y evaluación.

Cuadro - Aspectos Clave de Gestión



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

En síntesis completando y detallando el repertorio de Aspectos Clave de Gestión elaborado en el primer capítulo, con los hallazgos que surgen del análisis de casos referentes, obtenemos el siguiente repertorio de aspectos claves de gestión:

Repertorio de aspectos clave de Gestión			
Aspectos de Contexto:	Marcos de Planificación:	Principios, Valores y objetivos volcados en Planes o procesos de Planificación, aunque no siempre es posible verificar su cumplimiento	
	Marcos de Políticas Publicas	Políticas públicas existentes que se relacionen con la gestión de APP para intervenciones urbanas.	
	Marco Jurídico:	Normas y otros instrumentos que conforman el marco jurídico. Constituciones, Normas Nacionales, Provinciales Políticas Nacionales, formalizadas mediante leyes Normas locales generales, urbanas, urbanísticas, ambientales, administrativas. Instrumentos jurídicos Ad Hoc	
	Estructura Institucional:	Estructura Institucional para la gestión del Desarrollo Urbano en general y de los proyectos de intervención mediante APP en particular. Institutos de articulación Institutos de participación Organismos específicos, creados ad hoc, Unidades de Gestión	
	Redes de actores	Actores del territorio que puedan vincularse entre si y con los procesos de gestión	
Aspectos de Proceso	Articulación	Vinculos	Información Transparencia Comunicacion
	Participación ciudadana		
	Etapas	Toma de decisión:	Identificación/definición de “un problema” a resolver, determinación de objetivos específicos, criterios de justificación, mérito y oportunidad ⁶ , consideración de alternativas, criterios análisis y ponderación para la selección, consensos requeridos (consultas y coordinación)
		Programación:	Diseño del programa de actuación, etapabilidad, cálculos costo/beneficio, plazos, asignación de recursos, acuerdos, roles, responsabilidades, controles y sanciones.
		Implementación (Gestión Operativa):	Transparencia y comunicación, monitoreo y coordinación, manejo y resolución de contingencias Puesta en marcha de las actividades hasta alcanzar los efectos buscados, intervención de estructuras institucionales, gestión financiera, generación de información,
Evaluación (del proceso, de los impactos):		Sistema de evaluación integrado a los procesos de decisión e implementación. Monitoreo, medición sistemática de la operación (requiere indicadores o estándares) control de cumplimiento y sanciones, retroalimentación (mejora permanente)	

⁶ Gordillo afirma que en “actos dictados en el ejercicio de facultades discrecionales,” más allá de la legalidad de los actos en términos jurídicos, hay límites a las facultades discrecionales, límites elásticos, límites técnicos (concretos) y la ausencia de estos límites sujetan las decisiones a la “mera oportunidad, mérito o conveniencia” y que ellos, “son elementos que integran la potestad jurídica misma que el legislador ha conferido al administrador.” De allí la importancia de esta cuestión para la legitimidad de la toma de decisión. (Gordillo, 2017:183-186)

II.1.3. Convenios Urbanísticos Córdoba, Ord. 12077/12

En este punto se analizan las experiencias de intervenciones urbanas realizadas en la ciudad de Córdoba mediante la aplicación de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos, 12077/12 . Para ello se hace en primer lugar la lectura de la Ordenanza, y luego el relevamiento, descripción, sistematización y valoración de los ejemplos de aplicación. Finalmente se avanza en el análisis crítico desde el enfoque de DUS y Gobernanza basado en el repertorio de *Características y Aspectos Clave* resultante del análisis de casos anterior, para determinar el estado de la cuestión.

La Ordenanza 12077/12

En junio de 2012 ingresa al Concejo Deliberante el Proyecto de Ordenanza con el fin de “establecer las pautas generales y el mecanismo de autorización de los grandes desarrollos inmobiliarios que soliciten excepciones a las normas de uso y ocupación del suelo.” (La Voz del Interior;2012)

A pesar de que estuvo en discusión en la Comisión de Desarrollo Urbano con fuertes cuestionamientos desde la oposición y organizaciones de la Sociedad Civil, fue aprobado sin modificaciones el 6 de septiembre de 2012 con los votos del oficialismo (UCR) y del bloque de Unión por Córdoba, con fuertes críticas desde el resto de la oposición.

Leyendo el texto aprobado:

Objeto (Art.1) :

“ regular los Convenios Urbanísticos entre la Municipalidad de Córdoba y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado, en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo de predios ubicados en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba.”

Objetivos (Art.2):

- “a) Instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos, y económicos financieros, que doten al Gobierno Municipal de las herramientas de gestión para favorecer el desarrollo de la Ciudad, promoviendo la inversión privada, en concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público.
- b) Fomentar la cooperación entre los sectores públicos de distintas jurisdicciones y público – privado para la realización de proyectos, o la gestión de áreas o servicios urbanos.
- c) Alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales en áreas de la Ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos.”

- Instrumentar mecanismos - herramientas de gestión
 - favorecer el *desarrollo* de la Ciudad,
 - *promover* la inversión privada,
 - concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público.
- Cooperación entre los sectores públicos de distintas jurisdicciones y público/privado
 - realización de proyectos,
 - gestión de áreas
 - servicios urbanos.
- Transformaciones urbanísticas y estructurales
 - mayor rapidez de ejecución
 - menor afectación de recursos públicos.

Aunque no se explicita cuál es el concepto de “desarrollo” ni cómo se asegurará la concurrencia con el interés público por la sola iniciativa del Iniciador (privado) ante la ausencia de planes y programas específicos ni cuáles serán o cómo se determinarán las “transformaciones urbanísticas y estructurales”.

Es interesante que en el objetivo del inciso b, incorpore el concepto de articulación no solo Público-Privada, sino también la articulación entre niveles de Estado.

Establece que la motivación para iniciar uno de estos proceso de APP surgen del interés del iniciador para viabilizar una intervención (Art. 3°), entonces la modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo, se presenta como una acción del Estado que generará beneficios adicionales al inversor como consecuencia de las modificaciones que mejoren su aprovechamiento y utilización. Por esta razón dicho beneficio debe ser compartido entre el Municipio y el iniciador.

Gráfico 37- Lógicas del Proceso mediante Ord. 12077



Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia

Partes

La ordenanza contempla la participación activa de solo dos actores

El Ejecutivo Municipal - Firma del Intendente y Área de Desarrollo Urbano

Iniciador “personas físicas o jurídicas de carácter público o privado que soliciten la aplicación de la presente ordenanza”

Si bien establece también la participación del Concejo Deliberante, esta se limita a sus atribuciones de “Ratificar o rechazar los convenios celebrados por el Departamento Ejecutivo con la Nación, Provincias, Municipios, Comunas, Entes Públicos o Privados nacionales; así como los celebrados con otras Naciones, Entes Públicos o Privados Extranjeros y Organizaciones Internacionales.” (Art.64.21) y no la de “Dictar normas en materia urbanística, edilicia y de los espacios públicos“, esta decisión se toma por simple mayoría de votos ya que no está contemplada en la COM una mayoría diferente (Art.63).

Cabe mencionar que a pesar de considerar que la intervención del Concejo supone la participación de la ciudadanía a través de sus representantes, a raíz de la vigencia de la Cláusula de gobernabilidad (art.137) si “el partido que ha obtenido la mayoría de votos no llega a ocupar la mitad más uno de las banca” se le asegura *la mayoría absoluta* pues “Corresponde al partido que obtenga la mayor cantidad de votos la mitad más uno de las bancas“ es decir que la función de representar a la ciudadanía parece verse desvirtuada para convertirse en una representación del Poder Ejecutivo.

En cuanto la Autoridad de Aplicación queda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y si bien prevé el “asesoramiento de una Comisión de Convenios Urbanísticos” esta comisión estará integrada por “al menos” la “ Dirección de Planeamiento Urbano, la Dirección de Obras Privadas y Uso del Suelo, la Dirección de Obras Viales, la Dirección de Redes Sanitarias y Gas“ todas ellas dependientes de la Secretaría a cargo y si bien también incluye la posibilidad de “contar con la participación de todas las dependencias municipales de las que se requiera su intervención “ la realidad de su aplicación nos muestra que no siempre se ha dado participación a áreas externas a la Secretaría de DU , encargada no solo de la redacción, firma, coordinación sino también del “control de la aplicación”.

En el siguiente gráfico, analizamos los roles y modos de participación de los diferentes actores en el proceso de aprobación de los Convenios Urbanísticos.

Gráfico 38- PARTES INTERVINIENTES: Actores, roles y acciones

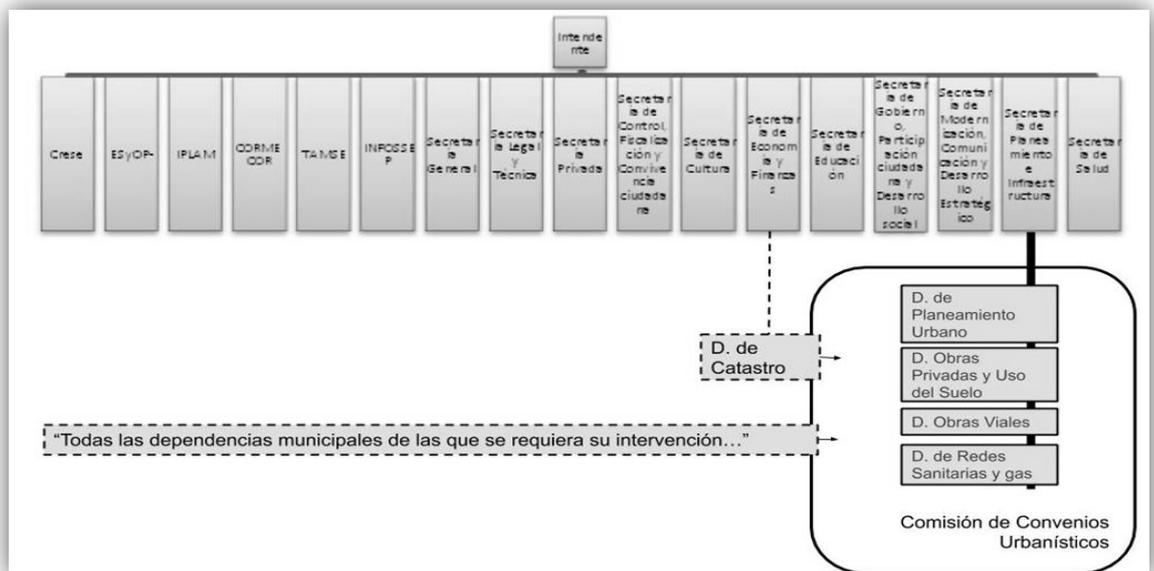
Sector	Rol	Acción
Sector Privado	Iniciador	Propone, solicita
Estado	Intendente Secretaría de Desarrollo Urbano Comisión Convenios Urbanísticos D. Planeamiento Urbano, D. Obras Privadas y Uso del Suelo, D. Obras Viales, D. Redes Sanitarias y Gas	Firma, Negocia, controla Valora el mérito y oportunidad
Ciudadanía	"Representada" por el Concejo Deliberante	Ratifica/Rechaza

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Observando que el rol principal de iniciativa y liderazgo se le otorga al Sector Privado, el Sector Gubernamental (Estado) solo valora estas iniciativas pero carece de voluntad proactiva en la conducción de los procesos de desarrollo mientras que el papel de la ciudadanía es el de mero espectador, ya que no puede intervenir en la evaluación de los convenios ni incidir en las negociaciones, sólo puede ratificar o rechazar a través de sus representantes, en un contexto de representatividad limitada por la Cláusula de Gobernabilidad. Es decir que no existe articulación real entre los tres sectores.

Si observamos la inserción institucional de la Autoridad de Aplicación y la Comisión de Convenios Urbanísticos que la asesora, vemos también una débil articulación hacia el interior de la Estructura de Gobierno Municipal, y ninguna consideración de escalas mayores de gobierno, metropolitana o provincial

Gráfico 39-Inserción de la Autoridad de Aplicación en el Organigrama Municipal



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Luego la Ordenanza se centra en la descripción del procedimiento, y la información relevante que deben contener estos Convenios, referida principalmente a Antecedentes (Art.7) Jurídicos (titularidad de dominio, limitaciones al dominio), actuaciones previas y/o en trámite ante cualquier organismo, la descripción física y la situación urbana del predio en relación a las normas y “a obras, planes y programas urbanísticos del Municipio.”

El Art. 8 establece que deberá hacerse un análisis de la Normativa vigente y aquí menciona específicamente que “la Autoridad de Aplicación deberá tener especialmente en consideración el *impacto socio ambiental* de la intervención propuesta, conforme a la normativa en la materia tanto de orden Municipal, Provincial y Nacional” .

Beneficio

Establece que, entre los motivos, el convenio explicita los objetivos de la intervención en relación al Art.2., es decir, el aporte al desarrollo de la Ciudad, a la promoción de la inversión privada, la concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público, celeridad y economía en las transformaciones urbanísticas y la cooperación intersectorial.

¿Supone entonces que estos aportes a la “transformación”, economía de recursos y tiempos y la concurrencia al interés público podrían ser considerados “beneficios”?

Requiere también “explicitar con claridad y precisión la intervención propuesta por el iniciador [para] establecer con precisión el beneficio que se otorgará a la parcela”.

El texto de la Ordenanza no define el Beneficio sino sólo considera que las modificaciones de las condiciones normativas (fraccionamiento, uso y/o la ocupación del suelo) que implican un “incremento en su aprovechamiento, serán considerados actos que generan beneficios a la parcela y que otorgan derecho a la Municipalidad de Córdoba a participar del mismo.”.

Parece evidenciar que solo importaría cuantificar el “beneficio” económico que representa para “la parcela”, el mayor aprovechamiento que implica mayor rentabilidad para el iniciador.

Pero, a pesar de que parece usar la lógica de la rentabilidad al momento de calcular los beneficios para los casos de edificación, no toma el valor de venta o de renta diferencial sino el valor del costo de la construcción.

Las corrientes teóricas y empíricas de evaluación de proyectos de inversión, en general basan el cálculo del beneficio en función de las plusvalías, es decir, la valorización de la tierra que las acciones públicas han contribuido a generar.

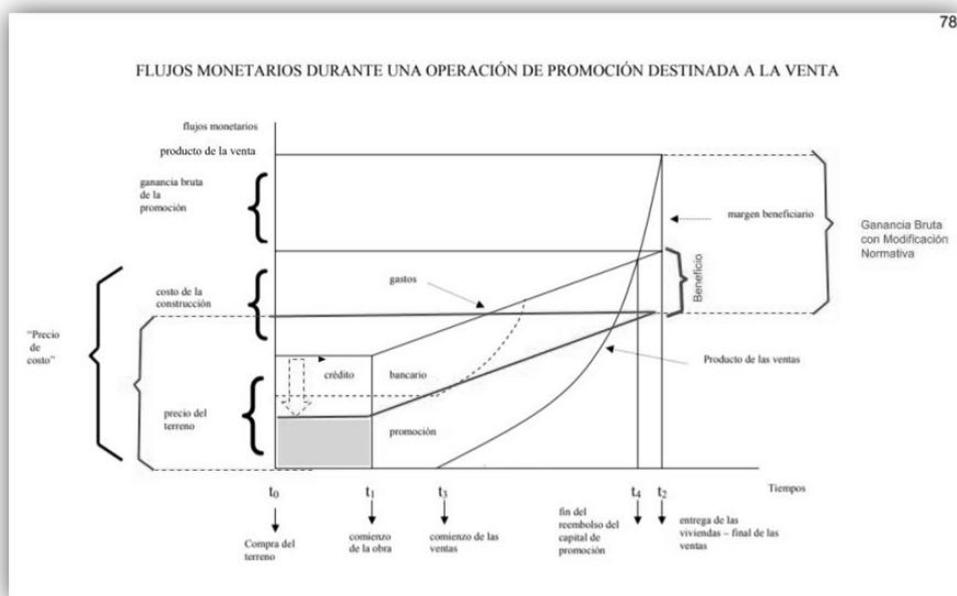
Si el cálculo económico del promotor inmobiliario se hace en base a la compra de un terreno, la construcción de un proyecto que luego es vendido, recuperando a través de esta venta los capitales comprometidos en la operación, más la ganancia, digamos que “el fondo del negocio, el motor de la operación es la valorización del capital de promoción” .

Vemos que el criterio que preside todas las decisiones, es la maximización de la tasa de ganancia de este capital invertido en el proyecto, que esa Tasa de Ganancia “se trata de una relación entre la ganancia neta y el monto de los capitales comprometidos por unidad de tiempo. En otras palabras la tasa de ganancia π es igual a la ganancia neta G , sobre el capital comprometido C , multiplicado por el número de periodos durante los cuales se encuentra inmovilizado, t , y que “estas magnitudes están ligadas entre ellas y no pueden ser optimizadas en forma separada”.

$$\pi = \frac{G}{C \cdot t}$$

Podemos inferir que el incremento de la capacidad constructiva es una estrategia de maximización de esta tasa de ganancia, que actúa sobre el Capital comprometido, considerando que “el balance final tiene, en el activo, el producto de las ventas, y en el pasivo, los gastos comprometidos que son, para simplificar, el precio del terreno, más el costo de la construcción, más los gastos financieros. El saldo de este balance es la ganancia neta.” (Topalov, 1979:76)

Gráfico 40 - Incremento del Beneficio



Fuente: Elaboración propia sobre Topalov (1979:78)

Entonces, si mediante la modificación normativa se incrementa la capacidad constructiva de un terreno, dicha acción reduce la cantidad necesaria de tierra, la maximización de la ganancia neta no tiene relación con el incremento del costo de la construcción (inversión) sino que es consecuencia de la disminución del impacto relativo del precio del suelo. Al reducir el Precio de Costo, se incrementa la Ganancia Bruta.

Este punto de la cuantificación del beneficio es sin duda uno de los aspectos relevantes de la Gestión de estos procesos.

Luego, la Ordenanza establece distintos modos de determinación de la participación del Municipio en el Beneficio (PMB) en relación al tipo de cambio normativo y el incremento que representa, estableciendo porcentajes mínimos de participación.

Esta PMB podrá hacerse efectiva mediante dinero en efectivo, superficie de tierra urbanizada o ejecución de obras, “utilizadas alternativamente o en forma combinada”.

Incluye la intervención de Catastro Municipal para las valuaciones necesarias de parcelas en relación al valor de mercado.

Es importante destacar que no hay ninguna mención al “interés público” ni a beneficios o costos generados a la ciudad (en alguna de las dimensiones del desarrollo), ninguna consideración que contemple los impactos y costos derivados de los cambios normativos convenidos ni de las obras ejecutadas como “contraprestación”.

Si bien establece en uno de sus artículos que la Autoridad de Aplicación deberá “tener especialmente en consideración el impacto socio ambiental de la intervención propuesta, conforme a la normativa en la materia tanto de orden Municipal, Provincial y Nacional,” no existen mecanismos claros en la normativa municipal para dimensionar los impactos socio ambientales de los cambios de normativa.

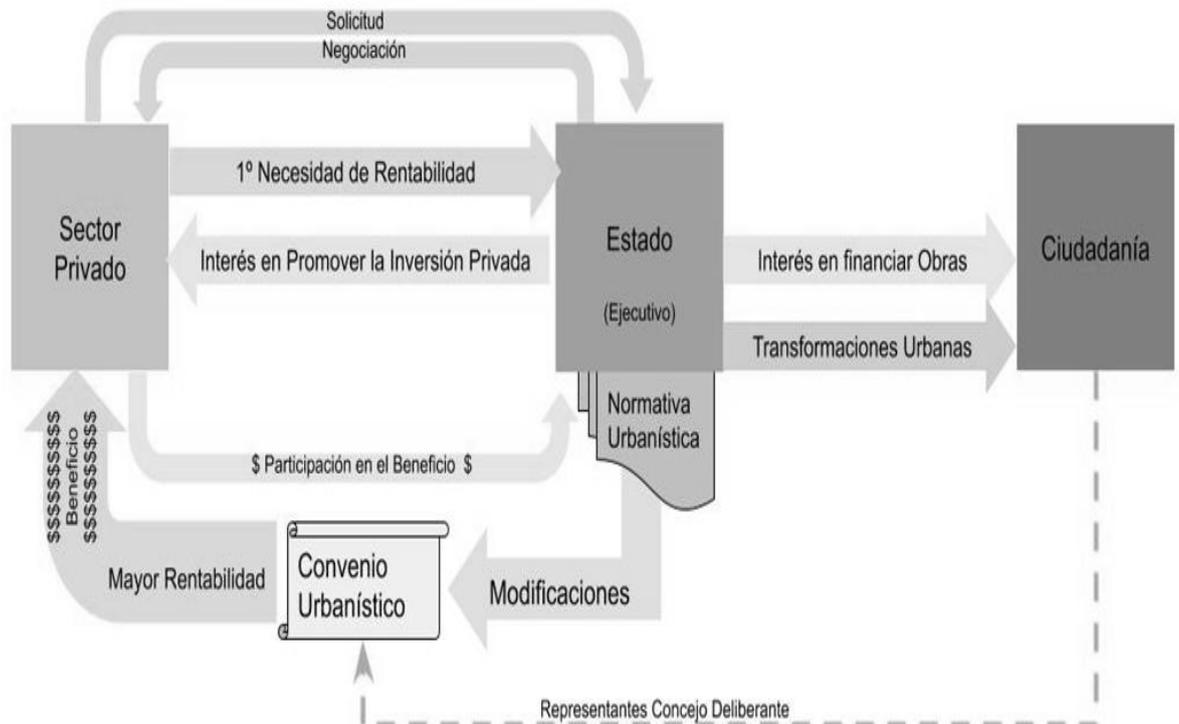
De la lectura de la ordenanza podemos concluir que este instrumento se sustenta en un paradigma de Desarrollo Urbano basado principalmente en el *crecimiento físico* de la ciudad a través de la *inversión privada*, el mercado desarrollista inmobiliario impulsado por la necesidad de generar alta rentabilidad a corto plazo es quien lidera los procesos, tiene la iniciativa, solicita los cambios en la normativa para viabilizar su inversión.

El Estado queda relegado a un rol de facilitador de dicha inversión, pensando también solamente en beneficios económicos/monetarios a compartir, sin considerar costos sociales o ambientales asociados.

Si bien parece que el Interés Público estuviera presente en la posibilidad de obtener financiamiento para obras y transformaciones urbanas, no hay nada que garantice que dichas acciones sean concurrentes con el mismo.

La participación de la ciudadanía, queda relegada a una débil representatividad, en un contexto de falta de información y transparencia de las acciones.

Gráfico 41- Marcos, actores, lógicas y acciones en la Ord. 12077



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Análisis de la Ordenanza desde el Enfoque de DUS

Característica	de Desarrollo Sustentable
	No se define el concepto de “desarrollo“
Multidimensional	
Dimensión Ambiental	Parecería que el desarrollo de la Ciudad, se limita al crecimiento inmobiliario o físico pues habla de realización de proyectos, gestión de áreas, transformaciones urbanísticas y estructurales No considera al Ambiente como Recurso Público. Menciona vagamente la consideración del impacto socio ambiental de la intervención propuesta, conforme a la normativa en la materia tanto de orden Municipal, Provincial y Nacional.”
Dimensión Económica	Tiene como objetivo la promoción de la inversión privada, Pretende menor afectación de recursos públicos pero parece referirse sólo a recursos dinerarios, a corto plazo. No considera al Ambiente como Recurso Público en tanto Bien Colectivo No considera el incremento del valor de la tierra y sus impactos en el entorno social y productivo. Se consideran solo beneficio económico/\$ con la misma lógica del mercado, rentabilidad a corto plazo sin considerar externalidades o costos asociados a mediano y largo plazo
Dimensión Social	Menciona la consideración el impacto socio ambiental de la intervención propuesta, conforme a la normativa en la materia tanto de orden Municipal, Provincial y Nacional.”
Dimensión Político- Institucional	Parte del interés privado, el Estado no ejerce liderazgo en los procesos de desarrollo, solo presta las condiciones necesarias para el negocio de otro. Instrumentar mecanismos - herramientas de gestión concurrancia con los planes, programas, obras y acciones de interés público. Cooperación entre los sectores públicos de distintas jurisdicciones y público – privado mayor rapidez de ejecución

Análisis de la Ordenanza desde el enfoque de la Gobernanza

Características	de Gobernanza
Multiactorial	Solo considera la participación de actores del Estado Municipal y del Sector Privado (o de otros niveles de Estado pero desde la parte del Iniciador)
Multinivel	Considera la posibilidad de que la parte iniciadora, que soliciten la aplicación de la Ordenanza seas “personas físicas o jurídicas de carácter público “ Pero no considera articulación alguna con el ámbito provincial (cuencas), nacional (tierras AABE)....Solo menciona la “normativa en la materia tanto de orden Municipal, Provincial y Nacional” en lo referido al Impacto Socio ambiental (Art-8)
Multiarea	El ejecutivo municipal representado por el Intendente es quien firma el Convenio (Art.5), de acuerdo a las atribuciones del mismo enunciadas en la COM (Art. 86.8). La Autoridad de Aplicación es la Secretaría de Desarrollo Urbano y otras dependencias de la misma, si bien prevé la posibilidad de las dependencias municipales que se requiera (Art.17) no menciona áreas que serían de importancia solo incluye la intervención de la dirección de Catastro en caso de valuaciones de tierra (Art.15). Esto fue reglamentado por Decreto 4588/12 que crea la Comisión de Convenios Urbanísticos “podrá requerir la participación, en la citada comisión [de Convenios Urbanísticos], de la Dirección de Catastro (...) de la Dirección de Tránsito (...) y de la Dirección de Impacto Ambiental”
Multiescala	No hace mención a ninguna escala territorial, metropolitana, sectorial, barrial o tamaños de parcelas... sólo habla de “de predios ubicados en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba”(Art.1)
Liderazgo	“La concertación se motiva a partir del interés del iniciador” Esto implica que quien lidera los procesos es el sector Privado.
Participación	Si bien la COM consagra “ la forma representativa, republicana, democrática y participativa” la Ordenanza sólo considera la <i>participación</i> a través de los representantes Concejo Deliberante en ejercicio de sus atribuciones (COM; Art 64.21) es decir, solo la ratificación o rechazo ex-post a la negociación de los mismos. Lo que sumado a la existencia de la Cláusula de gobernabilidad (COM; art.137) la función de <i>representar a la ciudadanía</i> parece verse desvirtuada para convertirse en una representación del ejecutivo. No hay ninguna instancia de participación ciudadana directa prevista.
Transparencia	No existen mecanismos de transparencia durante las negociaciones. La Ord. crea el “Registro Municipal de Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba” (Art. 23), para la “la inscripción de los Convenios Urbanísticos aprobados” Parecería un instrumento de información pública ya que en el Art. 26 indica que “el ordenamiento, funcionamiento, y el acceso a la información del Registro Municipal de Convenios Urbanísticos se regirán por los principios de transparencia y publicidad.” La realidad es que este Registro nunca fue creado y la publicidad de los convenios solo se da a través de la publicación en el digesto Municipal una vez aprobados.

Aspectos clave de Gestión	
Contexto	
Marco Planificación	de Aunque entre los objetivos de la Ord. (art.2) se menciona el de “favorecer el Desarrollo” se desconoce la visión de desarrollo que se tiene, también la “conurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público” es poco clara, conociendo la realidad de la inexistencia hoy de planes de Desarrollo, o Urbanísticos para la ciudad. Igualmente no hay precisiones en cómo se determinan las “transformaciones urbanísticas y estructurales” que se aspira a alcanzar ante la inexistencia de marcos de planificación.
Marco Jurídico	
Estructura Institucional	Crea la comisión de Convenios Urbanísticos mediante Decreto 4588/12 “estará integrada por un representante de cada una de las siguientes Direcciones: Planeamiento Urbano, Obras Privadas y Uso del Suelo, Obras Viales y Redes Sanitarias y Gas”(Art.1) representantes que serán designados por la Secretaría de Desarrollo Urbano” Además prevé que “podrá requerir la participación, en la citada comisión, de la Dirección de Catastro (...) de la Dirección de Tránsito (...) y de la Dirección de Impacto Ambiental”
Proceso	
Decisión	Iniciador: Privado Estado: facilitador
Consideración de costos y beneficios	de Considera que las modificaciones de las condiciones normativas (fraccionamiento, uso y/o la ocupación del suelo) que implican un “incremento en su aprovechamiento, serán considerados actos que generan beneficios a la parcela y que otorgan derecho a la Municipalidad de Córdoba a participar del mismo.” (Art. 12) Requiere (Art.10) “explicitar con claridad y precisión la intervención propuesta por el iniciador (...) [para] establecer con precisión el beneficio que se otorgará a la parcela” Se evidencia así que solo importa cuantificar el “beneficio” económico, monetario que representa para “la parcela”, la mayor rentabilidad para el iniciador y no hay ninguna mención al “interés público” quizás porque lo suponen zanjado con la “conurrencia a planes y programas” mencionado con anterioridad, pero no está claramente explicitado en los Convenios implementados. Tampoco se refiere a beneficios o costos generados a la ciudad (en alguna de las dimensiones del desarrollo).
Mecanismos de Gestión	de Solo establece la autoridad de aplicación y algunos lineamientos procedimentales. No establece mecanismos de cálculo.
Control, Monitoreo, Evaluación	Solo menciona que “La Secretaría de Desarrollo Urbano será el órgano encargado de la coordinación para su desarrollo y control de la aplicación de los Convenios Urbanísticos.” (Art. 18) El Art. 22 establece un plazo máximo de “inicio de ejecución de las acciones acordadas no mayor a dos (2) años, luego de los cuales, si no se ha iniciado la ejecución, el Municipio podrá resolver el Convenio sin que esto genere reclamo alguno” y que “Los Convenios deberán establecer un plazo máximo de finalización de las acciones y las garantías y/o cauciones correspondientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.” (Art.22) pero no es lo suficientemente explícito si se refiere a las contraprestaciones, ni cómo se controlará el avance y cumplimiento de las mismas.

Entonces, desde el enfoque de la Gobernanza para el Desarrollo Urbano Sustentable que venimos desarrollando, observamos que en esta Ordenanza se excluye uno de los principios fundamentales como la participación de la ciudadanía y sus complementos de información y transparencia.

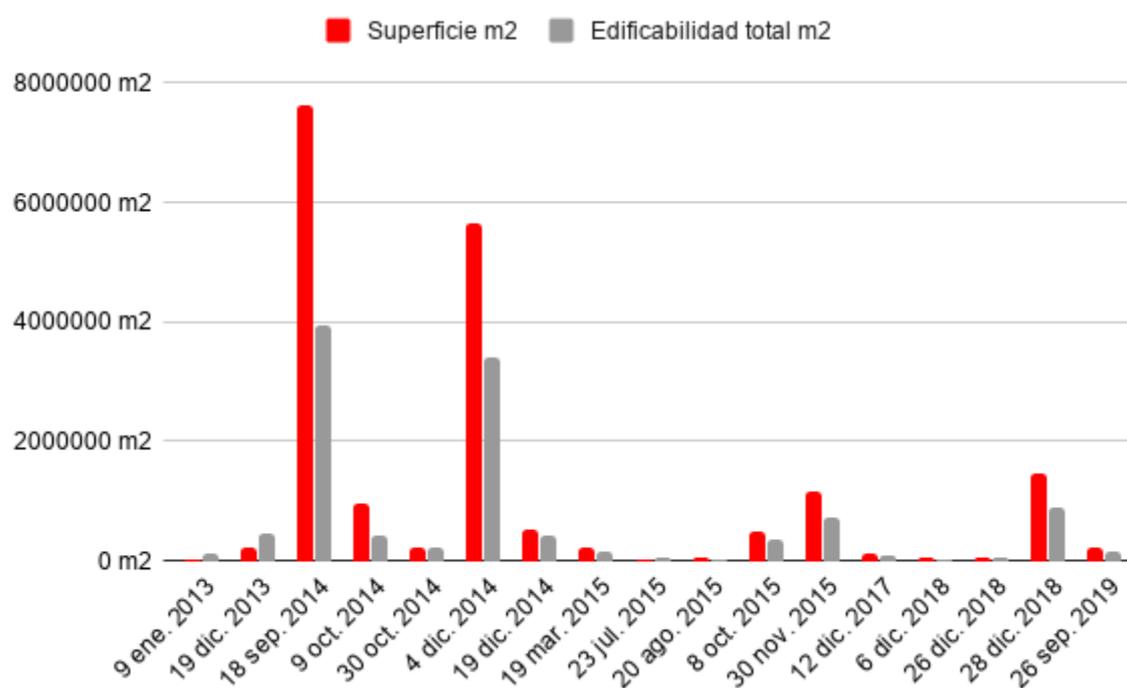
Aplicación de la Ordenanza - Convenios Urbanísticos Implementados

Desde la aprobación de la Ordenanza 12077/12 hasta el 31/12/2018 han ingresado al Concejo Deliberante para su ratificación 31 Convenios Urbanísticos firmados y solo ha sido rechazado uno, por irregularidades en el dominio de las tierras.

Se solicitó a las autoridades municipales información sobre cantidad de solicitudes de convenio presentadas al Municipio, para establecer relaciones porcentuales entre solicitados y efectivamente firmados, pero no se obtuvo respuesta.

Durante la primera gestión 2011-2015 (UCR) 23 y en la segunda gestión 2015-2019 (Juntos por Córdoba) se trataron principalmente algunas adendas y solo 7 convenios.

Gráfico 42- Superficie de terrenos con modificaciones a las normas y edificabilidad potencial otorgada, por fecha.

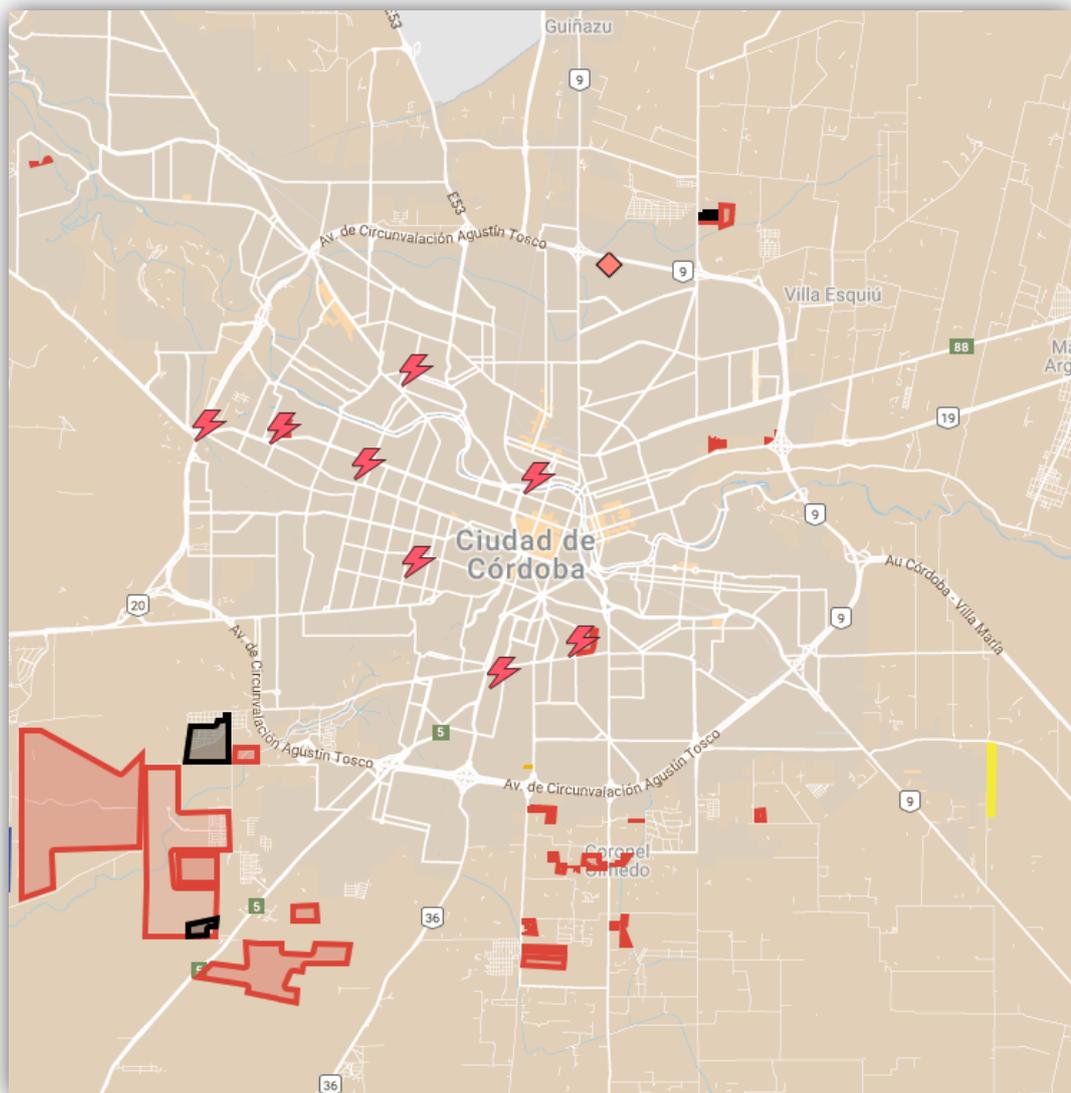


Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia (2019)

Incorporando más de 1700 has de suelo urbanizado, en su gran mayoría extensión de la mancha urbana, residencial, en detrimento de áreas destinadas a usos productivos, industriales y rural. Principalmente hacia el cuadrante SO donde se extendió la mancha urbana hasta el mismo límite del Ejido, sobre la cuenca del arroyo La Cañada, como puede observarse en el Gráfico 45

Otras modificaciones incrementan la densidad en “áreas con servicio” pero sin tener en cuenta la capacidad de carga de la infraestructura ni los impactos socio-ambientales en el entorno, lo que significó algunos conflictos con vecinos (Ex-Batallón 141).

Gráfico 43- Mapa Convenios (Google maps)



Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia para página Convenios Urbanísticos- Córdoba
<https://drive.google.com/open?id=1rt8fyyDaDcY81kQxMJ2iFaxKTr4&usp=sharing>

Los beneficios convenidos en forma de “participación del Municipio en el Beneficio” fueron en general obras de infraestructura o espacios verdes que aportan mayor beneficio al mismo emprendimiento, solo algunos fueron localizados en otras zonas. Varias de estas contraprestaciones comprometidas no llegaron a hacerse efectivas aun vencidos largamente los plazos para su concreción sin que esto haya significado la resolución del Convenio como lo establece el Art. 22 de la Ord. 12077.

Se hace dificultoso tener un panorama completo del cumplimiento de los mismos debido a la poca disponibilidad de información publicada y la falta de respuesta a las numerosas solicitudes de acceso a la información pública.

En el siguiente cuadro se realiza una categorización para detectar los proyectos más problemáticos en referencia al Desarrollo Urbano Sustentable.

Los parámetros elegidos para esta categorización son:

- Cantidad de normas modificadas:
 - Uso (Ord. 8133), modificaciones que en general expulsan usos productivos o más grave, reservas verdes.
 - Ocupación del suelo (Ord. 8256) si bien podrían ser valores positivos ya que su incremento apunta a la densificación, debe estar en relación a la capacidad de carga de las infraestructuras y equipamientos de servicios.
 - Fraccionamiento (Ord. 8060)
- Superficie del Predio (cantidad de has.)
 - Es necesario tenerla en cuenta para considerar la extensión de la mancha urbana y la relación porcentual con el área total de la ciudad.
 - Menor de 3 has, no requiere EIA (Ley 10208) entre 3 y 15 has . dentro de circunvalacion, tamaño máx. de parcela dentro de Circunvalación para la aplicación de URE (Ord. 8606)
 - Mayor a 15 has dentro de Circunvalación
 - Mayor a 50 has. fuera de circunvalación, tamaño máx. de parcela fuera de Circunvalación para la aplicación de URE (Ord. 8606)
- Ubicación con respecto a la Av. Circunvalación (Dentro/Fuera)
 - Para considerar la extensión de la mancha urbana hacia las periferias y su posible influencia con la necesidad de extensión de servicios
- Relación con la mancha urbana (inserto con tendencia a consolidación, colindante, externo) Permite establecer el grado de contribución a la consolidación de la mancha urbana o si por el contrario la extiende.
- Incremento del Potencial de Edificabilidad otorgado (cantidad de m2 cubiertos) y el incremento de parcelas.
 - Da cuenta del volumen del negocio y el impacto derivado de superficies de impermeabilización e incremento poblacional.
- Localización del beneficio (cercano/lejano)
 - Para considerar el valor de redistribución o transferencia de beneficios o el incremento de valor del mismo emprendimiento
- Generación de conflicto con vecinos (apoyo, indiferencia, oposición)
 - Permite valorar uno de los aspectos el impacto social.

Gráfico 44- Parámetros y escalas de valoración

Cantidad de normas modificadas Ord. 8133, 8256, 8060	Superficie del predio	Ubicación / circunvalación	relación con mancha urbana	Incremento del Potencial de edificabilidad %	Incremento parcelas ⁸ %	Localización del beneficio	Conflicto vecinal,
1	menor de 3 has ⁹	dentro de ronda urbana	inserto, tendencia a consolidar	menor 20%	menor a 500%	distante	apoyo
2	entre 3 y 15 has. ¹⁰ dentro de circunvalación	entre ronda urbana y circunvalación	colindante	hasta 100%		Relacionado	indiferente
3	Mayor a 15 has dentro de Circunvalación Mayor a 50 has. ¹¹ fuera de circunvalación	Fuera de franja de protección Pluvial eco productiva	externo	mayor a 100%	mayor a 1000%	Inserto	oposición

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

En base a estos parámetros se categorizan los Convenios Ratificados

Gráfico 45- Matriz comparativa de análisis y valoración de Convenios que incrementan la densificación

Convenio	Cambio Normativo			superficie del predio has	Ubicación Circunvalación	Incremento edificabilidad %	Otros	conflicto vecinal	PONDERACIÓN
	Uso 8133	Fracc. 8060	Ocup. 8256						
9 INVERCO SA (LOVE)			X	25,43	Dentro	+100%	Incrementa alturas de 38.5 a 60 y 70m (55%)		
1 CORPORACIÓN AMÉRICA EURNEKIAN, Ex Batallón 141	X	X	X	22,30	Dentro	TOTAL (s/RVL +265% (s/URE)	incrementa alturas, prorratea FOT		
22 GAMA			X	16,00	Dentro	+26%	incrementa altura de 17 torres(una de 140 m y una de 80m)0		
27 IRSA			X	6.01	Dentro	+7.5%	incrementa altura de 10.5 a 45 m ((428%)		
26 AMX ARGENTINA SA			X	5,82	Dentro		ampliación depósito		
2 ROGGIO Las Heras			X	2,23	Dentro	+135%	Incrementa alturas		
16 Beuter y otros	X	X	X	2,06	Dentro	-4%	incrementa altura 74%		
12 Fideicomiso Stella			X	0,91	Dentro	+100%	Incrementa altura de 10.5 y 13.5 a 18 y 23.5 (70%)		
25 Cardinales			X	0.45	Dentro	+42%	Incrementa alturas		

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Gráfico 46- Matriz comparativa de análisis y valoración de Convenios que incrementan la extensión

	Convenio	Cambio Normativo			superficie del predio has.	Ubicación/ Circunv.	Incremento parcelas %	relación con mancha urbana	POND ERACIÓN
		Uso 8133	Fracc. 8060	Ocup. 8256					
3	ESTABLECIMIENTO LOS OMBUES SRL	X	X	X	753,00	fuera	225%	EXTERNO	
8	EDISUR-	X	X	X	563,87	fuera	503%	externo	
29	Talleres	X	X	X	128,13	fuera	3769%	externo	
6	Cooperativa Horizonte - Carrara de Horizonte	X	X	X	95,87	fuera	537%	inserto Sacchi Carrara, La Cascada	
23	EDISUR	X	X	X	75,38	fuera	535%	externo	
10	Francisco Rosendo Figueroa	X	X	X	30,17	fuera	539%	externo	
19	Bloque Urbano Javier cornu de Olmos	X	X	X	25,00	fuera	406%		
31	Gallopa Revigliono	X	X	X	22,62	fuera	238%	B villa eucaristica	
7	MIGARE	X	X	X	22,46	fuera	332%	B villa eucaristica	
21	Edicorp SA - Villa Retiro	X	X	X	21,33	fuera	1530%	colindante B° ciudad Villa Retiro	
18	DA GIOZ - TALBOT WRIGHT	X	X	X	18,53	fuera	256%	B villa eucaristica	
30	PRETIUM	X	X	X	14,06	fuera	851%		
24	EDISUR	X	X	X	12,09	fuera	371%		
14	SIRAGUSA	X	X	X	12,00	fuera	416%	B° Quintas de Italia	
13	Bloque Urbano - Torcomian	X	X	X	11,86	Dentro	356%	Colindante Pueyrredon anexo	
5	Cooperativa Horizonte - Villa Retiro de Horizonte	X	X	X	11,30	fuera	1900%	colindante B° ciudad Villa Retiro	
15	Gonzalo Daniel Ruiz y Ruben Eduardo Filomeni	X	X	X	10,28	fuera	1261%	B° el Quebracho, Rucci	
20	Lomas del Canal	X	X	X	6,90	fuera	111.%	Inserto Warcalde, Alto Hermoso	
11	Martín Atilio scolari	X	X	X	5,00	fuera	355%		
17	EDISUR	X	X	X	4,44	fuera	275%	colinda country Cañuelas	
28	Contigiani Briñon Becker	X	X	X	3,12	dentro	599%	colindante Yofre I	

Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

Análisis de la aplicación de la Ord. 12.077 desde el enfoque del Desarrollo Urbano Sustentable:

A pesar de los enunciados sobre Desarrollo Sustentable presentes en discursos políticos e instrumentos como el Plan de Metas de Gobierno, no se advierte que se incluyan consideraciones de cuestiones relativas al respecto en el proceso de implementación de los Convenios Urbanísticos.

Características	de Sustentabilidad
Multidimensional	
Dimensión Económica	No se le da intervención a las áreas pertinentes de la estructura municipal, salvo en el caso de la dirección de Catastro para la valuación de las parcelas involucradas. No se considera los impactos de los cambios normativos sobre las dinámicas productivas más allá de lo inmobiliario. Elevación de los precios del suelo, costos de oportunidad en relación a la localización de actividades productivas (industrial, agrícola)
Dimensión Ambiental	No se considera el contexto ambiental, no se le da intervención a las áreas pertinentes de la estructura municipal. El contexto ambiental natural y construido, esto es suelo urbano, redes de infraestructura y servicios.
Dimensión social	No se considera la calidad de vida, equidad posibles impactos sobre la equidad en el acceso al suelo o a los productos inmobiliarios generados.
Dimensión Político Institucional-Gobernanza	La participación de actores extragubernamentales está restringida a actores del mercado, lejos de las alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil necesarias para la eficacia de una agenda de desarrollo sostenible que menciona la Agenda 2030. No se considera la participación ciudadana, en ninguna etapa del proceso, toma de decisiones sobre la pertinencia y oportunidad, gestión, implementación, monitoreo o evaluación Tampoco hay disponibilidad y acceso a la información durante estos procesos, solo información parcial ex-post con la publicación en el Digesto Municipal. Este instrumento de gestión carece de las características necesarias para la eficacia que menciona la ONU-Hábitat para la gestión del Desarrollo Urbano sustentable: “democrática e inclusiva, integrada y con objetivos a largo plazo, multiescala y de multinivel, territorial, competente” El mecanismo de negociación, de una alta discrecionalidad y falta de transparencia, conlleva el riesgo de un Estado débil a merced de intereses más fuertes

Análisis de la aplicación de la Ord. 12.077 desde el enfoque de Gobernanza

Características de Gobernanza	
Multiactoral	NO Solo dos actores, el Ejecutivo Municipal y el Sector Privado
Multinivel	NO Solo interviene la Administración Municipal. Servicios a cargo de Provincia otorgan prefectibilidad en algunos casos
Multiarea	Área de Desarrollo Urbano/Planeamiento. En algunos casos Catastro municipal y D. de E.I.A. municipal
Multiescala	NO Solo se considera escala parcelas involucradas.
Liderazgo Participación	El Estado como facilitador del Interés del Sector Privado como promotor NO No solo no se implementan instancias de participación (no están previstas en la Ordenanza), sino que la información y transparencia de los procesos la impide. En muchos casos tampoco ha sido posible participar a través de los representantes por el escaso tiempo de debate.

Evaluación de Aspectos Clave

Aspectos de Contexto:

Marcos de Planificación:	<p>NO</p> <p>Si bien en algunos casos se menciona el Plan Director, este no constituye un instrumento legal y en otros Convenios como los de extensión de la mancha urbana, se violan abiertamente sus considerandos y otras como el Límite de la mancha urbana, Franja de Protección Pluvial Eco-Productiva (Decreto 3497/13) o la Faja de Resguardo 1500 m del vertedero de Piedras Blancas, entre otras.</p> <p>En muchas ocasiones se ha afirmado que el Plan de Ordenamiento de nuestra ciudad es el conformado por el cuerpo de las Ordenanzas básicas que son exactamente las que se pueden modificar mediante Convenios Urbanísticos.</p>
Marco Jurídico:	<p>No establece relaciones específicas más allá de mencionar las normas ambientales, aunque en la práctica no se verifica que se hayan contemplado.</p> <p>En cuanto a las normas locales de Ordenamiento urbano son justamente las que se modifican mediante esta ordenanza.</p>
Marco Institucional:	<p>No hay estructuras institucionales que articulen la toma de decisiones, implementación o control de las acciones.</p> <p>La Comisión de Convenios Urbanísticos en la práctica funciona con decisiones discrecionales, otras áreas participan mediante informes y recomendaciones, muchas veces ni siquiera tenidos en cuenta en la decisión final</p>

Aspectos de Proceso:

Toma de decisión :	<p>El “problema” es la baja rentabilidad o viabilidad de una inversión inmobiliaria.</p> <p>Por ello el objetivo es viabilizar la inversión inmobiliaria.</p> <p>No se establecen objetivos y criterios claros en concurrencia con el Interés General.</p> <p>No se considera la necesidad de consensos o articulación.</p> <p>Es un proceso opaco.</p>
Programación:	<p>No se especifican programas de actuación, en muchos de los casos no se establecen plazos para la ejecución de los proyectos o cumplimiento de los compromisos,</p> <p>Son poco claros los cálculos costo/beneficio, no hay consideración de impactos o beneficios ambientales, sociales o en costos a largo plazo, solo se consideran beneficios dinerarios, en general exigüos.</p> <p>No se establecen responsabilidades o sanciones.</p>
Implementación (Gestión Operativa):	<p>No hay claridad en los roles, responsabilidades o intervención de las diferentes áreas administrativas, no hay transparencia en la gestión financiera, u operativa, no hay acceso a la información,</p> <p>No se conocen acciones de monitoreo y coordinación, ni protocolos de manejo y resolución de contingencias.</p>
Evaluación (del proceso, de los impactos):	<p>No se evidencian sistemas de evaluación, ni tan siquiera de control de cumplimiento, no se han efectuado sanciones por incumplimiento aun en caso de plazos largamente vencidos.</p>

II.2. Análisis de la Capacidad Local

Se consideró necesario, antes de avanzar en la propuesta de criterios, analizar el contexto de planificación y gestión en la Ciudad de Córdoba.

La Gestión del Desarrollo Urbano en la Ciudad de Córdoba

El crecimiento de la Ciudad de Córdoba y la inversión privada

La historia de las ciudades está sin duda íntimamente ligada a la acción del sector privado y sus inversiones, y la Ciudad de Córdoba no es la excepción.

Antes de 1870, las primeras expansiones de la ciudad de Córdoba surgieron en forma espontánea. La gente compraba y vendía terrenos en un proceso paulatino, sin planes de urbanización ni intereses comunes. El territorio mutaba de quintas a residencias, manteniendo en parte el trazado irregular original. Detrás del aumento de la demanda venían las infraestructuras, a cargo del poder público. Fueron el caso de Las Quintas (Alberdi), Bajo del Río (zona norte del Centro) y Pueblo Nuevo (Güemes). (Boixados, 2000; Retaroli, 1997; Díaz Terreno)

Las urbanizaciones planificadas se desarrollaron a partir de 1870 con la llegada del ferrocarril. Se trataban de emprendimientos de largo alcance relacionados con la coyuntura de apertura y de comunicación imperante. Se consolida la figura del *agente inmobiliario*, que gestionaba y promovía loteos, atendiendo las necesidades de equipamiento e infraestructura.

Se trató de la primera elite urbanizadora, conservadores comprometidos con la Iglesia Católica. A diferencia de los loteadores de los años ochenta (posteriores), estos primeros desarrollistas no utilizaban los engranajes del Estado liberal (principalmente el crédito bancario con financiamiento externo) por no participar en el poder. Eran propietarios recientes o herederos de grandes terrenos suburbanos, pertenecientes a la antigua aristocracia, que percibieron el potencial comercial de la actividad inmobiliaria, incentivada por la apertura de líneas férreas y la creciente afluencia extranjera. P. Ej.- Agustín Garzón en 1870 encara la urbanización San Vicente.(Boixados, 2000)

En la década de 1880 las primeras expansiones de la ciudad se dan como “como resultado de una política inversionista en bienes raíces y la connivencia entre Estado, función pública y empresarios devenidos en loteadores”.

En el caso de Crisol, en 1886, el emprendedor presenta una propuesta al gobierno provincial (Ministro de gobierno Ramón J. Cárcano) para urbanizar las “tierras del sur” con uso residencial, un parque y área de quintas “poniendo en práctica una concepción moderna que garantizaba un ambiente sano y una mejor calidad de vida de la población” (Plazas a los cuatro vientos, 2014:21). Crisol se haría cargo del fraccionamiento “a cambio de los trabajos de terraplenamiento y delineación de los “Altos del Sud”, siendo quizás una de las primeras experiencias de APP para el Desarrollo Urbano. Crisis mediante, la realidad es que no tuvo éxito, dejando trabajos inconclusos y rescindiendo el contrato con la provincia en 1892. Así fue la Provincia quien debió hacerse cargo de la culminación de los trabajos de urbanización (Boixados *et al.*, 2017:27).

Marcos de Planificación en la ciudad de Córdoba

Vemos a través de las experiencias analizadas la relevancia que cobran los marcos de planificación, al momento de la toma de decisiones sobre estas excepciones.

Se hace necesario entonces hacer un somero análisis de la situación de la Planificación y el Planeamiento Urbano en la Ciudad de Córdoba.

Córdoba ha tenido una historia de elaboración de planes, desde la concepción tradicional hasta procesos más innovadores, diferentes experiencias de planificación según las definiciones de cada gobierno en función del contexto los procesos y los recursos humanos encargados (Lemma, 2017), aunque pocas veces validados a través de un marco normativo o instrumentos eficaces o eficientes para gestionar el desarrollo urbano. Ha carecido en general de continuidad en los procesos. El fracaso, abandono o apartamiento de los planes diseñados a lo largo de la historia ha estado sin duda fuertemente condicionado por el poder del Sector Económico, frente a la debilidad de la acción del Estado y la escasa presencia de la comunidad en la toma de decisiones .

“Lobbies corporatistas, (...) tienen, muchas veces, más peso que la comunidad en su conjunto, logrando en los hechos distorsionar e incluso dejar sin efecto proposiciones apropiadas para el desarrollo urbano sustentable formuladas en los diversos procesos de planificación reseñados.” (Venturini *et al.*, 2015:91)

El devenir de la planificación en nuestra ciudad ha fluctuado entre el comenzar de cero y parchar lo existente sin criterio de integralidad. Lo cierto es que “todavía

falta una visión sistémica e integral de la ciudad y su región que imposibilita visualizar, a su vez un modelo sustentable de ciudad.” (Venturini et al., 2015:89)

En el Gráfico 48 se presenta una síntesis de los mismos.

La Ciudad de Córdoba a la fecha carece de un “Plan” de ordenamiento director, regulador como tal. Siempre se ha dicho desde autoridades y especialistas que el “Plan” es el cuerpo Normativo base compuesto por las Ordenanzas de Uso del suelo 8133, Ocupación 8256 y fraccionamiento 8060 en permanente “actualización”. Así lo afirma el Arq. Ferraro desde la Secretaría de Desarrollo Urbano al Colegio de Arquitectos de la Provincia de Córdoba como respuesta a las conclusiones del I Foro de Urbanismo organizado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Córdoba en abril del año 2010: las Ordenanzas vigentes “plasmaron en su momento el modelo de ciudad deseada”. También el arquitecto Giunta, Secretario de Planeamiento y Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de Córdoba, afirma en el Encuentro de Movilidad Sustentable (septiembre 2015) que “no es correcto decir que la ciudad no tiene un Plan, este está conformado por el cuerpo normativo de las tres ordenanzas básicas del 85”. El caso es que son estas precisamente las normas que pueden ser modificadas puntualmente con la Ordenanza 12.077.

En los últimos años se ha incrementado (o evidenciado) la autorización de excepciones a las normas urbanísticas, cabe preguntarse ¿por qué surge la necesidad de estos apartamientos de la normas?

La rigidez de las normas es el argumento esgrimido en general para la autorización de excepciones ya que “no se puede normar todo” “la norma es un corset” que “impide el desarrollo” (Giunta, 2012)⁷

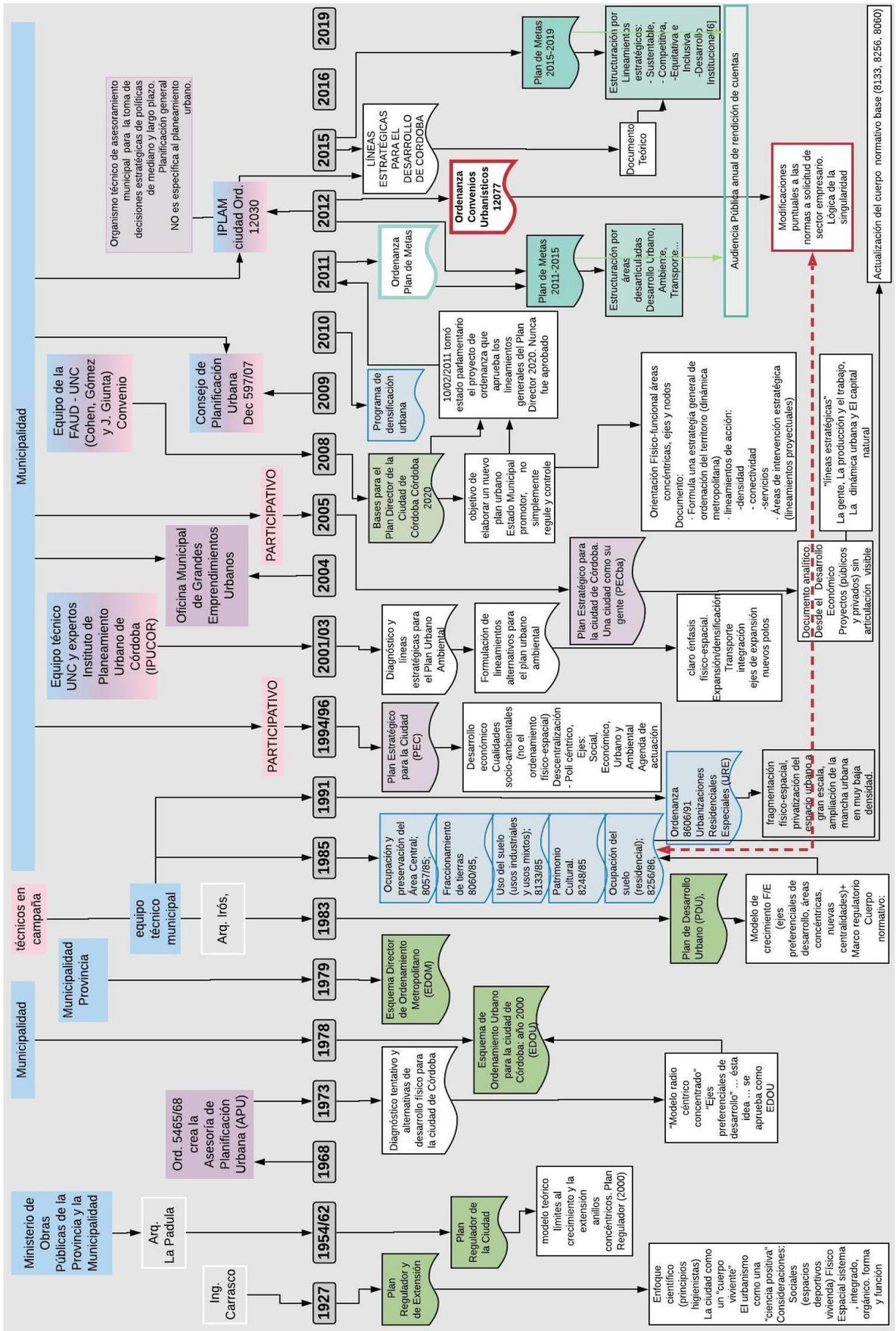
Cabe preguntarse entonces si es necesario y posible contar con normas “flexibles”, incorporando mecanismos, instrumentos y procedimientos claros.

Como menciona el Arq. Alejandro Cohen, entre las conclusiones de su experiencia con el Plan Director, “la importancia de tener proyectos y tener planes” para facilitar una *gestión continua* y no contingente, “la necesidad de construir los consensos políticos sociales económicos” para la viabilidad de esos planes, “lo imperioso de reconstruir las

⁷ “Giunta insistió que el fin no es obtener un “cheque en blanco” para autorizar excepciones, sino regular y transparentar una práctica mucha veces necesaria ante la rigidez de las principales ordenanzas de uso y ocupación del suelo.” durante la discusión de la Ordenanza, 05/07/2012 en <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/abren-fuego-batallon-141> Juan Giunta, Subsecretario de Desarrollo Económico y Estratégico, Secretaria de Economía de la Municipalidad de Córdoba., impulsor de la Ord. 12077

capacidades políticas, técnicas y de gestión del Estado Municipal y la articulación cooperativa y permanente con la Universidad Pública” más la necesidad de persistir y avanzar en los instrumentos y los procedimientos participativos, ya que ”sin un nuevo contrato social entre el estado, el mercado y la sociedad civil el plan quedará en el papel“ (Cohen, 2014:112). Y quedó en el papel.

Gráfico 47 - Cronológico de Planificación y Planeamiento en Córdoba



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

Vale recordar también que se han realizado procesos de APP antes de la aprobación de la Ordenanza que nos ocupa, mediante la utilización de otros marcos normativos o sin ellos. Durante la gestión del intendente Daniel Giacomino (2007-2011) se intentó sancionar una ordenanza similar, pero finalmente no se consiguió. No obstante se realizaron cerca de 50 concertaciones público-privadas de diferentes magnitudes, por decreto, solo algunas de las cuales pasaron por el Concejo Deliberante.

También durante la vigencia de esta Ordenanza, desde el año 2012 hasta la fecha continuaron otras autorizaciones con cambio de normas de ocupación que implican mayor aprovechamiento mediante la utilización de figuras como Áreas Especiales, Parcelas Atípicas, Certificados de Edificabilidad Potencial Transferible (CEPT), con contraprestaciones calculadas en base a la Ordenanza 11272 de Obras Complementarias y otras, mediante la firma de Actas Acuerdo o Actas Compromiso entre funcionarios del ejecutivo y el desarrollista, aprobados por decreto.

Existen en las normativas, resquicios para la discrecionalidad como el Art. 25 de la 8256 que establece que la autoridad de aplicación "podrá disponer variaciones en las dimensiones máximas de altura, retiros y/o tipologías de edificación" en casos de "completamiento de tejido" o "cuando se trate de parcelas atípicas" sin mayores definiciones en cuanto a atipicidad o modelo de tejido deseado.

El Plan de Metas

El Plan de Metas Ord. 11942, concebido como instrumento de planificación, información pública y rendición de cuentas, viene a generar un mecanismo de articulación y facilitar el diálogo para facilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía., ante la crisis de representatividad política y la pérdida de confianza pública por el incumplimiento de las promesas electorales y la carencia de información “sobre los propósitos políticos de los gobiernos y los criterios que orientan sus decisiones” (Lazarte,2014:9).

Si bien está pensado mayormente desde la rendición de cuentas y la información como vínculo con el ciudadano, puede (debería) ser hacia el interior de las administraciones un disparador de procesos de planificación contribuyendo a “soslayar” la fragmentación de las políticas públicas favoreciendo la articulación interna y evitando el solapamiento. (Lazarte,2014:10)

En la experiencia de Córdoba, podría haber sido una oportunidad para incluir a la ciudadanía en su diseño (determinación de objetivos y metas) pero ciertamente su aplicación se ha limitado a ser un plan de las áreas de gobierno, en la mayoría de los casos sin atisbos de articulación. Donde muchas de las metas (en particular las referidas al

desarrollo urbano) son la mera “enunciación de lo que son responsabilidades básicas de las distintas áreas de la administración pública.” (Lazarte,2014:18)

El principal obstáculo es el carácter de “Programa de Gestión” de un gobierno para un periodo restringido al límite temporal de su gestión (4 años) por lo que nada asegura la continuidad de acciones, políticas, lineamientos u objetivos ni la reparación de la lógica fragmentaria de desarrollo.

La estructura institucional de la ciudad de Córdoba

También se indaga sobre la consideración de los aspectos relacionados con el Desarrollo Urbano Sustentable y Gestión que venimos analizando, en la organización de la estructura institucional del Gobierno Municipal.

Desde el año 1993 que se comienza a implementar la primera experiencia de Planificación Estratégica, se incorpora esta a la estructura orgánica.

Conceptos como Planificación Estratégica, Planeamiento Estratégico, Desarrollo Estratégico, aparecen alternativamente a lo largo de los últimos 20 años, relacionados al Área de Urbanismo, Economía, Modernización o con rango de Secretaría.

Gráfico 48- Planificación y Desarrollo en la Estructura Institucional

2005	2008	2011	2012	2014	2019
Secretaría de gobierno y planificación estratégica.	Secretaría de Planeamiento Estratégico.	Secretaría Desarrollo Urbano	Secretaría de Economía	Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico	Secretaría de Modernización, comunicación y Desarrollo Estratégico
		Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico	Subsecretaría de Desarrollo Económico y Estratégico		

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia en base a organigramas municipales

El Ambiente ha sido considerado en el área de Salud, a la par del Desarrollo Urbano, dentro del Planeamiento Urbano, o independientemente con rango de Secretaría.

Gráfico 49- El Ambiente en la Estructura Institucional

2005	2008	2011	2012	2014	2019
Secretaría de Salud y Ambiente	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ambiente.	Secretaría de Ambiente	Secretaría de Ambiente	Secretaría de Ambiente	Secretaría de Planeamiento e Infraestruct.
	Subsecretaría de Ambiente,				Subsecretaría de Ambiente
Dirección General de Ambiente y Desarrollo Sustentable					

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia en base a organigramas municipales

El Planeamiento Urbano, en su forma física y la infraestructura ha estado relacionado con el Transporte y Ordenamiento Territorial en forma integrada (2005), con el Ambiente incorporando la noción de *Sustentable*, con el Desarrollo Urbano (sin definir el concepto), con el Desarrollo Económico y con el Desarrollo Estratégico (2014) como podemos ver en el siguiente cuadro

Gráfico 50- El Urbanismo en la Estructura Institucional

2005	2008	2011	2012	2014	2019
Secretaría de transporte y ordenamiento territorial	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ambiente.	Secretaría Desarrollo Urbano	Secretaría Desarrollo Urbano	Secretaría de Planeamiento o y Desarrollo Estratégico.	Secretaría de Planeamiento e Infraestruct.
Subsecretaría de planificación e integración urbana	Subsecretaría de Planeamiento Urbano	Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico	Subsecretaría de Planeamiento Urbano		Subsecretaría de Planeamiento
				S de Infraestruct.	
Subsecretaría. de infraestructura y servicios públicos	Subsecretaría. de Infraestructura .	Subsecretaría .de Infraestructura	Subsecretaría .de Infraestructura		Subsecretaría. de Infraestructura

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia en base a organigramas municipales

Cabe mencionar también temas relacionados al Desarrollo Urbano como el Hábitat y Patrimonio que han ido variando de ubicación y categoría a lo largo de los años, vemos así la importancia relativa asignada a estos temas que, siendo temas interdimensionales, han estado bajo la órbita de áreas sociales o económicas o de planeamiento físico alternativamente.

Gráfico 51 - El Hábitat en la Estructura Institucional

2005	2008	2011	2012	2014	2019
Secretaría de desarrollo social y participación ciudadana	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ambiente.	Secretaría Desarrollo Urbano	Secretaría Desarrollo Urbano	Secretaría de Gob., participación Ciudadana Y Desarrollo Social.	Secretaría de Planeamiento e Infraestructura
Subsecretaría Política Sociales	Subsecretaría de Planeamiento Urbano	Subsecretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico	Subsecretaría de Planeamiento Urbano		Subsecretaría de Planeamiento
Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social	Dirección de Hábitat,	Dirección de Hábitat	Dirección de Planeamiento Urbano	Dirección de Hábitat	Dirección de vivienda y Hábitat
Subdirección de Economía Social Dirección de Hábitat Popular		Subdirección de Políticas Urbanas Subdirección de Hábitat	Subdirección de Patrimonio Arquitectónico Subdirección de Hábitat	Subdirección de Hábitat.	Subdirección de Gestión y Proyectos Subdirección de Hábitat Subdirección de Vivienda

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia en base a organigramas municipales

II.3. Reflexiones

La experiencia de los últimos años, a partir de la aprobación de la Ordenanza 12077/12 en la Ciudad de Córdoba, ha permitido numerosas autorizaciones de modificaciones a las normas vigentes a pedido de Desarrollistas Inmobiliarios para viabilizar intervenciones fuera de ellas, no ha sido una experiencia donde podamos percibir claramente cómo esta herramienta de gestión favorece el desarrollo de la ciudad o asegura la concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público como se enuncia entre sus objetivos.

Si bien la historia de la construcción de las ciudades y específicamente en Córdoba es una larga sucesión de “concertaciones” desde la urbanización de las Barrancas del sur (Crisol) hasta las más recientes experiencias, lo cierto es que esta Ordenanza se presenta como un instrumento de regulación que no parece ser efectivo.

Es claro que la ciudad y su proceso dinámico de construcción, no puede anclarse en instrumentos rígidos, es necesario llevar adelante procesos igualmente dinámicos, es decir con flexibilidad y posibilidades de adaptación. "Aprovechar oportunidades" es uno de los argumentos que vemos en los casos analizados, ante eventos internacionales (Barcelona) o dinámicas de renovación de usos (Puerto Madero) y eso requiere sin duda cierta flexibilidad o capacidad de adaptación de los Planes o Normas establecidas. Pero es imprescindible que dicha flexibilidad no implique discrecionalidad, que tenga marcos claros y procesos transparentes que aporten no solo seguridad jurídica para los inversores sino también confianza en la ciudadanía.

Adquieren gran importancia los procesos de planificación previos a la implementación de estos instrumentos, Borja lo indica como una clave en el caso Barcelona, “saber a dónde vamos”, al tener un Plan Urbanístico como en el caso Rosario “existen ya suficientes garantías de que el resultado se ajustará a las necesidades y a la voluntad de la mayoría de los ciudadanos” (Terraza *et al.*, 2015:41)

Sin embargo en el caso Córdoba los Convenios aprobados en su mayoría no tienen relación con algún proceso de planificación previo y en algunos casos hasta los contrarían.

Se detecta un cierto grado de irracionalidad ambiental que afecta la sustentabilidad natural SN (sustentabilidad ecológica + sustentabilidad tecnológica) , la sustentabilidad social, evidenciada por conflictos sociales emergentes (141, IRSA), la segregación socio territorial impulsada por la elevación de los precios del suelo, la sustentabilidad económica por el manejo ineficiente de los recursos públicos el incremento de costos derivados de la extensión de infraestructura y la sustentabilidad política por la desconfianza y sospechas de corrupción derivadas de la falta de transparencia.

Se ha llevado adelante un modo de gestión de la ciudad “desde la singularidad” como expresó algún funcionario. Una “modalidad táctica” con la utilización de Grandes Proyectos Urbanos con el justificativo (ex-post) de acciones de transformación urbana, en este caso, dirigidos desde el sector privado.

Estas acciones se enmarcan en lo mencionado en La Ciudad Verde, por Fernández, R (2000)

“sobreevaluación de la actuación libre de un conjunto de ideas proyectuales (...) más permitidas que programadas: una idea de ciudad más fracturada o segregada en porciones, fragmentos susceptibles de ser desarrollados o mejorados, en una noción bastante próxima a un concepto más bien protésico antes que orgánico y estructurador” (Fernández;2000:446),

Acciones que “merecen objetarse severamente desde la perspectiva de una crítica ambiental al desarrollo urbano especulativo que postula”, ya que la no consideración de la complejidad ambiental derivará sin duda en graves conflictos urbano-ambientales. Los proyectos son identificados esencialmente como “unidad de inversión y renta” bajo el predominio de una lógica economicista de “generación de mayores rentas urbanas diferenciales y por lo tanto, un nuevo foco generador de problemáticas ambientales urbanas y regionales” (Fernández;2000:447)

Vimos en los casos de referencia que es el Estado quien lidera los procesos, sin embargo en el caso Córdoba, es clara la pérdida de dicho rol a manos de los Iniciadores privados, poniendo en riesgo la garantía de la prevalencia del interés general, colectivo, por sobre los intereses privados, individuales.

En la mayoría de los casos analizados, se trata de lo que se consideran Grandes Proyectos Urbanos (GPU), proyectos estratégicos que generan impactos renovadores hacia el entorno de la ciudad, algunos de ellos largamente pensados y deseados (borde costero de

Rosario). Córdoba sin embargo los aplica sin un criterio aparente, son grandes si, quizás correspondería llamarlos Proyectos Urbanos Grandes.

Dentro de las críticas hacia los casos referentes analizados se destacan, la priorización del enfoque de la rentabilidad económica, la no consideración de impactos sociales como la gentrificación, segregación y ghetización de los proyectos resultantes ni de impactos ambientales como sobrecarga de servicios o el deterioro del ambiente natural y reducción de los servicios ambientales, en el caso Córdoba vemos las mismas carencias, acentuadas por la falta de un marco de referencia.

En Córdoba no todos los Convenios tienen una referencia monetaria del beneficio, en varios de ellos la valoración del beneficio se hace en parcelas (m² de tierra) parte del emprendimiento, lo que podría ser una medida más adecuada o exacta en relación al valor del beneficio para el iniciador.

Nos queda pensar cómo medir el éxito. Desde cierta óptica, "los grandes proyectos son registrados como éxitos cuando se conciben como instrumentos para lograr ciertos objetivos estratégicos se ejecutan de acuerdo con un plan."(Cuenya 2016:143) no ha sucedido así en el caso Córdoba.

Uno de los desafíos es entonces definir "la medida del éxito", se proponen en este trabajo la definición de criterios inherentes al Desarrollo Urbano Sustentable y la Gobernanza.

Capítulo III.

Propuesta y Recomendaciones

Propuesta de Lineamientos y criterios
Recomendaciones generales
Recomendaciones para el caso Córdoba
Consideraciones finales

III.1. Propuesta de Lineamientos y criterios

La intención del presente trabajo es la elaboración de *lineamientos*, es decir delinear rasgos característicos, dirección, tendencia u orientación de *los Procesos de Gestión de las Intervenciones Urbanas mediante Articulación Público Privada*.

Una propuesta basada además, en el convencimiento de que estos deben ser pensados y elaborados de manera participativa e interdisciplinaria, por ello se pretende que los propuestos aquí sean un insumo más para la discusión pública.

Antes de avanzar en la propuesta se presentan algunas consideraciones metodológicas sobre los Aspectos clave de gestión definidos en el capítulo anterior:

Considerando las *características* inherentes a Desarrollo Urbano Sustentable⁸ y Gobernanza⁹ definidas en el Cap. I, como parámetros de calidad en el sentido de su contribución al Desarrollo Urbano Sustentable en un contexto de Gobernanza, se propone a partir de ellas la definición de los *criterios* a seguir en el diseño de los procesos e instrumentos necesarios.

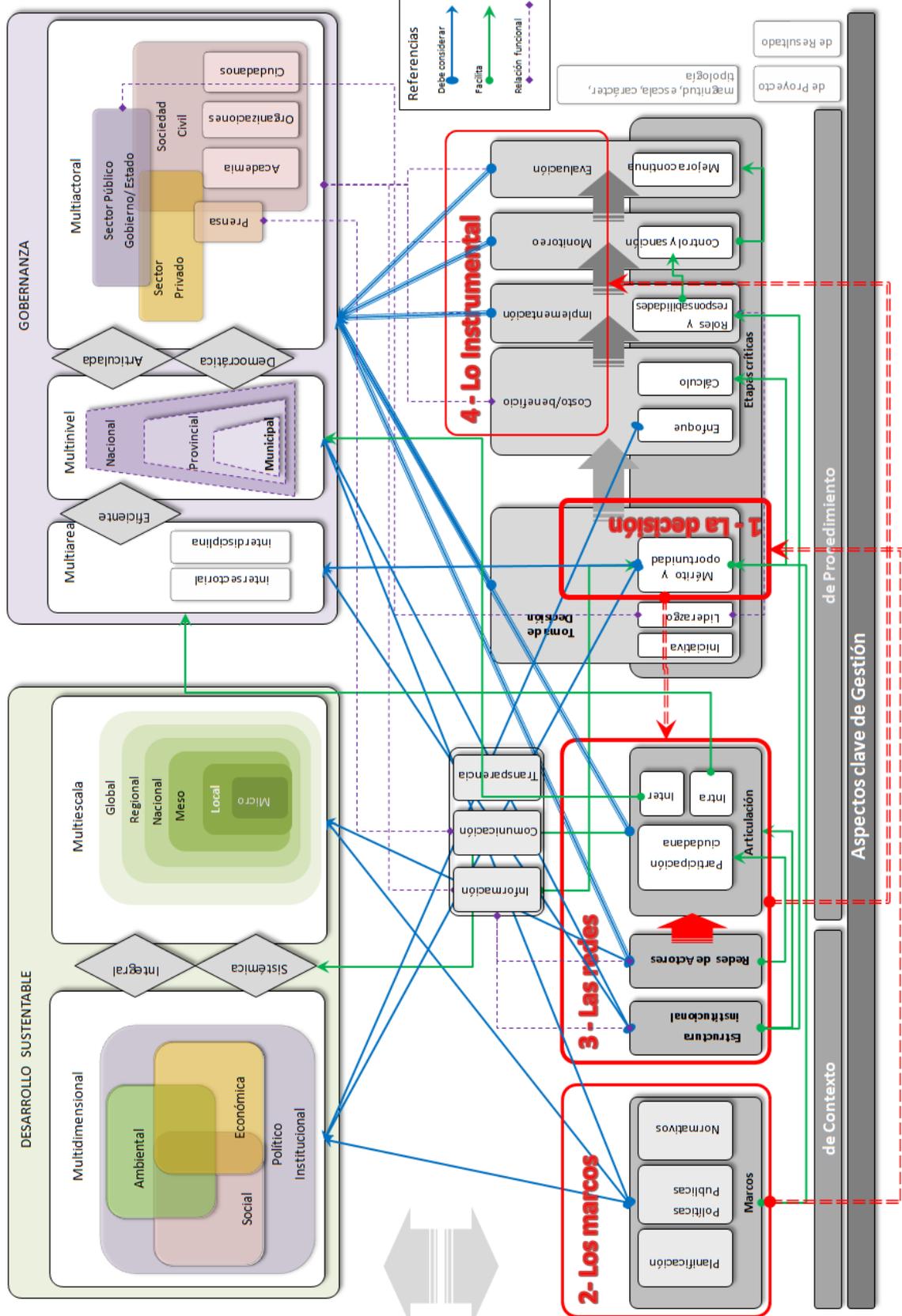
Estos *criterios* son los que guiarán la consideración y el diseño de los *aspectos claves de gestión* en los instrumentos y las actuaciones.

En el siguiente gráfico se representa el sistema de variables, *características* y *aspectos clave*, estableciendo el modo en que se relacionan funcionalmente y los vínculos como condicionantes y facilitadores de la inclusión del Desarrollo Urbano Sustentable y la Gobernanza en el proceso de gestión.

⁸ pág. 46

⁹ pág.64

Gráfico 52- Detección de Instancias Críticas



Fuente: elaboración propia. María Beatriz Valencia

Instancias críticas detectadas como relevantes

Analizando la *características* prioritarias a considerar en cada *aspecto clave* y como estos facilitan o pueden facilitar la presencia de estas en el proceso de gestión, según se puede ver en el Gráfico 52, se determinan cuatro *instancias críticas*, en base a la intensidad de relaciones entre las variables. Sobre ellas se plantea la propuesta de lineamientos y criterios.

Instancia crítica 1: La Toma de Decisión.

Dentro de los *aspectos de proceso*, la etapa de *Toma de decisión* es la etapa inicial, siendo la *instancia crítica* donde se dispara la decisión de implementación de un proceso de APP para Intervenciones Urbanas donde debe ser el momento de *valoración del mérito y la oportunidad* de su aplicación, ya sea puntualmente para una intervención específica o para la incorporación institucionalizada de mecanismos o instrumentos que las gestionen.

Instancia crítica 2: Los Marcos contextuales

Para la *valoración del mérito y oportunidad* es necesario tener definido con claridad un *marco de referencia* que permita establecer escalas de valoración, umbrales, límites y valores de correspondencia y coherencia, al menos de políticas, planes y normas jurídicas.

Instancia crítica 3: Las Redes

Todo el proceso para que cumpla, principalmente, con las características de gobernanza, requerirá la construcción y fortalecimiento de redes de gobernanza, esto es actores institucionales (gubernamentales) y de todos los sectores de la Sociedad trabajando articuladamente a lo largo de todo el proceso de gestión (toma de decisión, diseño de instrumentos, implementación, seguimiento y evaluación).

Instancia crítica 4: Lo instrumental

Una vez tomada la decisión de implementación, otra *instancia crítica* es la definición de *lo instrumental*, principalmente lo referido a la determinación de costos y beneficios, el enfoque a aplicar, los métodos de cálculo que contemplen la multidimensionalidad. Pero también los instrumentos que garanticen la eficiencia y eficacia de todo el proceso y finalmente el necesario seguimiento y evaluación.

El siguiente gráfico resume las cuatro instancias críticas y el grado de importancia y sus relaciones, evidenciando que no pueden ser consideradas por separado sino que conforman un sistema.

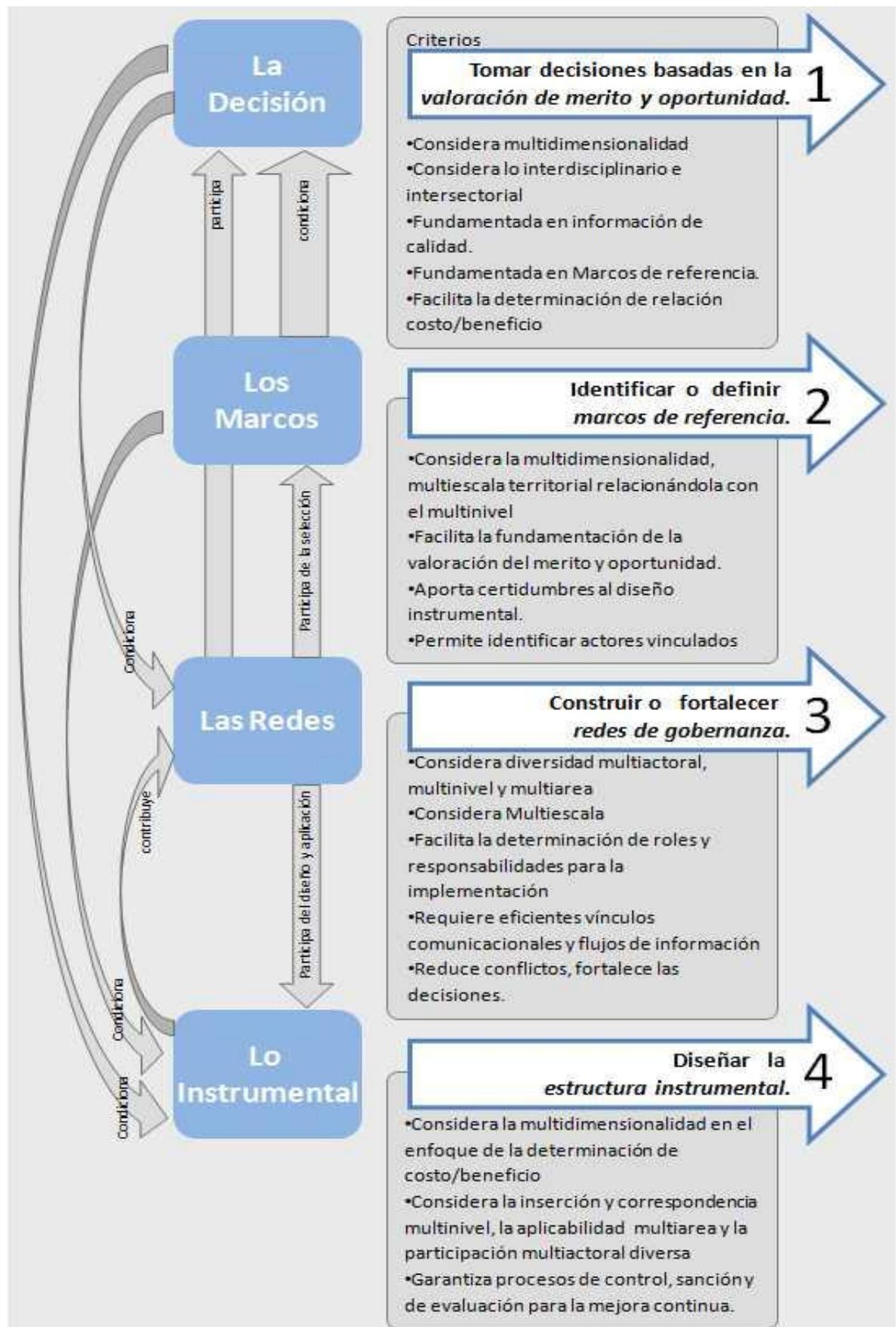
La Decisión que está condicionada por los Marcos y asistida por la participación de las Redes, condiciona a su vez la conformación de redes y el diseño instrumental.

Las Redes asisten a la toma de decisión, la selección o elaboración de marcos y el diseño y aplicación de instrumentos, es decir que acompañan todo el proceso.

El diseño instrumental, finalmente, deriva de la Decisión, está condicionado por los Marcos y debe contribuir al fortalecimiento de las redes.

También sintetiza el gráfico como en función de ellas se definen los lineamientos que conforman la propuesta, mientras que en la definición de criterios se incorporan las relaciones con el sistema de características y aspectos clave.

Gráfico 53- Síntesis de la Propuesta de Lineamientos y criterios



Fuente: elaboración propia. María Beatriz Valencia

III.2. Los Lineamientos

LINEAMIENTO 1: Toma de decisiones basadas en la valoración de mérito y oportunidad.

Sería necesario que los procesos se inicien (*iniciativa*) con la detección de un problema, como consecuencia de diagnósticos previos o motivados por la necesidad de implementar acciones derivadas de un Plan o Programa general (la promoción de un área determinada, el incremento de la oferta de suelo, la eficiencia en el costo de los servicios, etc.) o ante la emergencia de algún evento, en el contexto, que represente una oportunidad.

Es decir, además de trabajar en base a Principios y Objetivos determinados previamente con visión a largo plazo dentro de un *marco* de planificación, ya identificado o diseñado y definido, es necesario determinar Objetivos y Metas específicas de cada APP a iniciar. Estos, que deberán sin duda ser concurrentes con el interés general y no solamente basarse en el interés privado, son imprescindibles para establecer criterios de ponderación y selección de alternativas o para justificar la toma de decisiones sobre la *pertinencia* y *oportunidad* de su implementación.

Más allá del *liderazgo* del Estado, para garantizar la prevalencia del interés general, esta toma de decisión en un contexto de Gobernanza, implica la necesaria participación de una amplia gama de actores, para fortalecerla. Objetivos claros, compartidos, consensuados hacen a la apropiación de la decisión, fortaleciendo el proceso de implementación y garantizando su continuidad.

Pero sin duda la *Instancia Clave* en la Toma de Decisión, más allá de quien inicie o lidere estos procesos, es la *valoración del mérito y la oportunidad*. Aquí cobran importancia los *marcos* de referencia que son tratados en el lineamiento 2.

Esta *valoración* requiere un enfoque multidimensional, multiescalar, integral y sistémico, por ello sería necesario la participación desde sectores interdisciplinarios del conocimiento, desde los diferentes sectores sociales involucrados, principalmente la inclusión de la Sociedad Civil, para avanzar más allá de lo meramente "Público y Privado"

hacia la conformación de un ecosistema colaborativo. Para ello es imprescindible la conformación o fortalecimiento de *Redes de Gobernanza* que se aborda en el Lineamiento 3.

Toda decisión y especialmente la valoración de las cuestiones involucradas requiere fundamentarse en información de calidad, por ello cobra importancia aquí la disponibilidad (y obviamente la generación) de datos tanto desde las áreas internas de la administración local cuanto de otras jurisdicciones, sumando los aportes desde otros sectores, Privado, Ciudadanía, Academia, etc.

La *valoración* requerirá también la elección o el diseño de mecanismos o *instrumentos* específicos que contemplen y facilitan la incorporación de estas cuestiones, de allí la importancia de lo instrumental considerado en el Lineamiento 4.

LINEAMIENTO 2: Identificar o definir marcos de referencia.

Si bien se incorporan aquí como el segundo lineamiento, es lo primero que debemos tener en cuenta ya que facilita la fundamentación de la *valoración del merito y oportunidad* (Lineamiento 1).

Para que garanticen la concurrencia con el Desarrollo Urbano Sustentable y la gobernanza, es imprescindible la consideración de *marcos* desde un enfoque multidimensional y multiescalar (territorial) cuestiones que se facilitan principalmente a través de la correlación de marcos en los distintos niveles (jurisdicciones) y áreas del Estado (PPP).

Como hemos visto los procesos de planificación del desarrollo y su correspondencia físico espacial en las ciudades han atravesado una multiplicidad de enfoques y metodologías. Desde la rigidez y generalización de la planificación tradicional hasta la excesiva fragmentación del Urbanismo Operacional (por proyectos, acupuntura, GPU), ambas con procesos de “continua transgresión de las normativas urbanas vigentes en la mayoría de ciudades y es una de las fuentes reconocidas de corrupción en la gestión urbana” (Lungo, 2004:27).

Es necesario definir entonces previo a la implementación de procesos de APP el cuerpo de Políticas, Planes o Programas que encuadran las acciones, fundamentalmente en lo referido a principios, objetivos y a la visión global, nacional o regional a la que se puede contribuir desde lo local. Más allá de los marcos específicos de Políticas Públicas de

nuestros Estados, se considera posible y necesario la alineación con objetivos y principios globales, derivados de los consensos internacionales analizados.

Hablamos de *marcos* de referencia, no de modelos dirigidos y replicables de manera verticalista y homogénea.

Por ello lo que debemos indagar en cada caso son los fundamentos, principios y objetivos para asegurar la concurrencia de políticas y acciones para la necesaria articulación. Estos principios y objetivos constituyen el primer marco de referencia para la discusión local.

Otra referencia fundamental es el Marco Jurídico-Normativo. Es necesario indagar en todo el cuerpo normativo aquellos instrumentos relacionados con el interés específico de estos procesos, desde el Derecho Público y el Derecho Privado, especialmente desde la rama del Derecho Administrativo y el Derecho Ambiental, cuestiones que involucran temas como el Ambiente, el Ordenamiento Territorial, Participación ciudadana, Planificación, Alianzas Público-Privadas, Propiedad Privada, derechos colectivos, contrataciones, transparencia y acceso a la información pública.

También es necesario para el conocimiento y disponibilidad de información de los cuerpos jurídicos que estos se presenten ordenados para la información de todos los actores contribuyendo a mejores toma de decisiones. Desde las Constituciones Nacionales hasta los Códigos Territoriales o normativas urbanísticas específicas como Códigos de Planeamiento, y otras normas referidas a fraccionamiento, uso y ocupación del suelo.

Este cuerpo jurídico de soporte debería asegurar la concurrencia congruencia interjurisdiccional y adaptación local, es uno de los condicionantes para la selección y el diseño de los mecanismos e *instrumentos* necesarios y le aporta viabilidad y aplicabilidad reduciendo posibles conflictos.

LINEAMIENTO 3: Construir o fortalecer redes de gobernanza.

La gobernanza para ser efectiva, requiere la existencia de fuertes *redes* que posibiliten la articulación y cooperación, la colaboración para las acciones pero también y fundamentalmente la interacción decisional, el consenso relacional. Podríamos aseverar sin duda que las *redes* son la estructura de un proceso de Gobernanza.

Redes que faciliten la relación Estado-Sociedad donde se integren las estructuras institucionales multinivel y los actores sociales, desde el sector privado, la ciudadanía, la academia y otros involucrados en el tema, basadas en relaciones de igualdad y procurando

el equilibrio de poderes e intereses. Trascendiendo la "Articulación Público-Privada" para avanzar hacia la construcción de un ecosistema colaborativo rompiendo con verticalismos jerárquicos que se sustentan en la discrecionalidad y la presión del Mercado como sector de poder.

Es necesario entonces crear o potenciar estructuras institucionales existentes con la finalidad de reducir la discrecionalidad, ampliando la base de actores en la toma de decisiones, para garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos.

Así como la Ley Nacional Ley 27328 crea la Unidad de Participación Público-Privada (luego reglamentada como Subsecretaría de Participación Público Privada) para la elaboración de la arquitectura financiera y legal de los proyectos de Participación Público-Privada como un equipo independiente a la gestión de la obra pública convencional; sería necesario el diseño de la estructura institucional en la que se gestionen los procesos de APP para el Desarrollo Urbano.

Para que la misma se base en las *características* determinadas se deben involucrar las áreas temáticas referidas a las cuatro dimensiones de manera articulada, con visión sistémica y multiescalar.

Incluyendo instancias institucionalizadas de participación, alianzas o acuerdos para el trabajo articulado y coordinado entre actores, jurisdicciones y áreas. Es importante recalcar la importancia del Liderazgo del Estado, como promotor y facilitador de las relaciones, sin que esto signifique verticalización o hegemonía en las decisiones sino por el contrario, promoviendo la descentralización, autonomía y liderazgo local.

Para que esta estructura sea eficaz es necesario definir con claridad las competencias, funciones, presupuesto y mecanismos concretos de articulación ágil. Considerando que la fortaleza de estas redes está basada en la confianza, es imprescindible que se desarrollen en un marco de *Transparencia* con producción, disponibilidad y accesibilidad a la Información para todos los grupos de actores, de manera de favorecer la toma de decisiones fundamentada y democrática.

Así para garantizar la multiactorialidad debe fortalecerse el liderazgo del Estado y la participación ciudadana además del Sector Privado, asegurando la multisectorialidad e interinstitucionalidad a través de la creación de institutos de colaboración y articulación como Consejos (con decisiones vinculantes) o Unidades de Gestión. Para garantizar lo multinivel, es imprescindible institucionalizar mecanismos de articulación interjurisdiccionales (comunicación, acuerdos, entes).

Una de las principales acciones en pos de la conformación de estas Redes es la implementación de mecanismos de articulación intrainstitucional (intramunicipal) técnico-político, sin la cual no solo será deficiente la implementación de APP sino cualquier otra Política Municipal.

Entonces, para el funcionamiento efectivo de estas redes es necesario diseñar mecanismos e instrumentos que garanticen el cumplimiento de las condiciones establecidas, cuestiones que se consideran en el Lineamiento 4.

LINEAMIENTO 4: Diseño de la estructura instrumental

La gestión de las APP orientadas al cambio o creación de normativas específicas para el desarrollo de Intervenciones Urbanas, requiere procedimientos claros, por ello el repertorio de mecanismos e instrumentos debe ser seleccionado o diseñado para garantizar todos los considerandos de esta propuesta.

Como primera medida, es necesario reafirmar la validez, vigencia y continuidad de los compromisos documentados en los Planes mediante la sanción de ordenanzas aprobatorias, sin ellas todo el esfuerzo queda dilapidado, como vemos en las experiencias citadas de documentos que nunca llegan a ser ordenanzas (Plan Director, Política Nacional Urbana, Usos del suelo del IPLAM provincial) . Con cada experiencia de planificación fracasada o discontinuada se genera una gran frustración entre quienes participaron, debilitando así el Capital Social y las posibilidad de conformar redes de gobernanza. Cobran gran importancia entonces los instrumentos que conforman el marco jurídico específico.

Una propuesta de secuencia de instrumentos puede leerse en el siguiente gráfico

Gráfico 54- Instrumentos para un marco jurídico

Instrumento	Contenidos	Condición
Plan Estratégico de Desarrollo	Visión Objetivos Generales y Específicos Ejes Estratégicos	Aprobados por ordenanza
Plan Urbano Ambiental	Modelo de ciudad Ejes, Áreas, Nodos Prioridades	
Cuerpo Normativo Urbanístico	Uso, Ocupación y Fraccionamiento Patrimonio Ambiente	Recopilación de normativa urbanística (Código Urbanístico)
Normativa	Límites/umbrales (en relación a instrumentos)	Aprobado por Ordenanza

Específica para APP	superiores) Localización Tipo y escala de proyecto Mecanismos de cálculo costo/beneficio (sustentabilidad urbana) Mecanismos de transparencia e información ex-ante. Mecanismos de participación (ciudadanos, expertos, otros) en la toma de decisiones. Determinación de responsabilidades por áreas (Ambiente, Catastro, Hábitat, Infraestructura, Economía) Mecanismos de control y Sanciones	
Convenio (Compromiso, Acuerdo, Concertación)	Mérito y oportunidad en relación a planes superiores. Cálculo específico Plazos para cumplimiento de contraprestaciones, y avance de proyecto. Sanciones, caducidad.	Aprobado por Ordenanza

Fuente: Elaboración propia María Beatriz Valencia

Se requiere después de la Toma de Decisión el diseño de un Programa de actuación específico, que considere entre otras cuestiones la relación con las Redes de Gobernanza, definiendo actores, acuerdos y consensos necesarios, roles de los actores/parte, responsabilidades en la implementación y en el control de cumplimiento y sanciones. Con especial consideración de las capacidades para garantizar la viabilidad y eficacia de la implementación.

Es necesaria la definición de metas cuantificables, de proceso y de resultado y estipular con claridad los plazos así como los controles, sanciones y protocolos de manejo y resolución de contingencias. Con una alta valoración de la viabilidad y la consideración de la incertidumbre para garantizar la flexibilidad y adaptabilidad a los posibles obstáculos que pudieran presentarse en su implementación.

También es necesario el establecimiento de mecanismos de transparencia que incluya la generación y publicación de información a lo largo de todo el proceso.

Una de las cuestiones fundamentales en esta etapa es la definición de la *Ecuación costo/beneficio*; en relación a ella cabe remarcar la necesidad de un enfoque multidimensional que más allá de lo puramente crematístico permita dar cuenta de la eficiencia, relación costo/beneficio, en el sentido de su aporte al Desarrollo Urbano Sustentable. Este enfoque es el que tiene que guiar la selección o rediseño de las fórmulas específicas de cálculo que deben ser definidas con claridad e incluir en el aspecto económico, no solo la diferencia de rentabilidad para el privado sino también, la asignación de recursos públicos (presupuestarios, humanos, institucionales) a corto, mediano y largo plazo.

Luego de esta programación se inicia la etapa de *implementación* que abarca desde la puesta en marcha de las actividades programadas hasta alcanzar los efectos buscados e implica el cumplimiento de lo diseñado en la etapa de programación incluyendo la resolución de contingencias eventuales.

Requiere mecanismos de transparencia y comunicación a lo largo de todo el proceso, con especial atención sobre la generación, sistematización, disponibilidad y divulgación de *información*, pertinente y de calidad, que posibilite el seguimiento por parte de la comunidad.

Finalmente, una etapa generalmente olvidada o dejada de lado desde las estructuras institucionales, implica la *evaluación permanente*, antes, durante y después del proceso, incluye entre otros la evaluación de alternativas iniciales, la efectividad de las acciones, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las acciones y sus efectos a largo plazo. Estos efectos superan largamente los periodos de gobierno, por ello es necesaria la participación amplia en estas etapas, para dar continuidad a los procesos y asegurar el mejoramiento continuo de las intervenciones y de futuros procesos de implementación.

Para que ello sea posible, resulta indispensable el seguimiento de la implementación mediante acciones de *monitoreo* continuo, medición sistemática de la operación y sus efectos, para lo cual es imprescindible contar con *metas* cuantificables, mediante *indicadores* y/o estándares que permitan su *seguimiento* y *valoración*.

Se presenta en esta etapa una oportunidad para considerar la aplicación de la *Evaluación Ambiental Estratégica*, ya que esta es un “instrumento para evaluar la sostenibilidad ambiental de planes y programas” (Gómez Villarino,2010:2) insertando lo ambiental en los procesos de toma de decisiones. Entendiendo lo ambiental “en un sentido amplio e integral que supera los aspectos meramente físicos, para dar entrada a las dimensiones económica y social de la sostenibilidad . El concepto de estratégico además “refiere a procesos de toma de decisiones sobre espacios o sistemas amplios, con múltiples objetivos, que adoptan una visión a largo plazo” y una perspectiva integrada del sistema al que se aplica para determinar sus debilidades y fortalezas, participativa, concertada y transparente e inscrita en un contexto exterior con el que interacciona y del que surgen amenazas a solventar y oportunidades a aprovechar” (Gómez Villarino,2010:4) es decir las dimensiones de sustentabilidad y el enfoque integrado, sistémico, a largo plazo y de gobernanza que se manejan en este trabajo.

La *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE), como proceso sistemático para evaluar políticas, planes y programas (PPP) y sus consecuencias ambientales; además

puede considerarse como un enlace con los ODS y el desarrollo sustentable y un excelente instrumento para facilitar la participación (Del Campo; 2018: 3).

Sugiere también Gómez Villarino que si bien el enfoque estratégico es más efectivo en los primeros niveles de toma de decisión dejando para el nivel de proyectos un enfoque táctico, este “es aplicable a cualquiera de los niveles de decisión y de los correspondientes instrumentos” (2010:4) Y también sostiene Partidario que es posible “usar la EAE para evaluar la estrategia subyacente a grandes proyectos antes de pasar a la evaluación operacional de las múltiples partes que concretizan un macroproyecto”.(Partidario, 2011;10)

“Uno de los grandes desafíos de la EAE reside entonces en la capacidad de evaluar las posibles oportunidades y consecuencias de estrategias de desarrollo territorial y sectorial, y consecuentemente “juzgar” el mérito o los riesgos de proseguir con esas estrategias, eventualmente proponiendo mejores “direcciones” que se deben seguir” . (Partidario,2011:11)

Recordemos que el BID “la utiliza tanto para darle viabilidad ambiental, social y cultural a operaciones de alto riesgo vinculadas a políticas, planes y programas, como para asegurar la transversalidad de estas temáticas en los procesos de decisión y planificación” (BID, 2009:3) ante la necesidad de herramientas estratégicas que den marco a la gestión de consecuencias ambientales y sociales y que, facilite el diseño y operación de proyectos considerando procesos participativos y de gestión de conflictos y la posibilidad de utilizar esfuerzos públicos y privados en las estrategias de operaciones del Banco. (BID, 2009:6)

Aunque este instrumento no nos exige de la necesidad de contar con una visión y objetivos generales estratégicos. “Definir una visión, grandes objetivos, metas e indicadores de monitoreo son ingredientes típicos en abordajes estratégicos, pero solamente si tienen la flexibilidad y la cultura estratégica de decisión subyacente, que permitan el rápido ajuste frente a alteraciones de contexto” . (Partidario,2011:12)

La aplicación de este instrumento (EAE) nos permitiría incorporar la perspectiva estratégica desde la toma de decisiones integrándola a la formulación de políticas, incorporando la consideración de alternativas y recomendaciones fundamentales para un Desarrollo concertado Promoviendo la participación de instituciones del Estado y la participación social, participación horizontal, intrainstitucional e interorganizacional, logrando que instituciones estatales coordinen y colaboren procurando decisiones de menor grado de conflictividad considerando la evaluación de capacidades para la implementación (del Campo, 2018:7)

También la EAE puede aportar a la generación, sistematización y disponibilidad de información adecuada socio ambiental para la toma de decisiones, además de los datos específicos, generando bases de datos, inventarios de PPP o marcos jurídicos de aplicación en diversos casos y ejemplos de experiencias implementación, fomentando la mejora continua. (del Campo, 2018:7)

Asimismo podría aportar al diseño instrumental con la identificación de *indicadores* pertinentes para el seguimiento, por ejemplo mejorar el análisis costo-efectivo que internalice la variable ambiental. Aumentar la efectividad de la evaluación de impacto ambiental a nivel de proyecto (nivel táctico).

La EAE debería ser adoptada en su aplicación para la toma de decisiones referidas a los cambios normativos impulsados mediante APP como asimismo diseñar el procedimiento administrativo para su implementación.

En el siguiente gráfico se sintetizan los considerandos de los lineamientos por etapas del proceso de gestión. Vemos en cada etapa la relación con las variables trabajadas en esta investigación y los criterios que se deben verificar en cada una de ellas para asegurar el cumplimiento de los lineamientos propuestos a fin de garantizar la contribución del proceso de gestión al Desarrollo Urbano Sustentable en un marco de Gobernanza.

Esta matriz puede ser utilizada para el análisis y verificación de los procesos a implementar.

Gráfico 55- Síntesis Recomendaciones generales

ASPECTOS	Desarrollo Urbano Sustentable										Gobernanza			
	Integral	Sistémica	Multiescala	Multidimensional				Multifactorial (participativo)	Multinivel	Multiarea	Democrática	Articulada	Eficiente	
				Dimensión Ambiental	Dimensión Económica	Dimensión Social	Dimensión Político Institucional							
de Contexto	Marco de Política	Desde principios y objetivos globales hasta la escala de intervención, gradiente de PP existentes	Políticas ambientales	Políticas de desarrollo económico	Políticas sociales	Misión, Visión	Priorizando los consensos	Considerando las Políticas de todos los niveles de gobierno, de manera articulada.	Considerando las Políticas de todas las áreas posible relacionadas con la intervención.					
	Marco de Planificación	Identificar o definir los Planes específicos o relacionados con la intervención.	Planes territoriales, urbanísticos ambientales	Planes productivos	Planes sociales	Organización,	Priorizando procesos de planificación participativa	Planes nacionales, provinciales y municipales articulados	Integra Planeamiento territorial con planes de desarrollo económico y social					
	Marco Jurídico		D. Ambiental y	Economía, producción, civiles	Derechos	D. Administrativo	Tender a la discusión participativa de normas	CN, Normas Nac., Prov., Locales y Especificas relacionadas.	Considerando las Normas todas las áreas relacionadas					
	Estructura Institucional	Identificar la inserción en las distintas escalas institucionales	Procurar la relación con la intervención				Institutos de participación ciudadana amplia y efectiva	Institutos de articulación metropolitana o regional	Institutos de articulación intrainstitucional					
del Proceso	Redes de Actores	Identificar actores afectados e interesados en las distintas escalas; colaboración y conflicto					Identificar actores afectados e interesados en las distintos sectores; colaboración y conflicto	Actores afectados e interesados, en las distintos jurisdicciones; Competencias, responsabilidades, colaboración y conflicto	Actores intrainstitucionales, responsabilidades; capacidades, roles. Potencialidades y obstáculos					
	Articulación	Articulación entre escalas relacionadas a la intervención.					Promover vínculos intersectoriales permanentes, confianza, colaboración, consensos	Trabajo articulado interjurisdiccional, vínculos de colaboración, corresponsabilidad	Trabajo articulado intrainstitucional, vínculos de colaboración y corresponsabilidad.					
	Participación ciudadana	Garantizar participación de actores priorizados					Articulación interdimensional	Garantizar presencia multisectorial, amplia, equitativa, efectiva.	Consideración multinivel, amplia, equitativa, efectiva.					
	Etapas	Iniciativa						En cuestiones relativas a las 4 dimensiones	Local, con consideración de relaciones multinivel.	Basada en detección de problemas o facilitar la ejecución de PPP				
		Liderazgo							Basado en el consenso y la comunicación. Transparente	Estado, basado en Interes General. Institucionalmente fortalecido				
	Toma de decisión	Valoración de mérito y oportunidad	Decisión local, considerando multiescalas relacionadas	Sustentabilidad ambiental, protección, remedios	Financiamiento rentabilidad inversión	equidad	confianza	Transparencia y comunicación Mecanismos de consulta Ex-ante.	Disponibilidad de información, consulta, intercambio de datos y articulación de intereses interjurisdiccionales en relación a la intervención.	Articulación que garantice el enfoque multidimensional. Genera información.				
		C/B (costo/beneficio)	Decisión local, considerando efectos en escalas involucradas (externalidades)	C/B ambientales	C/B económico, no solo financiero	Efectos sociales	Legitimidad Credibilidad	Considerar la participación de actores que aporten consenso, credibilidad y transparencia.	Relacionado con eficiencia del Gasto Público interjurisdiccional.	Participación de áreas específicas de valuación, economía, ambiente, social, etc.				
		Implementación	Considerando escalas y posible articulación	Efectos ambientales	Gestión financiera	Efectos sociales		Transparencia, información, comunicación permanente.	Asunción de roles y responsabilidad. Rendición de cuentas	Asunción de responsabilidades, cumplimiento, genera información.				
		Monitoreo	Considerando escalas y posible articulación	En cuestiones relativas a las 4 dimensiones				Monitoreo participativo, ciudadanía, academia, prensa.	Controla y sanciona.	Seguimiento efectivo, brinda información.				
	Evaluación	Considerando escalas y posible articulación	Indicadores Ambientales	Indicadores Económicos	Indicadores Sociales	Indicadores Pol-Instituc.	Expertos interdisciplinaria, ciudadanía.	Rendición de cuentas, interjurisdiccional	Retroalimentación, Mejora continua.					

Fuente: elaboración propia. María Beatriz Valencia

III.3. Recomendaciones para el caso Córdoba

Con el fin de ensayar la adaptabilidad de la aplicación de los Lineamientos propuestos a casos locales, se hace el ejercicio de referenciar a la realidad del caso Córdoba considerando capacidades, oportunidades, potencialidades y necesidades para la efectiva implementación de los mismos, resumiendo los resultados en las siguientes recomendaciones.

Lineamiento 1: Tomar decisiones basadas en la valoración de mérito y oportunidad

- Implementar procesos de EAE como acompañamiento a la toma de decisiones para garantizar la incorporación del enfoque estratégico, contextual, multidimensional, multiescalar, sistémico, articulado, integrado, eficiente, participativo y concertado. No solo al momento de decidir una intervención sino desde instancias previas que comprenden la decisión de institucionalizar mecanismos de APP como Política Pública de Desarrollo Urbano y en el diseño de los mecanismos e instrumentos jurídicos y operativos aplicables.
- Definir con claridad los Marcos de referencia, apelando a la conformación y participación de redes y generando y compartiendo información de calidad.
- Definir mecanismos claros de valoración basados en estos marcos y en el consenso colectivo.

Lineamiento 2: Identificar o definir marcos de referencia.

En lo referido a los marcos de Políticas Planes y Programas se recomienda:

- Identificar, seleccionar y definir con precisión los marcos generales (visión, valores, principios, objetivos) para la implementación de los procesos.
- Buscar la correspondencia y congruencia desde lo global (ODS, NAU, Derecho a la ciudad) hacia lo local (Políticas y Planes específicos)

- Aplicar con criterio secuencial de lo local a lo global (ante la ausencia de un instrumento puede recurrirse al inmediato superior)
- Establecer la obligatoriedad de los instrumentos de planificación propuestos (diseñar, presentar e incorporar al sistema normativo de la Municipalidad de Córdoba los mismos) así como la explicitación de los marcos adoptados o a adoptar en cada toma de decisión.
- Promover la participación ciudadana en todas las instancias de planificación, concibiendo el consenso colectivo como un principio marco para garantizar la eficacia y continuidad de los Planes.
- Planificar en el nivel estratégico de manera integral incluyendo todas las dimensiones del Desarrollo, articulando niveles de Estado y escalas territoriales e incluyendo específicamente la participación ciudadana. Asegurando el enfoque sistémico, visión integral e intersectorial, desarrollo del capital social, involucración de agentes locales, coordinación interadministrativa, cooperación público--privada, metodología orientada a la reflexión y a la acción¹⁰, todas cuestiones relacionadas con las características de DUS trabajadas en la presente investigación.
- Implementar un Plan Estratégico de Desarrollo (PED), donde la visión, objetivos a largo plazo y objetivos específicos, incluso una agenda de acciones a corto, mediano y largo plazo hayan sido consensuadas por un amplio campo de participación (Multiactoral, Multinivel, Multipartidario, Multiárea) de manera Integral, sistémica y Multiescalar. Metropolitano
- Utilizar el Plan de Metas (participativo, multidisciplinario, y multidimensional¹¹), potenciándolo como marco de Planificación en articulación con el Plan Estratégico
- Elaborar participativamente las principales líneas de actuación estratégicas y los *objetivos de manera descentralizada por CPC*, aprovechando la estructura existente de Juntas de Participación Vecinal.
- Definir colaborativamente los indicadores y la cuantificación de las metas
- Definir desde el gobierno municipal las acciones a concretar a mediano y corto plazo para el cumplimiento de las metas (con asignación presupuestaria)
- Reformar la Ordenanza 11942/11

¹⁰ (Fernández Güell, 2006:8-12)

¹¹ (Lazarte,2014:12)

- Planificar en el nivel táctico, específico de Desarrollo Urbano e implementación de procesos de APP, mediante planes urbanos y edilicios desde las disciplinas técnicas integradas con participación ciudadana, en total congruencia con las decisiones de niveles estratégicos previos.
- Garantizar el cumplimiento de los objetivos de los planes mediante la sistematización y adecuación de las normativas.
- Establecer criterios para definir indicadores de valoración para la decisión y el seguimiento¹²
- En este marco de Políticas y Planes, los proyectos de intervenciones mediante Alianzas Público-Privadas tienen mayor probabilidad de estar encuadrados en la consecución de objetivos colectivos, superando la lógica del *empresarialismo* que articula solo con el sector privado con lógicas especulativas, corporativista y poco transparente¹³ en la gestión de las intervenciones urbanas, y avanzar hacia procesos racionales de planificación del Desarrollo Urbano Sustentable.

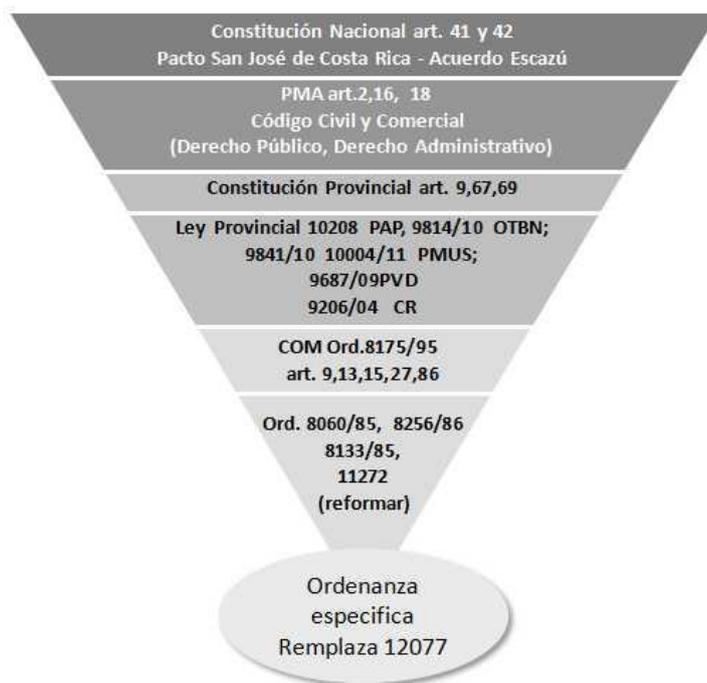
Para definir el Marco Jurídico se recomienda:

- Avanzar en la sistematización y adecuación de las normativas urbanas y edilicias unificando las operaciones viabilizadas mediante APP.
- Diseñar y sancionar una nueva Ordenanza que incluya todos los mecanismos de excepciones o modificaciones puntuales a las normas, incluyendo la decisión sobre Áreas Especiales, Áreas promovidas, parcelas atípicas, etc. Definiendo umbrales, límites, tamaño y tipo de parcelas, tipo y magnitud de las intervenciones, entorno, áreas aptas para recibir acciones mediante convenios, potenciales, en función de un plan esquema ordenador (vacíos, reconversión funcional, barreras). Córdoba
- Considerar en el diseño de la normativa específica y su aplicación el marco jurídico de referencia:
- Nacional: Constitución Nacional (CN) y aquellos Pactos internacionales de jerarquía constitucional referidos a DDHH, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, civiles y políticos; la Ley General del Ambiente Ley Nacional N° 25675 Presupuestos Mínimos Ambientales (PMA), el Código Civil y Comercial (Derecho Público, Derecho Administrativo)

¹² (Venturini et al., 2015:92)

¹³ (Cuenya y Corral, 2011:30)

- Provincial: Ley 10208 de Política Ambiental (PAP), Ley 9814/10 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN); 9841/10 y 10004/11 “plan metropolitano de usos del suelo, “el plan vial director ” (9687/09), Ley Orgánica Municipal N° 8102 y la Ley Provincial N° 9206/04 de Comunidades Regionales (CR), -entre otras-.



- Municipal: Carta Orgánica Municipal (COM) Ord. 8175/95, Ordenanzas 8060/85, 8256/86, 8133/85, 11272 (reformar)
-

Lineamiento 3: Construir o fortalecer redes de gobernanza

Con el objetivo facilitar la relación Estado-Sociedad integrando las estructuras institucionales multinivel y los actores sociales involucrados en el tema, en condiciones de igualdad y tendiente al equilibrio de poderes e intereses y con base en el "sistema representativo, republicano, democrático y participativo" consagrado en la Carta Orgánica Municipal, se recomienda:

- Fortalecer el sistema republicano mejorando la representatividad de los concejales derogando la cláusula de gobernabilidad¹⁴
- Procurar que el rol de nuestros representantes supere la mera ratificación ex-post de los convenios, creando mecanismos de participación en las negociaciones previas o como generadores de instancias de participación amplia con el Concejo Deliberante.

¹⁴ La vigencia de la cláusula que le otorga la mayoría automática a quien acceda al ejecutivo, independientemente del porcentaje de votos obtenidos, representa "una gran debilidad en materia de *representación legislativa* y control horizontal entre poderes, a la vez que favorecen la centralización del poder político e inhabilitan u obstaculizan procesos genuinos de participación" (RCNC; 2018)

- Definir la estructura institucional necesaria para la gestión de estos procesos, aprovechando, mejorando, incrementando y haciendo efectivas las instancias institucionalizadas de participación contempladas en la estructura municipal actual
- Promover y fortalecer el Consejo Económico y Social de la ciudad¹⁵ (o el que lo reemplace) garantizando su participación en procesos de planificación y evaluación de planes, al menos de nivel estratégico.
- Poner en funcionamiento efectivo el Consejo Consultivo del Instituto de Planificación Municipal (IPLAM) (o el que lo reemplace)¹⁶ (*Intersectorial, interinstitucional, interdisciplinario*) y el Consejo Asesor Institucional del IPLAM (*Intrainstitucional*) transparentando sus acciones y decisiones. Este es sin duda un ámbito a potenciar ya que aportaría las características inherentes a la Gobernanza, para desde allí impulsar los procesos de planificación participativa o de diseño de normativas mencionados en este trabajo.
- Promover la participación y fortalecimiento de Centros Vecinales¹⁷, Entes y Organizaciones como parte de un sistema de participación vecinal que colabore efectivamente en procesos de planificación.
- Potenciar el rol de las Juntas de Participación Vecinal (JPV)¹⁸ promoviendo y haciendo efectivas su derecho a ser consultado y sus atribuciones de colaboración en el control agregando la posibilidad de participar en la planificación de sus territorios, ampliando sus atribuciones para avanzar en nuevas formas de gobernanza. En estos espacios debiera darse la discusión sobre la valoración del merito y oportunidad de cada convenio en particular. Atendiendo a la marcada preocupación existente en los vecinos de los territorios barriales sobre los problemas generados por las autorizaciones "fuera de norma"(en especial sus efectos sobre la infraestructura, el patrimonio cultural

¹⁵ "integrado por representantes de los distintos sectores de la producción y el trabajo, gremiales, profesionales, culturales, sociales y de universidades y centros de estudio e investigación tiene funciones de consulta y asesoramiento"

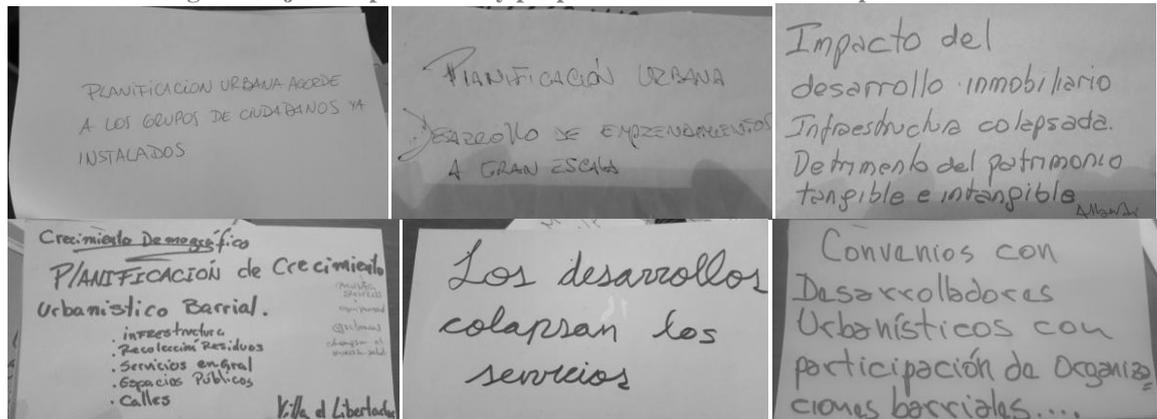
¹⁶ El Instituto de Planificación Municipal (IPLAM) es una "herramienta de gestión" creado con la finalidad de, además del asesoramiento técnico, promover la generación de consensos y articulación con otros actores de la sociedad.. cuenta este organismo con un Consejo Consultivo integrado por "personas físicas o jurídicas de reconocida trayectoria, solvencia científica, méritos académicos y/o representación política, institucional, sectorial, cultural o religiosa" y un Consejo Asesor Institucional integrado por "Secretarios y titulares de los organismos de directa dependencia del Departamento Ejecutivo Municipal"

¹⁷ Centros Vecinales, Ord. N° 10713/04 y Ord. N° 10713/04 "en la gestión municipal" para "Colaborar activamente en los procesos de planificación..."

¹⁸ Por otro lado, el Art 155 de la COM ante las promoción de acciones de descentralización de la gestión, crea las

y natural y las identidades), la necesidad de planificación y la voluntad de participar en la toma de decisiones al respecto. Las siguientes imágenes dan cuenta de ello.

Gráfico 56- Imagen: Tarjeta de problemas y propuestas en Talleres Participativos Barriales



Fuente: Programa de Fortalecimiento de procesos de rendición de cuentas en ciudades argentinas: el monitoreo y movilización ciudadanas como condición para gobiernos abiertos. Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación Avina, Unión europea.

- Promover e institucionalizar mecanismos de articulación intrainstitucional con la conformación de una "Comisión de Convenios Urbanísticos" que además del área específica de Planeamiento o Desarrollo Urbano, incorpore efectivamente al menos áreas como Ambiente, Catastro, Hábitat, Patrimonio y Políticas Vecinales.
- Dar institucionalidad a la articulación interjurisdiccional, específicamente con otros municipios del área metropolitana y la Provincia.
- Promover e institucionalizar espacios de discusión que contribuyan a articular y equilibrar intereses diversos y a veces contrapuestos, para reducir conflictos, recuperar confianza y generar alianzas, fortaleciendo la apropiación de la ciudadanía como garantía de continuidad de los Planes.

Lineamiento 4: Diseñar la estructura instrumental

En primer lugar cabe la necesidad de dejar en claro que el diseño instrumental debe indefectiblemente estar precedido de lo considerado en los primeros lineamientos, es decir tomas de decisión fundamentadas congruentes con marcos definidos y con participación ciudadana, sin ello serán solo simples instrumentos técnicos, procedimentales sin garantizar su eficacia y eficiencia en el logro de objetivos colectivos y sin contribuir al Desarrollo Urbano Sustentable.

La Ciudad de Córdoba requiere una revisión integral de los instrumentos y mecanismos de implementación.

- Instrumentos de Planificación que den marco a las decisiones, con validez, vigencia y continuidad de los mismos mediante la sanción de ordenanzas aprobatorias.
- Mejorar e implementar los existentes (Plan de Metas)
- Iniciar un nuevo proceso de Planificación Estratégica
- Propiciar, diseñar e implementar mecanismos e instrumentos para la planificación descentralizada a nivel CPC (Planes de Meta Territoriales)
- Un único instrumento jurídico (Ordenanza) específico para APP que abarque todas las autorizaciones de modificaciones normativas puntuales y excepciones obtenidas mediante "negociación" Público-Privada (hoy dispersas en múltiples ordenanzas), estableciendo marcos, límites, umbrales, criterios de valoración, procedimientos claros de actuación, control y sanción y los imprescindibles mecanismos de información, transparencia y participación ciudadana.
- Un repertorio específico de mecanismos, instrumentos y herramientas que debe ser seleccionado o diseñado con la asistencia de técnicos municipales (que los hay, capaces y muy valiosos) y expertos externos. Escalas y criterios de valoración, procedimiento de cálculo, indicadores de éxito, garantías, cauciones, sanciones.
- Considerando la importancia de la información en todo el proceso sería importante entre otras cuestiones:
- Crear un sistema de información municipal general, abierto y georeferenciado con cobertura de redes de infraestructura, planes y proyectos de obras, que permita entre otras cuestiones, determinar ágilmente la capacidad de carga de los territorios.
- Crear una plataforma colaborativa y georeferenciada con las necesidades territoriales de todos los sectores de la ciudad para poder direccionar los beneficios obtenidos como contraprestación.
- Crear un registro abierto, georeferenciado específico para Convenios Urbanísticos que permita visualizar -ex-ante- los expedientes presentados (antes de la firma), localización, dimensiones, contraprestaciones propuestas y ex-post los compromisos asumidos para facilitar el seguimiento de los mismos.
- Crear un registro completo, a modo de "banco de experiencias" locales para facilitar la evaluación y mejora continua de los procesos, desde el punto de vista estratégico.
- Adaptar la aplicación de la EAE, en la toma de decisiones referidas a los cambios normativos impulsados por APP (que podría hacerse extensiva a otro tipo de

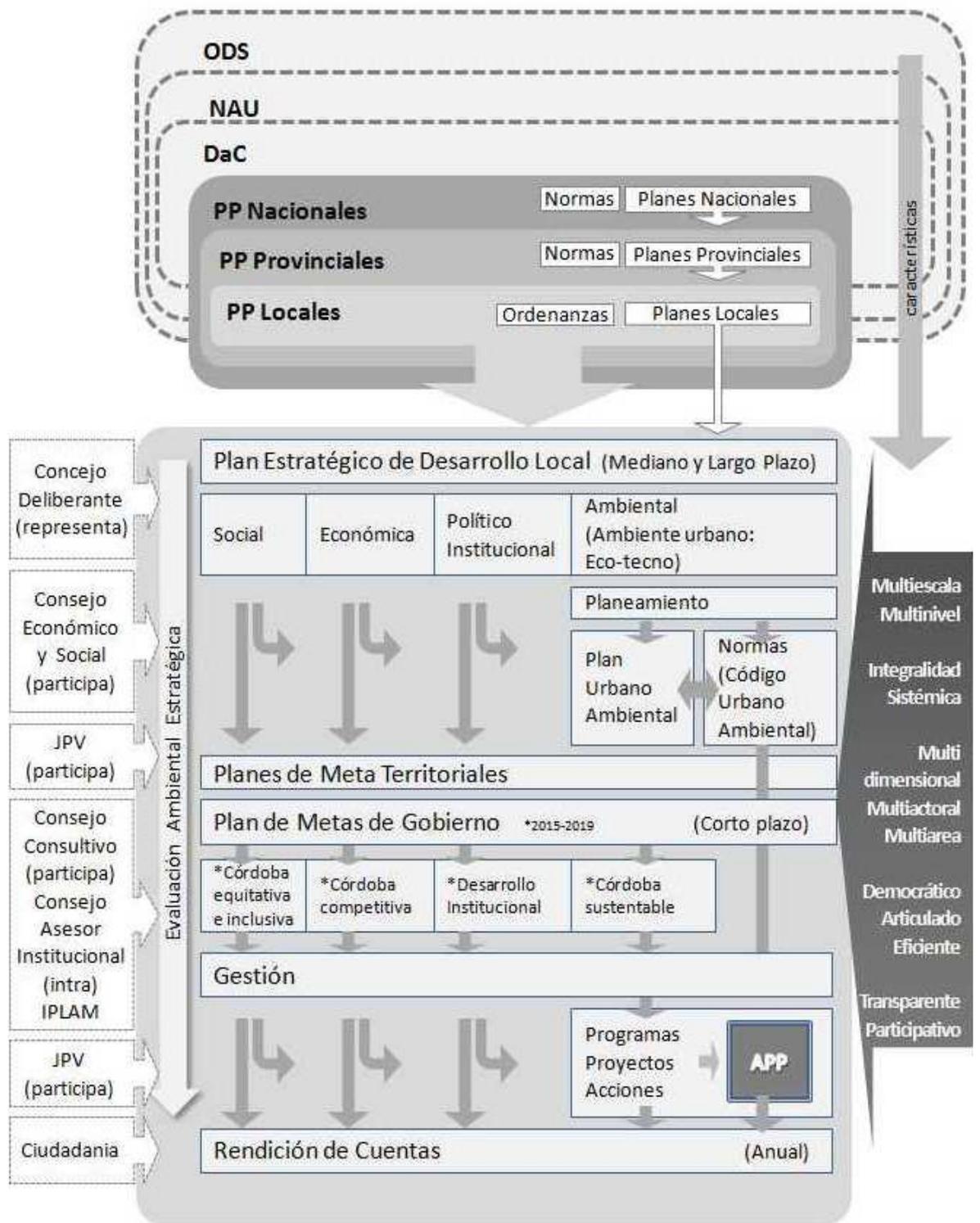
decisiones). Así como el marco legal local y su relación con niveles superiores, donde se defina la obligatoriedad, los casos de aplicabilidad en función de la escala de los cambios normativos y el carácter de vinculante con el proceso de toma de decisiones, además de definir claramente el procedimiento administrativo.

El siguiente gráfico esquematiza la propuesta de inserción de los procesos de APP como parte de un sistema integrado de Políticas Públicas municipales (Córdoba), en un marco integral de Planificación - Gestión- Evaluación.

El mismo está compuesto por una sucesión de marcos desde los consensos globales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Nueva Agenda Urbana (NAU) y Derecho a la Ciudad (DaC), considerando las Políticas, Planes y Normas Nacionales, Provinciales y Locales, especialmente un Plan Estratégico de Desarrollo Local (metropolitano), Planes de Metas Territoriales (CPC) y Plan de Metas de Gobierno organizados por ejes que den cuenta de las cuatro dimensiones del desarrollo y que se traduzcan en procesos, mecanismos e instrumentos de gestión entre los que se insertan las APP.

Así mismo todo el sistema debe verificar la presencia de las *características* inherentes al Desarrollo Urbano Sustentable y Gobernanza, asegurando en especial la participación amplia (directa y a través de sus representantes), las redes de articulación y la necesaria transparencia y rendición de cuentas.

Gráfico 57- Inclusión de las APP en las Políticas Locales (Córdoba)



Fuente: Elaboración propia. María Beatriz Valencia

III.4. Consideraciones finales

conclusiones y continuidades...

Como contribución a mejorar la implementación de APP para alcanzar objetivos de *Desarrollo Urbano Sustentable* en un contexto de *gobernanza*, el desarrollo del presente trabajo permitió pasar de las definiciones conceptuales al diseño de una herramienta operativa de importancia como el repertorio de variables: *características y aspectos* que nos facilite el análisis y diseño de procesos e instrumentos para su implementación.

El hecho de que este repertorio de variables construido desde el marco conceptual, teórico, doctrinario y jurídico además se haya nutrido del análisis de casos de la realidad aporta mayor viabilidad a su aplicación.

En la presente se verifica que, en el caso Córdoba, la Ordenanza y su implementación, no cumple con Objetivos de Desarrollo Urbano Sustentable, ni tan siquiera con los objetivos para la cual fue diseñada, referidos tanto en lo discursivo como en la letra de la Norma. Evidenciando la necesidad de asegurar la concurrencia de los discursos políticos, las intenciones programáticas, las herramientas jurídicas y técnicas y los procesos de implementación, monitoreo, control y evaluación para asegurar la eficacia y eficiencia de las acciones, principalmente en el sentido de su contribución al Desarrollo Urbano Sustentable.

Así mismo, el conocer en profundidad el caso Córdoba, tanto el proceso de implementación como la capacidad local permitió hacer un ejercicio de aplicabilidad de los lineamientos a un caso real, ensayando el modo en que puede replicarse adaptativamente a otras realidades municipales. En este caso se presentan a modo de recomendaciones porque los lineamientos definitivos para cada localidad deben ser construidos participativamente.

En este sentido, al cierre del presente trabajo se realizó una encuesta que puede verse competa en el Anexo II con el fin de verificar en la opinión de un grupo de interesados y conocedores del tema (seguidores de la pagina de convenios urbanísticos¹) la valoración

de algunas de las cuestiones fundamentales planteadas en la propuesta de este trabajo. Alcanzándose grandes acuerdos (73.9%) con que "Los *Convenios Urbanísticos*, en un contexto de *gobernanza* pueden constituirse como instrumentos para alcanzar objetivos de *Desarrollo Urbano Sustentable*" (hipótesis), dependiendo de cómo se gestionen.

En relación con los criterios y lineamientos propuestos en esta Tesis, vemos que priorizan la necesidad de Visión estratégica, integral y a Largo Plazo, la correspondencia con el Interés General y con marcos de referencia y la opinión de la ciudadanía. Así mismo, en la valoración de la importancia de algunos de los aspectos de la *toma de decisión* inicial los encuestados¹ privilegian cuestiones relacionadas con los fundamentos de la iniciativa y la decisión.

Cabe resaltar que sobre los Marcos, además de las preguntas específicas sobre los considerandos de la propuesta, la necesidad de contar con marcos de planificación surgió en la primera sección de esta encuesta al referirse a casos de "éxito" y a la valoración altamente negativa de la aplicación en Córdoba y al preguntárseles por criterios de valoración del mérito aparece entre los primeros lugares la necesidad de una visión estratégica (que es implícitamente un marco) y la correspondencia con marcos de referencia, (objetivos, políticas, planes, normas), lo que da cuenta de la importancia asignada a esta instancia, en coincidencia con lo planteado en el presente trabajo.

En lo referido a las Redes, se coincide (más del 65%) en la importancia de la estructura institucional y los actores involucrados, conocer la estructuras para poder llevar adelante su rediseño en pos de la mejora de los procesos. En cuanto a los Actores, se considera muy importante entre los encuestados la identificación de los involucrados (73.9%), para la participación multisectorial en el proceso de Gestión (95%) mediante la conformación de Redes (95%). El 60.9% está totalmente de acuerdo en la necesidad de ampliar la base de actores en la toma de decisiones, para reducir la discrecionalidad y garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos. Priorizando la participación en las etapas de Monitoreo, seguimiento y control de cumplimiento, Evaluación de resultados y Valoración del mérito y oportunidad para la Toma de decisión.

Además en referencia a lo Instrumental, los encuestados acuerdan con la necesidad de contar con procedimientos, mecanismos e instrumentos específicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en la gestión de las APP. Privilegiando los Instrumentos de planificación y Mecanismos de transparencia y comunicación, luego una Normativa específica y mecanismos de Participación y en tercer lugar los mecanismos de evaluación y métodos de cálculo. Con respecto a esto último, acuerdan con que la

ecuación costo/beneficio debe tener una visión que supere lo monetario a corto plazo y considere externalidades ambientales, económicas y sociales a mediano y largo plazo 87%.

También el seguimiento, monitoreo y evaluación a lo largo de todo el proceso se considera especialmente importante, principalmente para verificar el cumplimiento de objetivos y el cumplimiento de las obligaciones y en segundo lugar para asegurar la disponibilidad de información para la transparencia.

De este modo, los resultados de esta encuesta demuestran que hay acuerdos tácitos y explícitos con el enfoque y los considerandos de la propuesta; lo que la valida como un insumo que facilite la discusión y consensos a la hora de diseñar participativamente el mejor modo de llevar adelante estos procesos de gestión de APP para el DUS, al menos en la ciudad de Córdoba.

Se considera también altamente factible la replicabilidad del modelo conceptual y el repertorio de *características* y *aspectos clave* para el abordaje de análisis de Políticas Públicas y su contribución al *Desarrollo Urbano Sustentable*, así como la aplicabilidad de la propuesta a diversos casos y contextos, con la necesaria adaptación a los mismos. Por lo tanto, se espera que sirva a la reflexión de los funcionarios sobre los *aspectos* a considerar en la toma de decisiones o el diseño de Políticas Públicas Urbanas, para que este modelo pueda ser adoptado y así contribuya realmente a la construcción de contextos de Gobernanza y puedan efectivamente implementarse instrumentos de APP para alcanzar objetivos de *Desarrollo Urbano Sustentable*.

Para finalizar, es necesario precisar que quedan como desafíos nuevas líneas de investigación referidas a la construcción de indicadores que den cuenta con mayor precisión del aporte de estos instrumentos al DUS, en particular para la medición y valoración de *aspectos* y *características*; la profundización en la aplicabilidad de de EAE en el diseño de Políticas Públicas Urbanas (más específicamente en los procesos de decisión orientados a modificaciones puntuales de las normas) y el rediseño de las estructuras institucionales para facilitar y efectivizar procesos participativos.

Quedan además muchos desafíos técnico-políticos para que nuestra Ciudad de Córdoba pueda definitivamente abordar un camino de gestión urbana, con todos los *aspectos* y *características* definidos en este trabajo, un camino hacia el Desarrollo Urbano Sustentable en un marco de Gobernanza Democrática.

Hasta aquí mi aporte, un insumo más para el debate público, desde el conocimiento y la responsabilidad profesional y ciudadana, en el convencimiento de que este es el camino para la construcción de una ciudad más justa, democrática y sustentable.

Bibliografía

- Alburquerque F. (2007) Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local, Málaga: Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Alburquerque.pdf>
- Alburquerque, F. y Dini, M. (2008) Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Sevilla.
- Alburquerque, F., Dini M. (2008) Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial, Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas,
- Álvarez S., T.N. (2002) Gestión Ambiental Urbana en la Ciudad De Córdoba las Áreas Promovidas: Escenarios de un Modelo de Gestión Tesis de Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU), UNC, Córdoba. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/4622/Tesis%20Teresita%20C3%81lvarez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Antequera, J. (2004) El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos. Disponible en: <https://desarrollourbanoyterritorial.duot.upc.edu/sites/default/files/El%20potencial%20de%20sostenibilidad%20de%20los%20asentamientos%20humanos.pdf>
- Argentina. (diciembre 2012), Estudio sobre el estado actual de la Planificación en Argentina informe final-entrevistas, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estudio_sobre_el_estado_actual_de_la_planificacion_en_argentina_-_informe_final_entrevistas_diciembre_de_2012.pdf
- Ayala, Andrés, Transformación del frente marítimo de Barcelona el caso de la Vila Olímpica del Poblenou evaluación de las piezas de arte público del barrio, Tesis de maestría en diseño urbano: arte, ciudad y sociedad. Barcelona. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/56292/1/Ayala.%20Buena%20C3%B1o%20Andr%C3%A9s_%202001%20.pdf

- Barton*, J.R. (agosto 2006), Sustentabilidad urbana como Planificación Estratégica, Revista eure (Vol. XXXII, N° 96), pp. 27-45. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1306/402>
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2016). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. 189. 353-368. [https://www.researchgate.net/publication/315685139 Teorias de la planificacion territorial metodos de decision](https://www.researchgate.net/publication/315685139_Teorias_de_la_planificacion_territorial_metodos_de_decision)
- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel, Entrevista emitida el miércoles 15 de junio de 2016 en el programa de la Universidad de Sevilla, Universitas <https://www.youtube.com/watch?v=8zZcxvWW5HA>
- Boff, L. (1998), A Águia e la galinha, uma metáfora da condição humana. 18° ed. Brasil: Editora Vozes.
- Boisier, S. (2003) El Desarrollo en su Lugar, (El territorio en la sociedad del conocimiento), Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile,
- Boisier, S. (2004), Desarrollo Endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)
- Borja, J. (2009) Luces y sombras del urbanismo de Barcelona, Barcelona: Editorial UOC. Disponible en : <https://core.ac.uk/download/pdf/41764825.pdf>
- Borja, J. (Octubre 2011), El hipotético modelo Barcelona y su relación con otras ciudades Consideraciones sobre el modelo y comparación con los casos de Bilbao, Monterrey, Río de Janeiro y Buenos Aires. Café de las ciudades, año 3 - http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art3.htm
- CAPEL, H.(15 de febrero de 2007) El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado "Modelo Barcelona". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Barcelona: Universidad d Barcelona, , vol. XI, núm. 233. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-233.htm>>.
- Caporrosi, C. (Noviembre 2008), Planificación y crecimiento urbano en la ciudad de Córdoba, Acuerdos, disonancias y contradicciones, Revista digital Café de las Ciudades , año 7 - N° 73. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_normativas_73.htm
- Casellas, A.(2006), Las limitaciones del «modelo Barcelona». Una lectura desde Urban Regime Analysis, University of Utah, en Doc. Anàl. Geogr. 48. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/13271463.pdf>
- CELS (2005) Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/06/Consenso_habitat_digno_web.pdf
- CEPAL (2016), Horizontes 2030, La igualdad en el centro del desarrollo sostenible, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2017), Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda

- Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, CEPAL, ONU-Habitat, MINURVI.
- CEPAL (mayo de 2016), Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas,
- CEPAL, Página web. <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-desarrollo-milenio>
- Ciccolella, P. (2015). Crisis del capitalismo e hibridación territorial en las metrópolis latinoamericanas, Universidad de Buenos Aires Mesa 40: La urbanización latinoamericana en el capitalismo actual. Disponible en: http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2040/ICLTS2015_mesa40_Ciccolella.pdf
- CIDEU, Pág web, Rosario-Puerto Norte <https://www.cideu.org/proyecto/puerto-norte>
- Coraggio, J. L. (2002). Sobre 10 falsas opciones y las cuestiones transversales que enfrentan las ONGDs de acción en el ámbito urbano, presentación realizada en el seminario-taller “mitos y verdades sobre inclusión social, participación ciudadana y desarrollo local” NOVIB, SEHAS, Córdoba.
- Corti, H. G., Borja, J. (2018). Derecho a la Ciudad: Conquista Política y Renovación Jurídica. Ciudad Autónoma De Buenos Aires : Editorial Jusbaire. Libro Digital, Pdf - (Colección Institucional 2018)
- Corti, M. (diciembre 2007). Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión, Sobre los conflictos alrededor del Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires I. Cafe de las Ciudades, AÑO 6 - N° 62. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_62.htm
- Costamagna, P. y Alfaro, M. B. (2015)., El pensamiento de Francisco Albuquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial, Rafaela
- Cuenya, B. Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina.*
- Cuenya, B. y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. Argentina: ©EURE | vol 37 | no 111 | mayo 2011 | pp. 25-45. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15416/CONICET_Digital_Nro.18779.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Del Campo C. y Valencia, M.B.. (abril 2019). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Una nueva oportunidad en la gestión de las ciudades. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Número 31 - Abril 2019 https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=b435a9d5566f5f3915d2027a72d5f998&hash_t=98ecb72bf85b464e33040724317de825
- Del Campo, C. (2018). “Instrumento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) Algunas reflexiones en relación a los desafíos que presenta la implantación de instrumento”. Córdoba: IUA. UNDEF. disponible en:

https://rdu.iua.edu.ar/bitstream/123456789/1824/1/INSTRUMENTO%20DE%20EVALUACION%20%93N%20AMBIENTAL%20ESTRATEGICA_paper%20co1%20de%20mag%20Cdelcampo.docx.pdf

- Del Campo, C.(2018). La participación ciudadana en el marco de los derechos humanos. Ciudadanía ambiental . Cuaderno de Derecho Ambiental Derecho Ambiental y Derechos Humanos. Número X. p. 107-126
- Del Campo, C.(2018). Los desafíos que plantea en la Argentina la participación interinstitucional y la participación comunitaria en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica. Conama 2018
- Del Campo, C.(2019). Evaluación Ambiental Estratégica -Notas caracterizantes . Presentado para evaluación Anuario CIJS Argentina..
- Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 - 0029 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
- Díaz Terreno, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba: entre lo genérico y lo específico. "Revista Iberoamericana de Urbanismo", 1 Març 2011, núm. 5, p. 65-84. Disponible en:
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12500/05_05_FernandoDiazTerreno.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Duarte, J.I. y Baer, L. (2013) Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina. Lincoln Institute of Land Policy Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy
- FARN (2017). Estudio comparativo en la implementación de las asociaciones público-privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina estudios regionales, Coordinación: Margarita Flórez Autor: Valentín Estrada, Bogotá,
- Fernández Güell, J. M. (mayo 2004). Sostenibilidad y gobernabilidad: dos conceptos condenados a entenderse en el ámbito urbano, Madrid (España). Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n31/ajfer.html>
- Fernández Güell, J. M.(2006) La planificación estratégica ante la crisis de la ciudad contemporánea Parte del contenido de este artículo ha sido extraído del libro “Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos Instrumentos y Procesos”, publicado por el autor en Editorial Reverté [http://oa.upm.es/4754/1/INVE MEM 2008_56108.pdf](http://oa.upm.es/4754/1/INVE_MEM_2008_56108.pdf)
- Fernández Güell, J.M. (2000). Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Gustavo Gili.
- Fernández R. (2000), La ciudad verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana, Bs As.: Espacio.
- Fernández, R. (2000) Gestión ambiental de ciudades, Teoría crítica y aporte metodológicos 1ª edición, PNUMA Serie textos basicos para la formacion ambiental, México. Disponible en:
<http://www.pnuma.org/educamb/documentos/Ciudades.pdf>

- Fox, C., Brakarz, J. y Cruz Fano, A. (2005) Alianzas Tripartitas Reconocimiento del Tercer Sector, cinco estudios de casos en la revitalización urbana de América Latina, BID.
- Friedmann, J. (1992). Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo, Revista EURE (Vol. XVIII, N° 55) pp.79-89, Santiago de Chile
- Fundación Bariloche. (1975). Modelo Mundial Latinoamericano, Quito, Ecuador: VIII Reunión de la Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en:
http://nuso.org/media/articles/downloads/210_1.pdf
- Garay, A. (2002). Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero Artículo publicado en Puerto Madero Waterfront, Liernur, J. (editor). Harvard University Graduate School of Design, Prestel, collection CASE, N° 6.
- Gordillo, A. (2017). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas . Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As. [En línea]
https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc2/problemas4.pdf
- Güell, P. (2000) El Desarrollo humano: Un desafío para las Ciencias Sociales. Entrevista en Revista Chilena de temas sociológicos
<http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/TSUCSH/article/viewFile/189/139>
- Güell, P. (2002). « Subjetividad social: desafío para el nuevo siglo », Polis [En línea], 2 | 2002, Publicado el 23 noviembre 2012, consultado el 01 octubre 2017. disponible en: <http://polis.revues.org/7853>
- Guimarães, R. (2003) Tierra de Sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Cap. III el nuevo paradigma del desarrollo sustentable, (p.29- 36). Chile: CEPAL.
- Habitat International Coalition - América Latina: “Informe completo: El Derecho a la Ciudad en el Mundo. Compilación de documentos para el debate. Disponible en:
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11616&opcion=documento>
- Harvey, D. y Pulgar, C. (2009). Conferencia de David Harvey en el Forum Social Mundial 2009 (*) Conferencia de Apertura en el marco del Seminario sobre Reforma Urbana en el Forum Social Mundial 2009, Belém do Para, Brasil. Disponible en:
http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/17_art1.htm
- Hernández, M. (2018). La doble cara de la gentrificación Entrevista a Silvio Schachter en Política y Cultura, primavera 2018, núm. 49, pp. 159-180
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n49/0188-7742-polcul-49-159.pdf>
- HIC. (2000) Asamblea Mundial de Pobladores, Repensar la ciudad desde la gente, 2000
<http://www.hic-gs.org/document.php?pid=2828>
- HIC.AL, Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Página web.

<http://www.righttothecityplatform.org.br/es/>

HIC-AL (2008). El Derecho a la Ciudad en el mundo, Compilación de documentos relevantes para el debate. Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina, HIC-AL,

Holanda, B., Rosa, S. V., & Pequeño, R. (2017). Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano análisis de ilegalidades en la creación de operaciones urbanas consorciadas en Fortaleza, Ceará-Brasil. Entretextos, Año 9, N°26-, 2-16. México: Centro de Formación Cultural, Universidad Iberoamericana León.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaContrroversia185.pdf>

Jajamovich, G. (2011). Del Parque España a Puerto Madero: circulación del "urbanismo de los arquitectos" y la planificación estratégica entre Argentina y España (1979-1993).

Kanuri, C., Revi, A., Espey, J. y Kuhle, H. (2016) Cómo implementar los ODS en las ciudades, Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. Red Temática Ciudades Sostenibles de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible SDSN.

Kozak, D y Field N. (2018). Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina) artículo en EURE (Santiago) vol.44 no.133. Santiago de Chile: EURE

Launay, C. (diciembre 2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia, en: Controversia no. 185 Bogotá : CINEP. Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>

Leff E. (2002). La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe. México: Instituto Nacional de Ecología,

Lemma, M. (2017), Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011),URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana vol.9 no.3 Curitiba Sept./Dec. 2017 Epub July 06, 2017 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000300474

Levenzon, F. y Tedeschi, S. (2017). La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina, en Cuestiones de Derecho urbano, Asociación de Derecho Administrativo de la CABA.

Lungo Uclés, M. (2004). Grandes proyectos urbanos. Una visión general, Artículo en: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/viewFile/5583/5367

Maizón, A. S. (2009) Acerca de municipio, ciudad y comunidad vecinal en Córdoba entre 1895 y 1910. Ponencia en XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de

- Bariloche. Dirección estable: <http://www.aacademica.org/000-008/175>
- Massuh, G. (2014), *El robo de buenos aires*, CABA: Sudamericana.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (2010) Desarrollo a escala humana Opciones para el futuro Recurso electrónico disponible: <http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf> España versión web 2010 - Primera edición:1986 *Development Dialogue*, número especial, 96 pp. CEPAUR, Fundación Dag Hammarskjöld.
- Mitnik F., Matta A. y Magnano C. (2009) Factores críticos en las alianzas público privadas para el desarrollo territorial. Presentado en 3º Encuentro Nacional hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, alianzas público-privadas para el desarrollo local.
- Morin, E.(1999) Los siete saberes necesarios para la educación del futuro, Francia: UNESCO.
- Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina. (1 de octubre de 2007). Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina.
- Municipalidad de Rosario, "Plan Especial de Reordenamiento Urbanístico Ex Batallón 121" <https://www.rosario.gob.ar/mr/normativa/nuevo-codigo-urbano/libro-2.-normas-urbanisticas-por-area/capitulo-4.-reordenamiento-urbanistico-del-cordon-perimetral-de-la-ciudad-de-rosario/enlaces-cordones-perimetrales/cordon-perimetral-suroeste-y-sur/planes-especiales/seccion-8.68.-plan-especial-de-reordenamiento-urbanistico-ex-batallon-121>
- Municipalidad de Rosario, Ex Batallón 121- Cordon Ayacucho- <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/obras-publicas/ex-batallon-121>
- Municipalidad de Rosario, Plan Estratégico Metropolitano 1998
- Municipalidad de Rosario, Plan Urbano de Rosario, https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur_iiid.pdf
- Municipalidad de Rosario. (abril de 2015) Plan Estratégico Metropolitano 2018 «Caso recuperación urbana del frente costero de Rosario, Argentina «Caso Ex-Batallón 121 - Cordon Ayacucho»«Parque Habitacional Raúl Scalabrini Ortiz «
- Navas Perrone, M. G. (2016). Utopía y privatopia en la Villa Olímpica de Barcelona Los impactos sociales de un barrio de autor, Universitat de Barcelona.
- Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2018). Propuesta de Carta del Derecho a la Ciudad para Buenos Aires.CABA: Ed. Confluencia. Disponible en: http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/23_40_472018%20-%20Libro%20-%20Propuesta%20de%20Carta%20del%20Derecho%20a%20la%20Ciudad%20para%20la%20Ciudad%20de%20Buenos%20Aires.pdf
- ONU. (1972). Declaración de Estocolmo (Conferencia de Naciones Unidas sobre ambiente humano)
- ONU. (1973). Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre el medio humano,

- Estocolmo, junio de 1972, NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1973.
<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>
- ONU. (1976). Declaración sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, junio de 1976. Disponible en:
https://www.unhabitat.org/downloads/es/declaraciones/Declaracion_de_Vancouver.pdf
- ONU. (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986
- ONU. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- ONU. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- ONU. (1994). Informe del Secretario General: Un programa de Desarrollo A/48/935
<https://undocs.org/es/A/48/935>
- ONU. (1995). Resolución adoptada por la Asamblea General. A/RES/50/100. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), <http://www.un-documents.net/a50r100.htm>
- ONU. (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Estambul (Turquía), 1996. <http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/cartas/1996-estambul.pdf>
- ONU. (2000). Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/55/2., <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- ONU. (2012). El futuro que queremos, Resolución 66/288 aprobada por la Asamblea General de la ONU, 2012
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>
- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1)] 70/1.
https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- ONU. (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba. Resolución A/RES/69/313 aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015 de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
- ONU. (2015). Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Asamblea General Documentos Oficiales Septuagésimo período de sesiones Suplemento núm. 1, Naciones Unidas · Nueva York, 2015 (previo a la aprobación de los ODS)
- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015

(A/70/L.1) 70/1.

- ONU. (2016). Nueva Agenda Urbana. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016 (A/71/256)..<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>
- ONU. (2017). Nueva Agenda Urbana . HABITAT III Naciones Unidas A/RES/71/256, 2017 I; Disponible en:
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU. (2018), Declaración de Kuala Lumpur sobre ciudades 2030- WUF9, ONU-Hábitat, Kuala Lumpur, 13 de febrero de 2018.
- ONU. (s/f). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible la Iniciativa de Ciudades Prósperas. UN HABITAT. Disponible en:
<https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI%20and%20SDGs.%20español.compressed-3.pdf>
- Peinado, Barenboim, Lagarrigue y Nicastro. (2018). Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo. Análisis de sus impactos en términos de equidad. Documento de Trabajo WP18GP1SP https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/peinado_wp18gp1sp.pdf
- PNUD. (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pontoni, S. y Fernandez, M. L. (2014). Las grandes intervenciones urbanas en Rosario desde los '90. Caracterización e instrumentos de actuación, CURDIUR - Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño - Universidad Nacional de Rosario Rosario - Santa Fe - Argentina
- Ramírez Casas, J. (2017). Puerto Madero entendido como ícono de la Buenos Aires contemporánea (1991-2012) , (tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires, en Revista ciudades Estado y Política 2017, Vol. 4 (2). pp.41-50.Universidad nacional de Colombia.
- Ramírez Plascencia, J. (2018). Conceptos claves en Ciencias Sociales. Definición y aplicaciones , Universidad de Guadalajara. Disponible en:
<http://www.comecso.com/wp-content/uploads/2018/08/Ramirez-J.-Coord.-Conceptos-claves-en-ciencias-sociales-2018.pdf>
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2017). La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico, Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 4 - Diciembre 2017
- Rueda Palenzuela, D. S. (2012). El Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Madrid.
- Sabsay, D. A.(2003). Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable, Capítulo actualizado en junio de 2003 del libro Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. Walsh, J. R.; Di Paola, M. E.; González Acosta, G.; López, H.;

Rovere, M. B.; Ryan, D. E.; Sabsay, D. A.. La Ley, septiembre 2000, pp. 67- 82. Disponible en:

<http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art12.pdf>

Sánchez, R. A. (2002). Sustentabilidad Urbana, descentralización y gestión local, Capítulo 13 en La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe, E. Leff rec. Instituto Nacional de Ecología, 2002

Santo Padre Francisco (2015) Carta Encíclica Laudato Si' Sobre el Cuidado de la Casa Común, Ciudad del Vaticano: . Disponible en:

http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf

Schmucler, H. (2016). El problema sustancial, hoy, es la degradación de la palabra Entrevista por Redacción de la Vanguardia. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com.ar/index.php/2016/11/24/1005/>

Sciara, Á. J. y Maldonado, L. (2017). Planificación estratégica y la articulación público-privada La experiencia del Proyecto Cordón Ayacucho y urbanización del ex-Batallón 121 en Gobiernos locales y acceso al Hábitat. Capacidades y desafíos para su gestión integral. en GOBIERNOS LOCALES Y ACCESO AL HÁBITAT Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat. Córdoba: CEVE-AVE. Disponible en:

<http://www.ceve.org.ar/documentos/Gobiernos-locales-acceso-al-habitat.pdf>

Serna de la Garza, J. M. (2010). El concepto de gobernanza. En: Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público (pp. 21-51). Recuperado de: [UNAM-https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf)

Terraza H, Pons B., Soulier M. y Juan, A. (2015). Gestión Urbana, Asociaciones Público-Privadas y Captación de Plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina: BID. <https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/bid.pdf>

UE, La gobernanza Europea -Un libro blanco /*COM/2001/0428 final */ Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p.0001 - 0029 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>

UNDP. (1997). Reconceptualising Governance, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9. citado por Serna.

Valcárcel, M. (junio 2006). Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el Desarrollo. Documento de investigación, Departamento de Ciencias Sociales Pontificia Universidad Católica del Perú Lima,

Valencia, M. B. (12 julio 2012). Concertaciones y convenios urbanísticos, nota en La Voz del Interior. Disponible en:

<https://www.lavoz.com.ar/opinion/concertaciones-convenios-urbanisticos>

- Valencia, M. B. (2017). Contenidos Teóricos Eje Temático Desarrollo Sustentable, Proyecto Nueva Gobernanza para una Córdoba Sustentable, Córdoba.
- Valencia, M. B.(2019), Análisis de la implementación de la Ordenanza 12077/12 Convenios Urbanísticos - Córdoba. Documento. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Disponible en:
https://docs.google.com/document/d/1EhV-erHpv7tCice3RrZzUBLQoMyv3Dir9A_WjoisVMg/edit#heading=h.vkf72i1n6hzs
- Venturini, E. J.; Ávila, V.D. y Terreno, C. (2015) Transformaciones urbano-territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba 1910-2010, en ARQUISUR Revista, Volume 5, Number 7, pp. 74-93. disponible en:
https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/ARQUISUR/article/view/4940/7502_86
- Vila Moret, D. y Marchegiani, P. (agosto 2017). Las Asociaciones público-privadas en Argentina: una primera aproximación a un nuevo régimen legal , Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Algunos de los aportes de este documento fueron incluidos en la publicación:
<http://www.ambienteysociedad.org.co/es/america-latina-implementa-el-esquema-de-las-app/>
- Zamorano Villarreal, C. C. (2007). La circulación de ideas en el urbanismo Entrevista con Jordi Borja en Sociológica, año 22, número 65, pp. 279-284 Septiembre-diciembre de 2007. Disponible en:
<http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/205/196>

Listado de Normas

- ARGENTINA, Ley N° 24.430, CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1994,
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Pacto San José de Costa Rica, adhesión Ley N° 23054/84
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>
- ONU, Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo, adhesión Ley N° 23313/86
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
- UNESCO, Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adhesión: Ley N° 21836/78 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215908/norma.htm>
- ARGENTINA, Política Ambiental Nacional, Ley 25675/02
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

ARGENTINA, Código Civil Y Comercial De La Nación, Ley 26994

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

ARGENTINA, Ley 27328- Contratos de Participación Público - Privada.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268322/norma.htm>

PROVINCIA DE CÓRDOBA, Constitución de la Provincia de Córdoba, 1987,

<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/%28vLeyesxNro%29/CP00?OpenDocument>

PROVINCIA DE CÓRDOBA, Ley nº 10155 Régimen de compras y contrataciones de la administración pública provincial.

<https://www.justiciacordoba.gov.ar/transparencia/pdf/presupuestos/Regimen%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20la%20Administracion%20Publica%20Provincial.pdf>

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, Carta Orgánica Municipal Córdoba, 1995

<https://www.cordoba.gov.ar/gobierno/carta-organica/> Municipalidad de Córdoba, Ordenanza

14287 Reglamenta Arts. 78º y 150º de la Carta Orgánica - Audiencias Públicas

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, Ordenanza 11272/07- Obras Complementarias

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, Ordenanza 12077/12

<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=32996>

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Constitución de CABA

Anexo I

ORDENANZA N° 12077

(leída en digesto municipal 11.12.2018)

TÍTULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

CAPÍTULO I

Objeto y Ámbito de Aplicación

Art. 1°.- **LA** presente Ordenanza tiene por objeto regular los Convenios Urbanísticos entre la Municipalidad de Córdoba y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado, en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo de predios ubicados en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba.

Art. 2°.- **SON** objetivos fundamentales de la regulación de los Convenios Urbanísticos:

- a) Instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos, y económicos financieros, que doten al Gobierno Municipal de las herramientas de gestión para favorecer el desarrollo de la Ciudad, promoviendo la inversión privada, en concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público.
- b) Fomentar la cooperación entre los sectores públicos de distintas jurisdicciones y público – privado para la realización de proyectos, o la gestión de áreas o servicios urbanos.
- c) Alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales en áreas de la Ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos.

TÍTULO II

DISPOSICIONES GENERALES SOBRE CONVENIOS URBANÍSTICOS

CAPÍTULO I

Generalidades

Art. 3°.- **LA** concertación se motiva a partir del interés del iniciador de propiciar la modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo, a los efectos de viabilizar una intervención sobre la o las parcelas que requiera de la modificación de las normas vigentes al momento de la celebración del Convenio que supone un beneficio para las parcelas objeto del convenio en cuestión, el cual debe ser compartido entre el Municipio y el iniciador. Se considerará beneficio al resultante como consecuencia de modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso, ocupación del suelo y/o cualquier otra acción que mejore su aprovechamiento y utilización.-

CAPÍTULO II

Partes Intervinientes

Art. 4°.- **PARTES.** Serán partes intervinientes en los Convenios Urbanísticos, la Municipalidad de Córdoba y las personas físicas o jurídicas de carácter público o privado que soliciten la aplicación de la presente ordenanza, denominadas a los efectos de la presente como el iniciador.

Art. 5°.- **DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL.** Los Convenios Urbanísticos, que por la presente se reglamentan, deberán estar suscriptos por el señor Intendente Municipal con las personas físicas o jurídicas que hayan gestionado la instrumentación de cada Convenio en particular.-

Art. 6º.- **CONCEJO DELIBERANTE.** Los Convenios Urbanísticos, se celebran ad referendum de la aprobación del Concejo Deliberante, según lo dispuesto por el Art. 64º, inciso 21, de la Carta Orgánica Municipal. Una vez analizado el mismo por este Cuerpo, conjuntamente con los estudios e informes previstos en el Art. 17º de la presente Ordenanza, podrá requerir al Departamento Ejecutivo Municipal y/o a los iniciadores, las aclaraciones y fundamentaciones que considere pertinentes.

CAPÍTULO III

Antecedentes

Art. 7º.- **LOS** Convenios Urbanísticos, deberán explicitar los antecedentes relacionados con los inmuebles involucrados, con indicación precisa de los siguientes aspectos, en los casos que corresponda:

7.1.- Jurídico: Al momento de inicio del trámite, debe acreditar mediante la documentación pertinente en carácter de qué situación jurídica realiza la gestión: Titular de dominio por sí o por mandato y/o poseedor de boleto de compra-venta saldado y libre de gravámenes. El iniciador debe indicar con carácter de Declaración Jurada las limitaciones al dominio de cualquier índole a las que se encuentra sometido el inmueble, en base a las anotaciones que se encuentren debidamente inscriptas en el Registro de la Propiedad.

7.2.- Actuaciones previas y/o en trámite: Cualquier tipo de intervención previa y/o en trámite ante Organismos Municipales, Provinciales y/o Nacionales como prefectibilidades, factibilidades y visaciones.

7.3.- Descripción física del predio: Ubicación, nomenclatura catastral, plano de mensura, ocupaciones del predio a cualquier título, condiciones topográficas, accidentes singulares (cursos de agua, vías férreas, redes de alta tensión, etc.), y toda aquella otra que requiera el Organismo de Aplicación.

7.4.- Situación urbana del predio: Situación del inmueble con respecto al ordenamiento territorial, a las condiciones de uso y ocupación del suelo según las normas vigentes, y en relación a obras, planes y programas urbanísticos del Municipio.

Art. 8º.- **APLICACIÓN DE LA NORMATIVA MUNICIPAL VIGENTE.** Deberá analizarse, sobre el/los inmuebles objeto del Convenio, al momento de la petición o proceso, la normativa municipal vigente en lo que a fraccionamiento de tierras, uso y ocupación del suelo, Código de Edificación y toda otra de aplicación; lo que será tenido en cuenta como base para determinar el beneficio a otorgarse al inmueble o parcela, respecto a las nuevas condiciones de fraccionamiento y/o uso u ocupación del suelo, y toda otra condición de utilización que se autorice.

La Autoridad de Aplicación deberá tener especialmente en consideración el impacto socio ambiental de la intervención propuesta, conforme a la normativa en la materia tanto de orden Municipal, Provincial y Nacional.

CAPÍTULO IV

Exposición de las partes, objeto, marco normativo

Art. 9º.- **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.** El Convenio deberá explicitar los objetivos particulares de la intervención que se propone, conforme a los objetivos generales expuestos en el Art. 2º de la presente Ordenanza.-

Art. 10º.- **EXPOSICIÓN DEL INICIADOR.** El Convenio deberá explicitar con claridad y precisión la intervención propuesta por el iniciador, y la relación comparativa entre la aplicación de la normativa vigente y la resultante de la modificación propuesta, en particular lo relacionado a lo regulado para el fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo, y todo otro indicador que permita establecer con precisión el beneficio que se otorgará a la parcela.-

CAPÍTULO V

Derechos y Obligaciones de las partes

Art. 11º.- **EN** el Convenio deberán estar claramente explicitados los derechos y las obligaciones que se contraen entre el Municipio y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público o privado, que en carácter de iniciador suscriban el Convenio, y la oportunidad de cumplimiento de tales obligaciones. Previo al momento de celebrarse el Convenio urbanístico, el iniciador deberá acreditar la titularidad del dominio o los instrumentos jurídicos que lo faculten para suscribir el mismo en nombre del titular del dominio.

TÍTULO III

DISPOSICIONES PARTICULARES SOBRE CONVENIOS URBANÍSTICOS

CAPÍTULO I

Beneficios: Hechos Generadores y Parámetros de determinación

Art. 12º.- **BENEFICIO.** Definición: La instrumentación de cada uno de los Convenios Urbanísticos que trata la presente Ordenanza, cuya aplicación signifique una modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso y/u ocupación del suelo vigentes, que implique un incremento en su aprovechamiento,

serán considerados actos que generan beneficios a la parcela y que otorgan derecho a la Municipalidad de Córdoba a participar del mismo.

Art. 13°.- **HECHOS GENERADORES.** Constituyen hechos generadores del beneficio los actos a los que se refiere el artículo anterior, las acciones que autorizan específicamente modificaciones en el fraccionamiento, uso y/o la ocupación del suelo establecidos en las normas vigentes al momento del Convenio.-

CAPÍTULO II

Participación del Municipio en el Beneficio

Art. 14°.- **PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL BENEFICIO.** Para determinar la participación del Municipio en el beneficio definido en el Art. 12° de la presente Ordenanza, se deberán contemplar como mínimo los siguientes conceptos:

a) Cuando la acción urbanística genere un cambio en el fraccionamiento y/o uso del suelo:

Reglamentado por decreto 3982/18

a.1 Por cambio de las condiciones de Fraccionamiento del suelo

a.2 Por cambio de las condiciones de uso del suelo

1. El beneficio otorgado en el Convenio se determinará en relación a la superficie neta urbanizada y/o al número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones de fraccionamiento y/o uso del suelo.

2. La participación del Municipio en el beneficio, representará un porcentaje no menor al quince por ciento (15 %) de la superficie neta urbanizada y/o el número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones, en los supuestos en que la parcela corresponda a áreas no urbanizables.

3. La participación del Municipio en el beneficio, representará un porcentaje no menor al diez por ciento (10 %) de la diferencia en la cantidad de parcelas resultantes por las nuevas condiciones de fraccionamiento y/o uso del suelo.

b) Cuando la acción urbanística genere mayor aprovechamiento de la ocupación del suelo:

Reglamentado por decreto 3982/18

b.1 Por incremento de Factor de Ocupación total (FOT) o de capacidad constructiva de parcela.

1. El beneficio otorgado en el Convenio se determinará en relación al incremento en superficie edificable resultante por las nuevas condiciones.

2. La participación del Municipio en este caso, representará un porcentaje no menor al diez por ciento (10 %) del incremento en superficie edificable resultante por las nuevas condiciones.

c) Cuando la acción urbanística genere cualquier otro tipo de mejor aprovechamiento de la parcela, los informes técnicos que deban realizarse para la aprobación del Convenio deberán determinar el monto del beneficio y la participación del Municipio en el mismo.

d) Estarán exentos de la integración del beneficio destinado al Municipio establecido en el Art. 12° de la presente Ordenanza, las Organizaciones No Gubernamentales, clubes y todas aquellas organizaciones sin fines de lucro con domicilio en la ciudad de Córdoba, en la medida que la modificación de las condiciones de fraccionamiento, uso y ocupación de suelo este íntimamente vinculada con la actividad principal de la entidad y las mismas se desarrollen dentro del ejido municipal.

Reglamentado por decreto 3982/18

c.1 Por redistribución de la edificabilidad fuera del perfil edilicio o superando las alturas normativas

c.2 los informes técnicos que deban realizarse para la aprobación del Convenio deberán determinar el monto del beneficio y la participación del Municipio en el mismo.

c.3. Otros

(Art. 15°.- Modificado por Ordenanza N° 12187/13: “Art. 15°.- **FORMA DE INTEGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL.** Deberá especificarse en cada Convenio las formas de integración de la participación Municipal en el beneficio, estableciendo claramente momento y etapas de la misma. La participación Municipal en el beneficio, podrá hacerse efectiva, a opción del Municipio, mediante cualquiera de las siguientes formas:

a) En dinero en efectivo;

b) Transfiriendo al Dominio Municipal un porcentaje de la superficie neta urbanizada, según corresponda, de acuerdo a lo establecido en el Art. 3° de la Ordenanza N° 11.988;

c) Mediante la ejecución de obras de infraestructura, equipamientos sociales, u otras a ser determinadas por el Municipio, cuya inversión sea equivalente en su valor a los porcentajes que se establecen en el Art. 14° de la presente Ordenanza.

Estas modalidades podrán ser utilizadas alternativamente o en forma combinada, conforme a lo que se acuerde entre las partes, lo cual deberá establecerse explícitamente en el Convenio.

En los supuestos de requerirse valuaciones y/o valoraciones de parcelas, las mismas serán practicadas por la Dirección de Catastro Municipal, tomando como referencia el valor de mercado a la fecha de celebración del respectivo convenio.

En el caso de las superficies edificables, se tomará como valor de referencia el costo del metro cuadrado para las construcciones en la ciudad de Córdoba que elabora la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba, correspondiente al mes inmediato anterior al de la firma del Convenio.

En todos los casos la participación Municipal en el beneficio, deberá ser actualizada conforme a la variación de los parámetros mencionados al momento del efectivo pago o compensación, según corresponda.”

Art.16°.- AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL BENEFICIO. De los recursos provenientes del Art. 15° inciso 1 de la presente Ordenanza, un monto equivalente al cinco por ciento (5 %) del mismo se destinará a la ejecución de obras y servicios que determinen las Juntas de Participación Vecinal, y un monto de hasta el uno por ciento (1 %) que determinará el Departamento Ejecutivo Municipal, se asignará a financiar estudios, investigaciones y formulación de proyectos que lleve adelante el Instituto de Planificación Municipal. El saldo remanente será destinado al Fondo de Reparación Urbanística creado en los Arts. 18°, 19° y 20° de la Ordenanza N° 12.016, a los fines de financiar obras de renovación y rehabilitación de la infraestructura urbana de la ciudad de Córdoba.-

TÍTULO IV

DISPOSICIONES ORGÁNICAS Y PROCEDIMENTALES

CAPÍTULO I

De los Órganos de Aplicación, de Coordinación y de Control

Art. 17°.- ÓRGANO DE APLICACIÓN. El órgano de aplicación de la presente Ordenanza será la Secretaría de Desarrollo Urbano, con el asesoramiento de una Comisión de Convenios Urbanísticos de la que participarán, al menos, la Dirección de Planeamiento Urbano, la Dirección de Obras Privadas y Uso del Suelo, la Dirección de Obras Viales, la Dirección de Redes Sanitarias y Gas, además de contar con la participación de todas las dependencias municipales de las que se requiera su intervención para la elaboración de los estudios e informes previos a la celebración de cada Convenio.-

Art. 18°.- ÓRGANO DE COORDINACIÓN. La Secretaría de Desarrollo Urbano será el órgano encargado de la coordinación para su desarrollo y control de la aplicación de los Convenios Urbanísticos.

CAPÍTULO II

Del Procedimiento

Art. 19°.- SOLICITUD DE FACTIBILIDAD. Toda persona física o jurídica de carácter público y/o privado, interesado en formalizar una intervención urbanística que, ajustada a los lineamientos establecidos en la presente Ordenanza, requerirá la instrumentación de un Convenio Urbanístico; deberá solicitar formalmente la correspondiente factibilidad ante la Dirección de Planeamiento Urbano, conforme a lo establecido por vía reglamentaria y conforme a lo expuesto en los Arts. 8° y 9° de la presente Ordenanza.

Art. 20°.- VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN. Toda persona física o jurídica de carácter público y/o privado al momento de la solicitud de un Convenio Urbanístico, deberá depositar una tasa de estudio a fin de solventar los costos administrativos que se generen para realizar los estudios técnicos pertinentes. El valor de esta tasa será definido en la Ordenanza Tributaria Anual.

Art. 21°.- MÉRITO PARA LA APLICACIÓN DEL CONVENIO. La Dirección de Planeamiento Urbano o el organismo técnico que oportunamente se determine por la vía reglamentaria, elevará a consideración de la Secretaría de Desarrollo Urbano un informe que permita valorar el mérito y oportunidad para propiciar la instrumentación de un Convenio Urbanístico.

Art. 22°.- VIGENCIA DE LOS CONVENIOS. Los Convenios tendrán un plazo de inicio de ejecución de las acciones acordadas no mayor a dos (2) años, luego de los cuales, si no se ha iniciado la ejecución, el Municipio podrá resolver el Convenio sin que esto genere reclamo alguno. Los Convenios deberán establecer un plazo máximo de finalización de las acciones y las garantías y/o cauciones correspondientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

TÍTULO V

REGISTRO MUNICIPAL DE CONVENIOS URBANÍSTICOS

CAPÍTULO I

Creación, Objeto, Principios Rectores

Art. 23°.- **REGISTRO MUNICIPAL DE CONVENIOS URBANÍSTICOS.** Créase el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba, el que se organizará y funcionará con las atribuciones que se indican en el articulado siguiente.-

Art. 24°.- **OBJETO.** El Registro Municipal de Convenios Urbanísticos tiene por objeto la inscripción de los Convenios Urbanísticos aprobados, que se formalicen entre la Municipalidad de la ciudad de Córdoba y cualquier otra persona física o jurídica de carácter pública o privada, y que hayan sido refrendados por el Concejo Deliberante, tal como se establece en los Arts. 4°, 5° y 6° de la presente Ordenanza.

Art. 25°.- **AQUELLOS** Convenios que contengan afectación al dominio deberán ser informados al Registro de la Propiedad de la Provincia de Córdoba a los fines de su publicidad.-

Art. 26°.- **PRINCIPIOS RECTORES.** El ordenamiento, funcionamiento, y el acceso a la información del Registro Municipal de Convenios Urbanísticos se regirán por los principios de transparencia y publicidad.

La publicidad de los mismos se llevará a cabo en el Boletín Municipal y en la Página web.

TÍTULO VI**DISPOSICIONES GENERALES**

Art. 27°.- **EN** el caso de que el Municipio modifique por sí las normas de uso y/u ocupación del suelo para las parcelas afectadas, se aplicará el mismo criterio definido en el Art. 14° para la participación del Municipio en los beneficios que se generen por la modificación. Esta participación será exigible en el momento en que la parcela haga uso de las nuevas condiciones.-

Art. 28°.- **LOS** Convenios celebrados no eximen al titular del lote o parcela sujeto del Convenio de las obligaciones establecidas en las normas vigentes, salvo las expresamente exceptuadas en tales Convenios.-

Art. 29°.- **REGLAMENTACIÓN.** El Departamento Ejecutivo Municipal dictará, de corresponder, los actos reglamentarios que fueren necesarios a los fines de aplicar e interpretar los aspectos comprendidos en la presente Ordenanza.

Art. 30°.- **CONTROVERSIA DE NORMAS.** Cualquier supuesto de colisión en el orden administrativo, o conflicto normativo relativo a la aplicación del presente régimen, deberá interpretarse y resolverse en beneficio de las previsiones de esta Ordenanza.

Art. 31°.- **COMUNÍQUESE,** Publíquese, dése copia al Registro Municipal y **ARCHÍVESE.**-

DADA EN SALA DE SESIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, A LOS SEIS DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DOCE.

Anexo II

Encuesta

Objetivo de la encuesta

El objetivo de la encuesta es conocer la opinión/percepción social sobre el tema de esta investigación para contrastar con los considerandos de la propuesta. .

Tipo de encuesta

Es una encuesta no probabilística, auto administrada a través de Internet mediante la herramienta Formularios de Google (Googleform)

Muestra

Se hace un muestro por conveniencia por criterios operativos de accesibilidad, bajo costo y rapidez.

En diciembre de 2013, se crea de la pagina en Facebook Convenios Urbanísticos Córdoba¹⁹ con el fin de publicar información referida al tema.

Ante el incumplimiento de la Ord. 12077- Convenios Urbanísticos, que crea el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba para la inscripción de los Convenios Urbanísticos aprobados, que se formalicen entre la Municipalidad de la ciudad de Córdoba y cualquier otra persona física o jurídica de carácter pública o privada, y que hayan sido refrendados por el Concejo Deliberante. A más de un año de su promulgación y después de casi 1 año de ratificados los dos primeros convenios , intentaremos dar en esta página la información pública que nos retacean.(CUC, 2013)

Desde entonces se han sumado numerosos seguidores, profesionales, investigadores, vecinos en general, llegando en la actualidad a la cantidad de 1129 personas indudablemente interesadas en el tema Convenios Urbanísticos, es decir Intervenciones

¹⁹<https://www.facebook.com/pages/category/Community/Convenios-Urbanisticos-C%C3%B3rdoba-259958800825810/>

urbanas con modificaciones puntuales a las normativas urbanísticas mediante la figura de Articulación Público-Privada.

Esta es la población elegida para hacer la encuesta, si bien son personas con interés en el tema, no garantizan representatividad ya que no se ha hecho una selección con criterio estadístico lo que no permite hacer afirmaciones generales con rigor estadístico, generalización de resultados o inferencias sobre el total de la población. De todos modos permite confrontar la propuesta con opiniones de un gran sector interesado en el tema.

Selección de Variables

Con el objetivo de confrontar lo considerado en la propuesta se consideran tres dimensiones, del encuestado, del tema en cuestión (donde se incluyen las variables de la propuesta) y de la Página web.

En relación a los encuestados importa para determinar perfiles y su categorización, las variables seleccionadas son: pertenencia sectorial, pertenencia territorial, área disciplinar, experiencia y capacidades.

Sobre el tema de la Tesis se divide en tres aspectos, en primer lugar Convenios Urbanísticos Córdoba donde interesa la valoración de la implementación en general y por casos, en cuanto a efectos negativos y positivos así como también sectores afectados y beneficiados, en segundo lugar sobre las APP en general interesa saber la opinión sobre el instrumento y casos de "éxito" y finalmente sobre la Gestión de las mismas para el DUS se profundiza en la cuestiones específicamente relacionadas con la propuesta. Las variables son: el enunciado de la hipótesis y dentro del proceso de gestión, la importancia asignada a las etapas del proceso, profundizando en las *instancias críticas* detectadas Decisión, Marcos, Redes e Instrumentos, indagando sobre su importancia y también sobre los criterios principales y lineamientos (valoración del merito y oportunidad, potencialidad de marcos y de conformación de redes, participación, transparencia, costo/beneficio, seguimiento y evaluación).

Por último sobre la pagina de Convenios Urbanísticos, interesa valorar la importancia y utilidad de la información.

La elaboración del cuestionario

El cuestionario se organizó en 5 Secciones:

1. Perfil del encuestado
2. Convenios Urbanísticos Córdoba
3. APP en general

4. Gestión y DUS

5. Pagina Convenios Urbanísticos Córdoba

En la definición del perfil del encuestado se plantean preguntas mixtas, con opciones múltiples con opción de respuesta abierta (otros).

En el resto de la encuesta se utiliza mayormente preguntas cerradas, con escalas de valoración (acuerdo, grado de conocimiento, importancia, valoración de impactos, frecuencia) se selecciona este método ya que la redacción de variables conceptuales hacía demasiado extensa su lectura y se corría el riesgo de caer en respuestas aleatorias, ambiguas o sesgadas. Solo en algunas más específicas son preguntas abiertas y se requiere respuestas conceptuales.

Desarrollo de la encuesta

Se implementó previamente una prueba piloto en un reducido número de individuos para ajustar el cuestionario en cuestiones como su extensión, cantidad de preguntas, claridad de los planteamientos, lógica de ordenamiento, pertinencia de las opciones y los modos de valoración.

La encuesta definitiva se realizó durante la primera semana del mes de febrero 2020, no se alcanzó el objetivo inicial de 100 respuestas, solo se han respondido a la fecha 43 encuestas.

Cuestionario definitivo

Articulación Público Privada en Intervenciones Urbanas y Desarrollo Urbano Sustentable	
Esta Encuesta forma parte del trabajo de Investigación " Articulación Público-Privada en Intervenciones Urbanas para el Desarrollo Urbano Sustentable. Lineamientos para su implementación en un contexto de Gobernanza. Convenios Urbanísticos Córdoba" Tesis de la Maestría en Gestión ambiental del Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, de la Arq. María Beatriz Valencia. Esta investigación no está orientada a analizar los proyectos viabilizados por este mecanismo, sino los procesos de gestión . Esta información es totalmente confidencial y sólo tiene fines académicos. Los resultados que se obtengan de esta encuesta serán de gran utilidad para el cierre de la investigación, agradecería que pudieran responder a las siguientes preguntas.	
Perfil del encuestado	
Esta sección esta orientada a la identificación y caracterización de los participantes de esta encuesta.	
1. País de residencia *	<input type="checkbox"/> Argentina <input type="checkbox"/> Otros:
2. Ciudad de residencia *	<input type="checkbox"/> Córdoba <input type="checkbox"/> Área Metropolitana de Córdoba

	<input type="checkbox"/> Otros:
3. Ciudad donde desempeña su actividad principal. *	<input type="checkbox"/> Córdoba <input type="checkbox"/> Área Metropolitana de Córdoba <input type="checkbox"/> Otros:
4. Nivel de instrucción *	<input type="checkbox"/> Ciclo obligatorio incompleto <input type="checkbox"/> Ciclo obligatorio completo (secundario) <input type="checkbox"/> Terciario <input type="checkbox"/> Universitario <input type="checkbox"/> Posgrado <input type="checkbox"/> Maestría <input type="checkbox"/> Doctorado <input type="checkbox"/> Otros:
5. Sector de pertenencia *	<input type="checkbox"/> Sociedad civil (vecino, integrante de ONGs, Centros Vecinales, etc.) <input type="checkbox"/> Academia (experto, investigador, docente) <input type="checkbox"/> Sector Privado (empresario desarrollista, constructor, comercio inmobiliario, profesional independiente) <input type="checkbox"/> Sector Gubernamental (funcionarios, empleados públicos, etc.) <input type="checkbox"/> Prensa
5.1. Si Ud. pertenece al sector, académico, investigación docencia o experto. ¿En qué área disciplinar desarrolla su actividad principal?	<input type="checkbox"/> Arquitectura <input type="checkbox"/> Urbanismo <input type="checkbox"/> Ingenierías <input type="checkbox"/> Ambiente y Sustentabilidad <input type="checkbox"/> Biología, ecología. <input type="checkbox"/> Derecho <input type="checkbox"/> Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales <input type="checkbox"/> Historia y Geografía <input type="checkbox"/> Sociología, antropología <input type="checkbox"/> Comunicación Social <input type="checkbox"/> Demografía <input type="checkbox"/> Economía <input type="checkbox"/> Ciencias de la Gestión y de la Administración Pública <input type="checkbox"/> Otros.
5.2. Si Ud. pertenece o ha pertenecido al Sector Privado ¿qué tipo de actividad ha desarrollado, en relación al tema?	<input type="checkbox"/> Proyectista <input type="checkbox"/> Empresa Desarrollista <input type="checkbox"/> Actividad Inmobiliaria <input type="checkbox"/> Constructora

	<input type="checkbox"/> Consultora <input type="checkbox"/> Intermediario <input type="checkbox"/> Propietario de terrenos <input type="checkbox"/> Otros
5.3. Si Ud. pertenece o ha pertenecido al sector Gubernamental ¿En qué nivel de gobierno ha ejercido o ejerce funciones?	<input type="checkbox"/> Nacional <input type="checkbox"/> Provincial <input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/> Otros
5.4. Si ha ejercido o ejerce funciones en el gobierno ¿qué tipo de puesto ha ocupado?	<input type="checkbox"/> Funcionario Político del ejecutivo <input type="checkbox"/> Empleado de Planta Técnica <input type="checkbox"/> Concejal , poder legislativo <input type="checkbox"/> Otros
6. Ámbito de interés * Ámbito desde el cual se interesa por la temática	<input type="checkbox"/> Ciudadano individual con interés en las Políticas Públicas Municipales en general <input type="checkbox"/> Vecino de emprendimientos autorizados mediante Convenios, preocupado por los impactos. <input type="checkbox"/> Interés académico, investigador, experto en temas relacionados. <input type="checkbox"/> Posibilidad de aplicación en el Ejercicio Profesional Independiente <input type="checkbox"/> Posibilidad de aplicación como Desarrollista, propietario, comerciante, inversor. <input type="checkbox"/> Posibilidad de aplicación desde un gobierno municipal del que forma parte. <input type="checkbox"/> Integrante de alguna organización de la Sociedad civil con interés en temas relacionados <input type="checkbox"/> Necesidad de información para contenidos de medios de comunicación <input type="checkbox"/> Otros:.....
7. ¿Ha participado ud. en la negociación o aprobación de algún Convenio Urbanístico en Córdoba o cualquier otra experiencia de APP para intervenciones urbanas en otras ciudades? *	<input type="checkbox"/> No, nunca he participado <input type="checkbox"/> Sí, como Iniciador <input type="checkbox"/> Sí, como Empleado Municipal <input type="checkbox"/> Sí, como Funcionario del Ejecutivo <input type="checkbox"/> Sí, como Concejal <input type="checkbox"/> Sí, como Asesor <input type="checkbox"/> Sí, reclamando, como vecino afectado <input type="checkbox"/> Otros:.
Convenios Urbanísticos Córdoba	
En esta sección interesa su percepción acerca de la experiencia de implementación de APP en el caso Córdoba, mediante la Ord. 12077 de convenios Urbanísticos.	

8. ¿Cuánto diría usted que conoce los Convenios Urbanísticos Córdoba? *	<input type="checkbox"/> Mucho <input type="checkbox"/> Bastante <input type="checkbox"/> Algo <input type="checkbox"/> Muy poco <input type="checkbox"/> Nada
9. En la experiencia cordobesa ¿cuales son a su criterio los Proyectos que mayores impactos han generado? Puede valorar sólo los que conoce.	<input type="checkbox"/> Muy positivo <input type="checkbox"/> Algo positivo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Algo negativo <input type="checkbox"/> Muy negativo Tabla con 31 Convenios Aprobados
10. A su criterio, en general los efectos para la ciudad de la implementación de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos en Córdoba han sido : *	<input type="checkbox"/> Muy positivos <input type="checkbox"/> Algo positivos <input type="checkbox"/> Dudosos <input type="checkbox"/> Algo negativos <input type="checkbox"/> Muy negativos
11. ¿Desea explicar brevemente por qué?
12. En su opinión ¿qué sectores cree ud. han sido mayormente los más beneficiados y afectados? * Puede valorar sólo los que conoce	<input type="checkbox"/> . Muy beneficiados <input type="checkbox"/> Algo beneficiados <input type="checkbox"/> Ni beneficiados ni afectados <input type="checkbox"/> Algo afectados <input type="checkbox"/> Muy afectados <input type="checkbox"/> Ciudadanos en gral. <input type="checkbox"/> Vecinos cercanos <input type="checkbox"/> Grandes desarrollistas <input type="checkbox"/> Pequeños desarrollistas <input type="checkbox"/> Profesionales independientes <input type="checkbox"/> Productores industriales <input type="checkbox"/> Productores frutihortícolas <input type="checkbox"/> Propietarios de tierras no urbanizables <input type="checkbox"/> Funcionarios
Articulación Público Privada (APP) en Intervenciones Urbanas Esta sección trata sobre experiencias de Intervenciones urbanas con modificaciones puntuales a las normativas urbanísticas mediante la figura de Articulación Público-Privada. En general	
13. ¿Cuánto diría usted que conoce sobre estas experiencias en el ámbito nacional e internacional ? * (filtro)	<input type="checkbox"/> Mucho <input type="checkbox"/> Bastante <input type="checkbox"/> Algo <input type="checkbox"/> Muy poco <input type="checkbox"/> Nada
14. En general ¿cuál es su opinión sobre las modificaciones puntuales a las normativas urbanísticas para facilitar Intervenciones Urbanas mediante la	<input type="checkbox"/> No deberían existir <input type="checkbox"/> Pueden ser necesarias en algunos casos muy excepcionales <input type="checkbox"/> Depende de cómo se gestionen

figura de Articulación Público-Privada (APP)? *	<input type="checkbox"/> Son necesarias para flexibilizar las normativas <input type="checkbox"/> Es el mecanismo más adecuado para la gestión urbana actual
15. De acuerdo a lo que usted conoce ¿puede mencionar alguna de Intervención Urbana o proyectos de gran escala gestionados mediante APP con modificaciones excepcionales a las normas vigentes que pueda ser usado como referente de éxito? *
16. ¿Desea explicar brevemente por qué ? Tu respuesta
La Gestión y el Desarrollo Urbano Sustentable	
Pensando en el aporte de estos instrumentos al Desarrollo Urbano Sustentable, se requiere en esta sección la valoración de las condiciones que se debieran cumplir en ciertas instancias críticas del proceso de Gestión de Intervenciones urbanas con modificaciones puntuales a las normativas urbanísticas mediante la figura de Articulación Público-Privada.	
17. ¿Qué tan de acuerdo está ud. con esta afirmación? : Los Convenios Urbanísticos, en un contexto de Gobernanza pueden constituirse como instrumentos para alcanzar objetivos de Desarrollo Urbano Sustentable. *	<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/> Algo de acuerdo <input type="checkbox"/> Ni acuerdo ni desacuerdo <input type="checkbox"/> Algo en desacuerdo <input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo
El Proceso de Gestión Se distinguen en este proceso algunas etapas fundamentales : La toma de Decisión inicial , la Programación, la Implementación y el Seguimiento y evaluación.	
La Decisión	
18. En la toma de decisión inicial lo más importante es: *	Muy importante Algo Importante Moderadamente importante Poco Importante Nada importante — Quién es el Iniciador — Los motivos de la iniciativa — Cómo se valora el mérito y la oportunidad de aplicación. — Quién lidera el proceso — La agilidad con la que se decide
19. Al momento de la valoración del mérito y la oportunidad de la aplicación de estos mecanismos o Intervenciones ¿cuáles considera que	Muy importante Algo importante Moderadamente importante Poco importante

serían los criterios principales a tener en cuenta? *	<ul style="list-style-type: none"> └ Nada importante — El beneficio monetario a corto plazo para el municipio — La correspondencia con marcos de referencia (objetivos, políticas, planes, normas) — La necesidad de atraer inversiones — La correspondencia con el Interés General — Visión estratégica, integral y a Largo Plazo — La opinión de la ciudadanía
<p>Los Marcos</p> <p>Hay aspectos clave en el contexto de aplicación de estos instrumentos, referidos a la situación en la que se encuadra el proceso de Gestión. Estas cuestiones son las analizadas en esta instancia. Nos referimos entre otros a Objetivos, principios, políticas, planes, normas, estructura institucional y redes de actores.</p>	
20. Para garantizar el aporte de las APP al DUS identificar o definir los MARCOS de referencia globales, nacionales y locales debe considerarse:	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante
21. Conocer la Estructura Institucional en la que se desarrollan estos procesos debe considerarse: *	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante
22. Identificar los actores involucrados en estos procesos, sus relaciones y conflictos debe considerarse: *	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante
<p>Las Redes</p> <p>Este aspecto se refiere a la valoración de la necesidad de la participación amplia en el proceso de Gestión</p>	
23. La participación multisectorial de actores involucrados en el proceso de Gestión es *	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante
24. Además del sector privado y funcionarios de gobierno del área específica, la implementación de estos procesos debería procurar la participación de :	<ul style="list-style-type: none"> └ Muy importante └ Algo importante └ Moderadamente importante └ Poco importante └ Nada importante

	<ul style="list-style-type: none"> — Inversores externos — Técnicos de planta municipal — Otras áreas municipales — Representantes (poder legislativo, concejales) — Universidades — Consultores Expertos (privados, externos) — Sector privado — Ciudadanos en general de manera individual — Vecinos afectados directamente — Ciudadanía organizada (ONGs, Organizaciones de Base) — Colegios Profesionales — Funcionarios del Ejecutivo
25. La conformación y fortalecimiento de redes de actores es: *	<input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante
26. El rediseño de las estructuras institucionales es	<input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante
27. La transparencia y acceso a la información es suficiente para reducir la discrecionalidad y garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos.	<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/> Algo de acuerdo <input type="checkbox"/> Ni acuerdo ni desacuerdo <input type="checkbox"/> Algo en desacuerdo <input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo
28. Ampliar la base de actores en la toma de decisiones , contribuye a reducir la discrecionalidad y a garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos. *	<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/> Algo de acuerdo <input type="checkbox"/> Ni acuerdo ni desacuerdo <input type="checkbox"/> Algo en desacuerdo <input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo
29. ¿Cuál considera que es el grado de importancia de la participación de estas redes en cada etapa del proceso? *	<input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante <ul style="list-style-type: none"> — Valoración del mérito y oportunidad para la Toma de decisión — Programación de las acciones — Implementación

	<ul style="list-style-type: none"> — Monitoreo, seguimiento y control de cumplimiento — Evaluación de resultados — Diseño de instrumentos — Firma de acuerdos
Lo instrumental	
Este aspecto se refiere a la estructura instrumental que da sustento a todo el proceso de Gestión de estas intervenciones y algunas consideraciones para el diseño de los mismos.	
30. La gestión de las APP requiere procedimientos , mecanismos e instrumentos específicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. *	<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/> Algo de acuerdo <input type="checkbox"/> Ni acuerdo ni desacuerdo <input type="checkbox"/> Algo en desacuerdo <input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo
31. Los mecanismos e instrumentos más importantes a definir son: *	<input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante <ul style="list-style-type: none"> — Instrumentos de planificación — Normativa específica para APP — Documentos que formalizan el acuerdo — Métodos de cálculo — Mecanismos de generación, sistematización y disponibilidad de información a lo largo de todo el proceso — Mecanismos de transparencia y comunicación — Instrumentos de control de gestión — Instrumentos de medición — Mecanismos de seguimiento y evaluación permanente — Instrumentos de evaluación de resultados a corto mediano y largo plazo — Mecanismos de participación
32. La ecuación costo/beneficio, enfoque y procedimiento de cálculo es uno de los puntos críticos en la definición instrumental. *	<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/> Algo de acuerdo <input type="checkbox"/> Ni acuerdo ni desacuerdo <input type="checkbox"/> Algo en desacuerdo <input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo
33. La ecuación costo/beneficio debe tener una visión que supere lo monetario a corto plazo y considere externalidades ambientales, económicas y sociales a mediano y largo plazo. *	<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo <input type="checkbox"/> Algo de acuerdo <input type="checkbox"/> Ni acuerdo ni desacuerdo <input type="checkbox"/> Algo en desacuerdo <input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo

34. El seguimiento, monitoreo y evaluación a lo largo de todo el proceso es necesario para *	<input type="checkbox"/> Muy importante <input type="checkbox"/> Algo importante <input type="checkbox"/> Moderadamente importante <input type="checkbox"/> Poco importante <input type="checkbox"/> Nada importante <input type="checkbox"/> El control de cumplimiento de obligaciones <input type="checkbox"/> La aplicación de sanciones <input type="checkbox"/> Asegurar la disponibilidad de información y transparencia <input type="checkbox"/> La mejora continua de los procesos <input type="checkbox"/> La resolución de contingencias <input type="checkbox"/> Verificar cumplimiento de objetivos
La página Convenios Urbanísticos Córdoba	
En diciembre de 2013 se crea la página de Facebook Convenios Urbanísticos Córdoba, esta sección indaga sobre algunos aspectos de la misma.	
35. ¿cómo se enteró de su existencia?	<input type="checkbox"/> Invitación directa de la página <input type="checkbox"/> Recomendación de algún conocido <input type="checkbox"/> Mediante un buscador <input type="checkbox"/> Un comentario en los medios de prensa <input type="checkbox"/> Comentarios o publicaciones en otras redes <input type="checkbox"/> Otros
36. ¿Desde cuando le gusta o sigue esta página?	<input type="checkbox"/> Desde el inicio (2013) <input type="checkbox"/> El último año (2019) <input type="checkbox"/> No recuerdo con exactitud
37. ¿ha recomendado la página o compartido publicaciones de esta página?	<input type="checkbox"/> Muy frecuentemente <input type="checkbox"/> Frecuentemente <input type="checkbox"/> Ocasionalmente <input type="checkbox"/> Raramente <input type="checkbox"/> Nunca
38. ¿considera valiosa y necesaria la información publicada?	1 = Intrascendente 2 3 4 5=muy valiosa y necesaria
39. Ha utilizado la información publicada para:	<input type="checkbox"/> Fundamentación de reclamos ciudadanos <input type="checkbox"/> Desarrollo de Proyectos <input type="checkbox"/> Tramitación de Convenios <input type="checkbox"/> Fundamentación de decisiones de Política Pública <input type="checkbox"/> Trabajos académicos <input type="checkbox"/> Ampliación de contenidos de medios de prensa

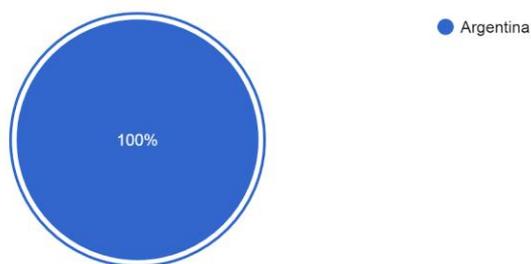
	<input type="checkbox"/> No la ha utilizado <input type="checkbox"/> Otros:
Gracias	

Resultados

23 Respuestas (hasta el 10/02/2020) de 188 interacciones en la página (12%)

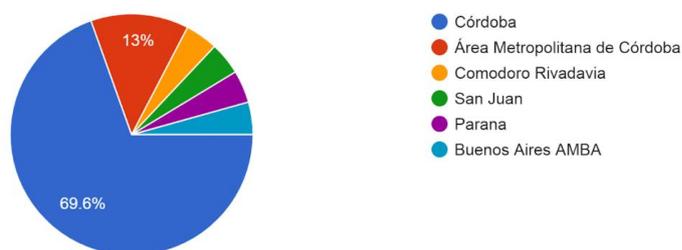
1. País de residencia *

País de residencia
23 respuestas



2. Ciudad de residencia *

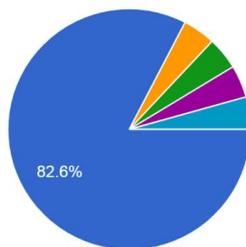
Ciudad de residencia
23 respuestas



3. Ciudad donde desempeña su actividad principal. *

Ciudad donde desempeña su actividad principal.

23 respuestas

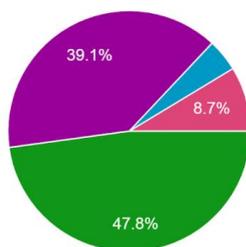


- Córdoba
- Área Metropolitana de Córdoba
- Comodoro Rivadavia
- San Juan
- Parana
- GCBA

4. Nivel de instrucción *

Nivel de instrucción

23 respuestas

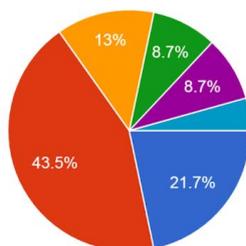


- Ciclo obligatorio incompleto
- Ciclo obligatorio completo (secundario)
- Terciario
- Universitario
- Estudios de Posgrado
- Maestría
- Doctorado

5. Sector de pertenencia *

Sector de pertenencia

23 respuestas

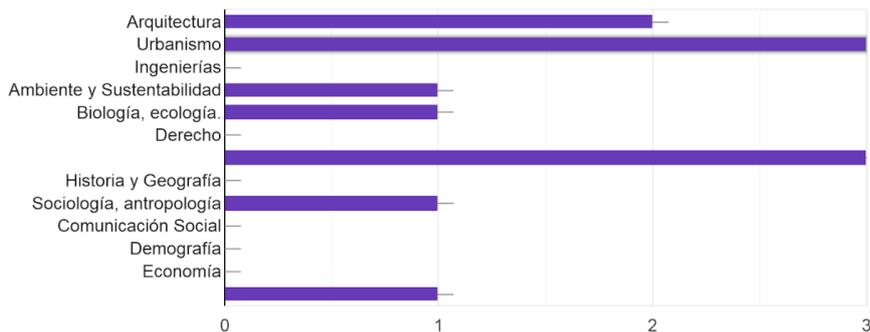


- Sociedad civil (vecino, integrante de ONGs, Centros Vecinales, etc.)
- Academia (experto, investigador, docente)
- Sector Privado (empresario desarrollista, constructor, comercio in...)
- Sector Gubernamental (funcionarios, empleados públicos, etc)
- Prensa
- Ing

5.1. Si Ud. pertenece al sector, académico, investigación docencia o experto. ¿En qué área disciplinar desarrolla su actividad principal?

8. Si Ud. pertenece al sector, académico, investigación docencia o experto. ¿En qué área disciplinar desarrolla su actividad principal?

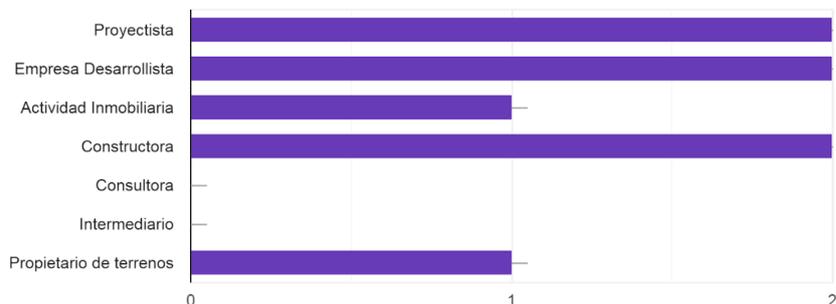
10 respuestas



5.2. Si Ud. pertenece o ha pertenecido al Sector Privado ¿qué tipo de actividad ha desarrollado, en relación al tema?

Si Ud. pertenece o ha pertenecido al Sector Privado ¿qué tipo de actividad ha desarrollado, en relación al tema?

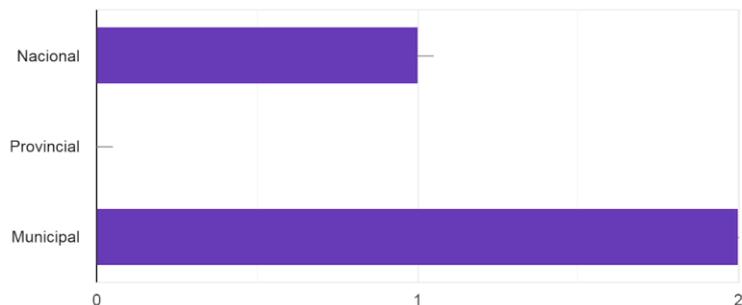
3 respuestas



5.3. Si Ud. pertenece o ha pertenecido al sector Gubernamental ¿En qué nivel de gobierno ha ejercido o ejerce funciones?

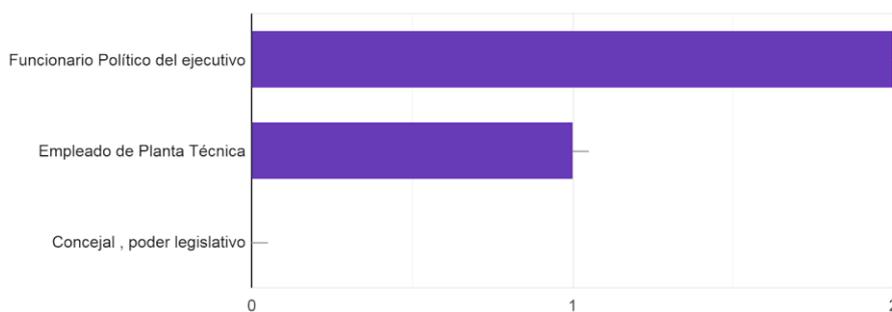
Si Ud. pertenece o ha pertenecido al sector Gubernamental ¿En qué nivel de gobierno ha ejercido o ejerce funciones?

2 respuestas



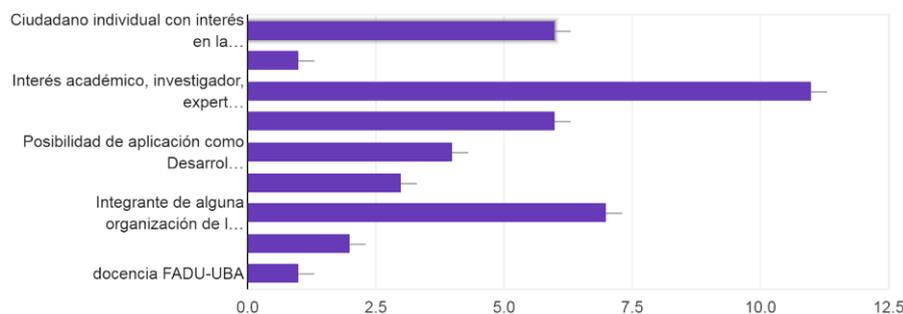
5.4. Si ha ejercido o ejerce funciones en el gobierno ¿qué tipo de puesto ha ocupado?

Si ha ejercido o ejerce funciones en el gobierno ¿qué tipo de puesto ha ocupado?
23 respuestas



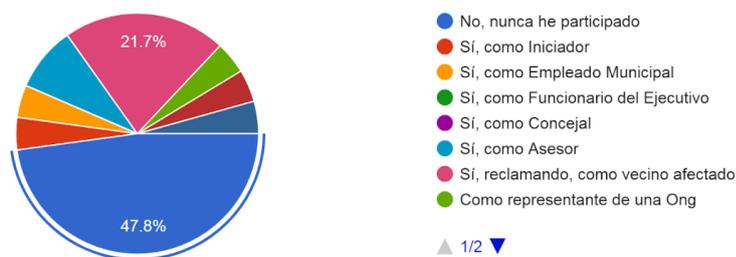
6. **Ámbito de interés ***

Ámbito de interés
23 respuestas



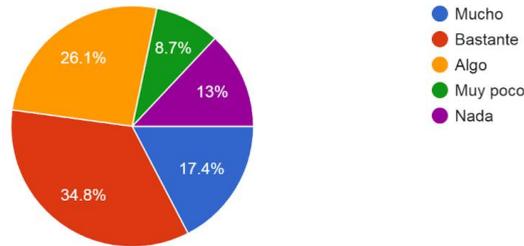
7. **¿Ha participado Ud. en la negociación o aprobación de algún Convenio Urbanístico en Córdoba o cualquier otra experiencia de APP para intervenciones urbanas en otras ciudades? ***

¿Ha participado ud. en la negociación o aprobación de algún Convenio Urbanístico en Córdoba o cualquier otra experiencia de APP para intervenciones urbanas en otras ciudades?
23 respuestas

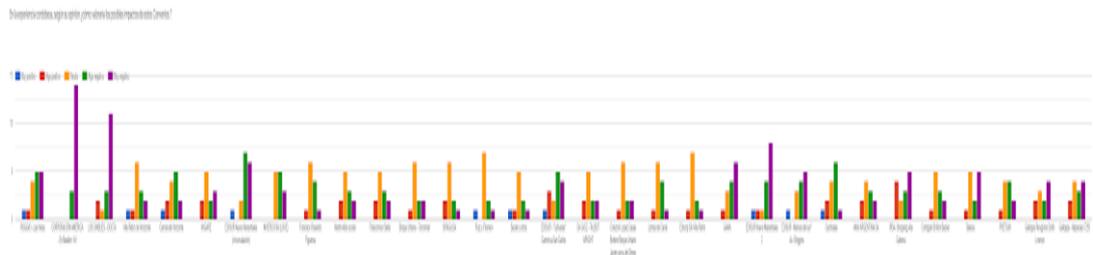


8. **¿Cuánto diría usted que conoce los Convenios Urbanísticos Córdoba? ***

¿Cuánto diría usted que conoce los Convenios Urbanísticos Córdoba?
23 respuestas

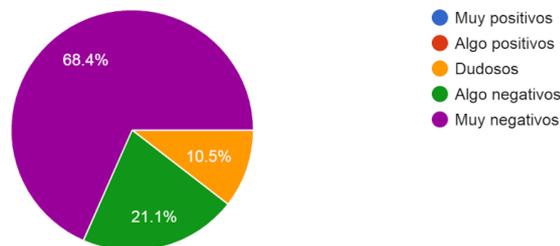


9. En la experiencia cordobesa, según su opinión ¿cómo valoraría los posibles impactos de estos Convenios?



10. A su criterio, en general los efectos para la ciudad de la implementación de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos en Córdoba han sido :

A su criterio, en general los efectos para la ciudad de la implementación de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos en Córdoba han sido :
19 respuestas



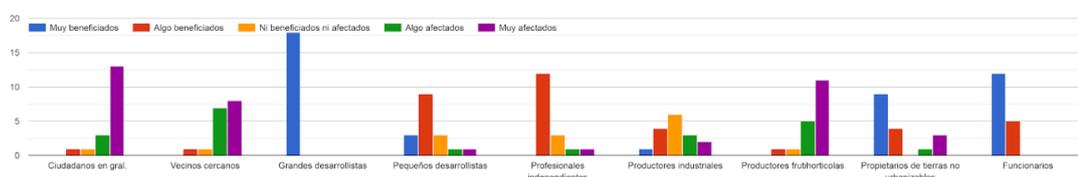
11. ¿por qué?

- escasos beneficios económicos, ambientales y de infraestructura para la ciudad en conjunto. población desplazada; concentración en proyectos sólo para ABC1
- Los convenios pocas veces lograron dar respuestas acertadas y beneficios a la sociedad o a lograr un planeamiento deseado. Por el contrario, los beneficios obtenidos de los convenios, siempre fue mayor de los actores privados que del propio estado.
- No se planifica la ciudad, se negocia, se subasta, se vende a los intereses particulares, es la herramienta del especulador y la municipalidad para legalizar el "negocio" sin ningún control. Solo hay que pasearse por Córdoba.
- Porque en todos los casos son acuerdos que sólo benefician a los privados con alto impacto ambiental, social y urbanístico para la ciudad y en detrimento del interés público
- Porque ha permitido las excepciones a la normativa sin ningún límite y sin tener un plan de ordenamiento urbano. Además de la falta de transparencia en la implementación de los convenios y la determinación de los beneficios para los privados.
- Extensión de la Mancha urbana escasa contraprestación

- *Intereses entre los emprendedores y el ente gubernamental*
- *El impacto en la estructura urbana, su funcionamiento y la posibilidad de sustentabilidad de la ciudad se ven seriamente afectados a partir de la implementación de convenios urbanísticos, sobre todo aquellos que han generado urbanizaciones de una escala hasta ahora desconocida por la ciudad. Por otro lado, pero menos importante, es el antecedente que generan en relación a la negociación de la normativa urbana bajo la premisa de la recuperación de plusvalor. Ambos impactos, no sólo generan consecuencias negativas en la actualidad sino que, según mi criterio, han marcado una trayectoria difícil de revertir.*
- *Extienden mancha urbana sin llegar a captar los beneficios de las plusvalías urbanas para el conjunto de los ciudadanos.*
- *Por la desproporción entre los beneficios para los desarrollistas y los beneficios para la ciudad. En varios casos, cero beneficio para la ciudad y enormes perjuicios para el desarrollo urbano*
- *Por su impacto negativo en el ambiente y los pocos beneficios que obtiene la ciudadanía*
- *Porque mercantilización el ordenamiento territorial. La ciudad fue creciendo en función de los intereses de los privados, en contra del bien común. Además, han tenido indicios muy evidentes de corrupción.*
- *Porque acentúan la inequidad en el uso de la tierra, y muy especialmente el acceso a áreas verdes por los sectores mas desfavorecidos de la población. A su vez atenta contra la producción de alimentos en cercanía, negando una problemática que acrecienta los costos ambientales y económicos del abastecimiento de la ciudad, y haciendo del núcleo urbano un sistema cada vez más subsidiado.*
- *Por qué la aprobación de estos no todos han sido respetando todos los procesos que deberían cumplirse, en particular el impacto ambiental*
- *Porque han extendido la mancha urbana y no han densificado zonas vacantes de la ciudad.*
- *No se realizó un planeamiento territorial previo. Se corre el riesgo que colapse los servicios, por ejemplo cloacales. Se focaliza en una mayor segregación social.*
- *No está mal que existan, pero no responden a algún tipo de plan urbano general o de sector y en consecuencia se desvirtúa su sentido, de sumar mejoras y suelen implicar "tarifar" una permisividad mayor o diferente. No abordan lo cualitativo, sino sólo lo cuantitativo desde una óptica muy reductiva. El destino de áreas vacantes o estratégicas, la apertura de nuevas urbanizaciones, la preservación patrimonial y ambiental, la localización de actividades de gran impacto ambiental, etc., no pueden estar circunscriptas a una relación binaria "opaca" entre el funcionario "de turno" y el desarrollista. Requieren consensos técnicos y sociales mayores.*
- *La falta de planificación municipal impide la correcta y justa asignación de la contraparte privada. Además, en muchos casos el cálculo de la plusvalía (si no recuerdo mal el concepto) ha sido subvalorado, por lo que el beneficio público disminuye considerablemente.*
-
- *La forma de implementar las concertaciones público privadas en Córdoba, habilitó la presentación masiva de proyectos que responden a intereses particulares sin una mínima planificación general (que debería ser concertada y basada en el bien común) que les de marco. De manera tal que son intervenciones aisladas que, por un lado, transforman la ciudad existente sin las adaptaciones previas para contener la mayor presión sobre la prestación de servicios y, por otro, extienden la ciudad hacia sectores de uso rural e industrial generando severos problemas de conexión y dotación de servicios y obras públicas necesarias para que las nuevas zonas formen una misma trama urbana con la ciudad existente.*
- *Por otra parte, los Convenios Urbanísticos tampoco han cumplido con la promesa de ser fuentes de ingresos permanentes para las finanzas municipales. El atraso en los compromisos asumidos por los privados para devolver plusvalía al Municipio (ya sea en obras o en dinero en efectivo) y el otorgamiento de obras que aparecen como contraprestación pero que solo benefician al desarrollista en cuestión, han generado escasos ingresos a las arcas locales por vía de los acuerdos público privados.*
- *Por último, resaltamos que la implementación de la ordenanza arroja un saldo muy preocupante en términos de política pública ya que no posee mecanismos de control internos o externos. No hay instancias oficiales de control externo de la ciudadanía y otras instituciones, pero internamente tampoco: pese a diversos señalamientos negativos en torno a los proyectos realizados por la burocracia técnica estable del municipio, los acuerdos siempre consiguieron firma del Intendente (incluso aquellos pagados de irregularidades como es el caso de Fleurquin). Así mismo, la mayoría de los proyectos fueron tratados de manera express y aprobados por mayoría automática del Concejo Deliberante. Eso tiene que ver con la Carta Orgánica de Córdoba, pero también con la propia ordenanza 12.077 que otorga al legislativo municipal un rol de mero espectador que solo ratifica o no ratifica lo ya acordado por el intendente.*
- *Pese a ser herramientas eminentemente mercantilistas (crean mercado allí donde no lo había), hay mejores experiencias de arreglos público privados en Argentina y Latinoamérica. Pero su aplicación en Córdoba ha sido verdaderamente desfavorable para la ciudad y sus habitantes. Ha funcionado solo como una herramienta de vehiculización de negocios particulares sin contemplación alguna por el bien común. La conducción estatal funciona en los 7 años desde el inicio de su aplicación, solo como actor que viabilizó la iniciativa privada que dirigió el crecimiento desigual y fragmentado de nuestra ciudad. Las consecuencias negativas de esa praxis abundan por doquier en nuestra ciudad.*

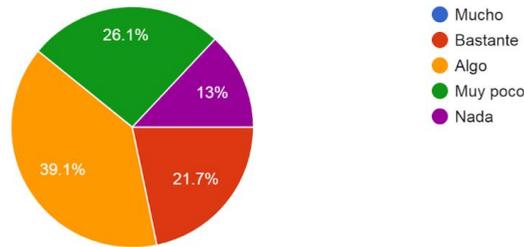
12. En su opinión ¿en qué grado han sido afectados o beneficiados estos sectores?

En su opinión ¿en qué grado han sido afectados o beneficiados estos sectores?



13. ¿Cuánto diría usted que conoce sobre estas experiencias en el ámbito nacional e internacional ? *

¿Cuánto diría usted que conoce sobre estas experiencias en el ámbito nacional e internacional ?
23 respuestas



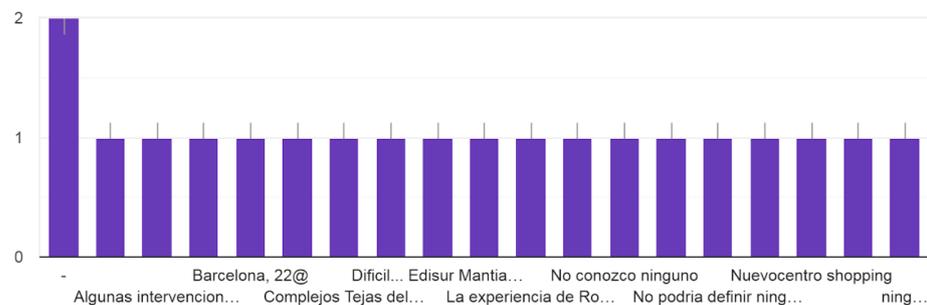
14. ¿Cuál es su opinión sobre las modificaciones puntuales a las normativas urbanísticas para facilitar Intervenciones Urbanas mediante la figura de Articulación Público-Privada? *

¿Cuál es su opinión sobre las modificaciones puntuales a las normativas urbanísticas para facilitar Intervenciones Urbanas mediante la figura de Articulación Público-Privada?
20 respuestas



15. Mencione alguna experiencia de Intervención Urbana o proyectos de gran escala gestionados mediante APP con modificaciones excepcionales a las normas vigentes que pueda ser usado como referente de éxito. *

Mencione alguna experiencia de Intervención Urbana o proyectos de gran escala gestionados mediante APP con modificaciones excepcionales a ...s que pueda ser usado como referente de éxito.
20 respuestas

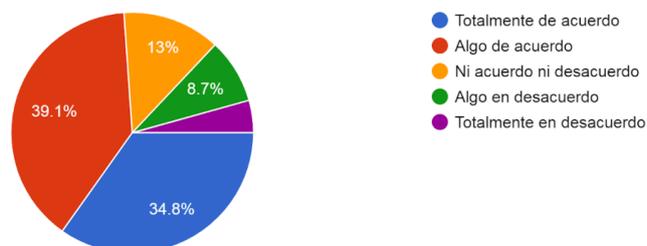


16. ¿Por qué la considera exitosa ? *

- *Habilitaron un sector de la ciudad con la posibilidad de loteo urbano. No estoy de acuerdo con prolongar la mancha urbana mas alla de ciertos limites. No estoy de acuerdo con ciertas tipologias en altura que se llevan a cabo sobre el sector.*
- *Fue planificada a partir de las necesidades de la gente, y el beneficio fue para la ciudad, la gente, y los promotores. Todos ganaron.*
- *N/d*
- *Porque si bien también presenta problemas está enmarcada en un plan de desarrollo urbano.*
- *Articulación. Provincia municipio. Vivienda social y espacio publico*
- *Generó un desarrollo de la zona sur que estaba deprimida*
- *La intervención fue enteramente coordinada por el gobierno provincial, con colaboración del gobierno local en busca de la recuperación de un sector estratégico de la ciudad, apoyando a la vez la mejora en las condiciones habitacionales de un asentamiento de larga data. El acuerdo incluyó diferentes sectores sociales e intereses tanto públicos como privados, el cálculo de plusvalía se generó a partir de un estudio y análisis particular con especial atención a las modalidades de recuperación, y el proyecto contempló la etapabilidad tanto en su ejecución como en su gestión.*
- *Desarrollo urbanístico creando gran cantidad de espacios y equipamientos públicos. Captación de plusvalía para mejoramiento de un sector cercano en condiciones de precariedad de infraestructura (cordón ayacucho).*
- *Porque siguen construyendo y posibilitando el acceso a tierra y vivienda para un sector que nadie más atiende. No conozco ninguno*
- *Este proyecto está ubicado en una zona degradada y poco protegida, cuando se desarrolle va a generar en la zona una mejora que no se lograría de otra forma ya que es una zona agroindustrial que no se puede cultivar por la cercanías a las viviendas caso ejemplo Ituzaingó. Esto va a lograr usar áreas que ya su uso de suelo no es adecuado. En la ciudad hay muchos espacios con características similares pero solo se logran los cambios a través de estas medidas, sino no sería posible con las normativas actuales ya que no están actualizadas los usos con otras condiciones. Si quisiéramos llevar a cabo estos desarrollos por la vía normal no se podría.*
- *Porque le dio vida a la ciudad y funciona dentro de la mancha urbana.*
- *No podría definir que sea exitosa.*
- *El éxito tiene que ver con el redesarrollo de áreas deprimidas y con políticas de inclusión social. El tema esencial es que el liderazgo sea público y de la sociedad civil*
- *Porque optimiza los recursos existentes , genera soluciones de suelo para uso social , no tiene grandes costos para el municipio y genera respuestas con recursos genuinos , sin tener que pedir préstamos a foráneos . Al permitir el cambio de uso de la tierra , genera plusvalía que es distribuida tanto para el inicial propietario de la tierra como para el municipio y las familias beneficiadas*
- *por los logros obtenidos por todas las partes, visibilizando acciones q no hubieran podido realizarse fuera del marco de un convenio urbanístico*
- *Por la realización de concurso público de ideas para la presentación de proyectos, por el diseño de bases que, aunque con matices criticables, en general parten desde el disfrute ciudadano del espacio público, porque se resguarda gran parte del pulmón verde, y porque los privados participan pero sumiéndose a un proyecto dirigido desde lo público y con eje en el bien común.*

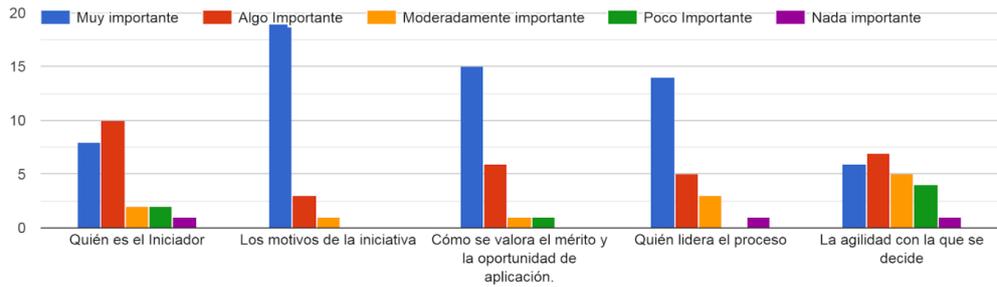
17. ¿Qué tan de acuerdo está ud. con esta afirmación? : "Los Convenios Urbanísticos, en un contexto de Gobernanza pueden constituirse como instrumentos para alcanzar objetivos de Desarrollo Urbano Sustentable." *

¿Qué tan de acuerdo está ud. con esta afirmación? : "Los Convenios Urbanísticos, en un contexto de Gobernanza pueden constituirse como instrumentos para alcanzar objetivos de Desarrollo Urbano Sustentable."
23 respuestas



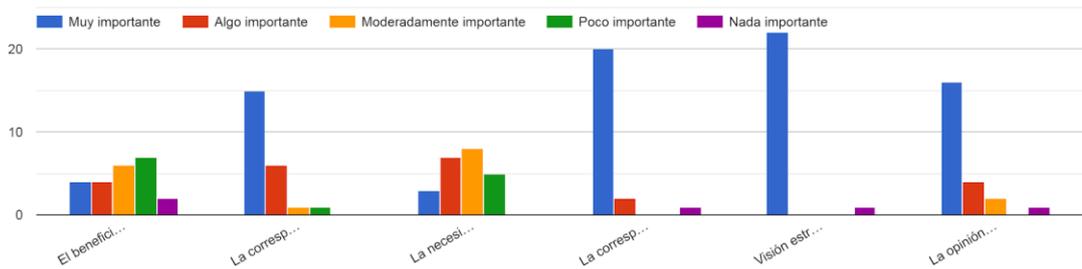
18. En la toma de decisión inicial lo más importante es: *

En la toma de decisión inicial lo más importante es:



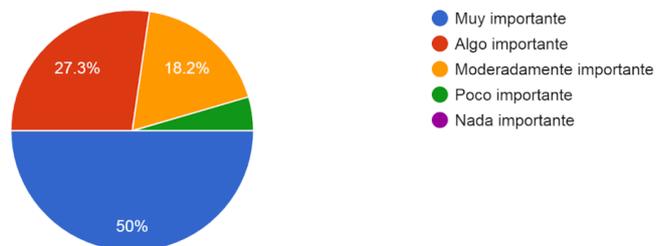
19. Al momento de la valoración del mérito y la oportunidad de la aplicación de estos mecanismos o Intervenciones ¿cuáles considera que serían los criterios principales a tener en cuenta? *

Al momento de la valoración del mérito y la oportunidad de la aplicación de estos mecanismos o Intervenciones ¿cuáles considera que serían los criterios principales a tener en cuenta?



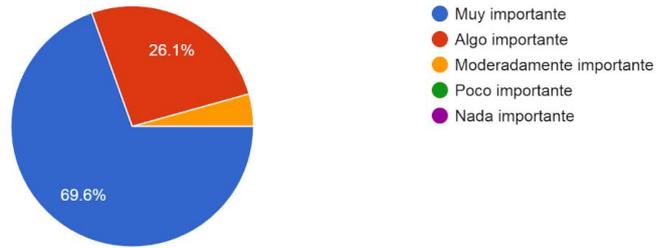
20. Para garantizar el aporte de los procesos de APP al DUS identificar o definir los MARCOS de referencia globales, nacionales y locales debe considerarse:

Para garantizar el aporte de los procesos de APP al DUS identificar o definir los MARCOS de referencia globales, nacionales y locales debe considerarse:
22 respuestas



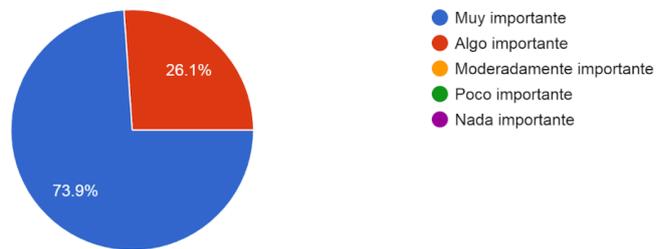
21. Conocer la Estructura Institucional en la que se desarrollan estos procesos debe considerarse: *

Conocer la Estructura Institucional en la que se desarrollan estos procesos debe considerarse:
23 respuestas



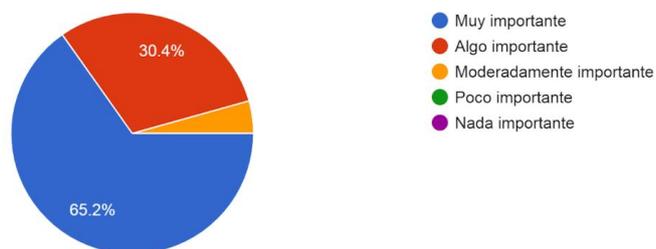
22. Identificar los actores involucrados en estos procesos, sus relaciones y conflictos debe considerarse: *

Identificar los actores involucrados en estos procesos, sus relaciones y conflictos debe considerarse:
23 respuestas



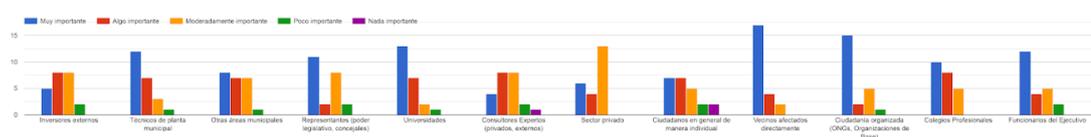
23. La participación multisectorial de actores involucrados en el proceso de Gestión es *

La participación multisectorial de actores involucrados en el proceso de Gestión es
23 respuestas



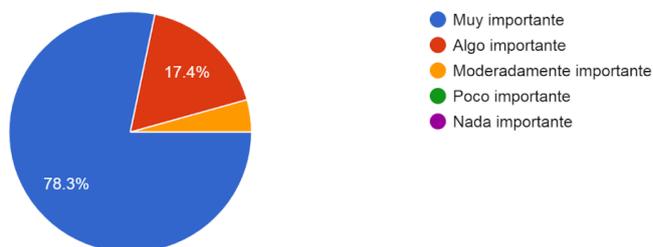
24. ¿Cuál considera ud. es el grado de importancia de la participación de estos sectores en el proceso de Gestión? *

¿Cuál considera ud. es el grado de importancia de la participación de estos sectores en el proceso de Gestión?



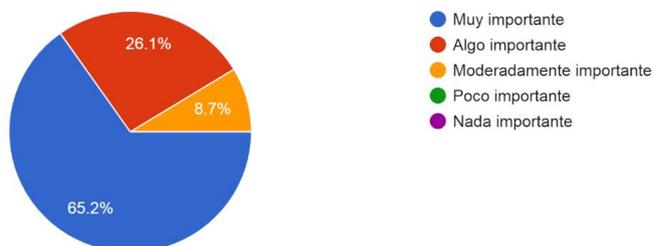
25. La conformación y fortalecimiento de REDES de actores para mejorar la gestión de estos procesos es: *

La conformación y fortalecimiento de REDES de actores para mejorar la gestión de estos procesos es:
23 respuestas



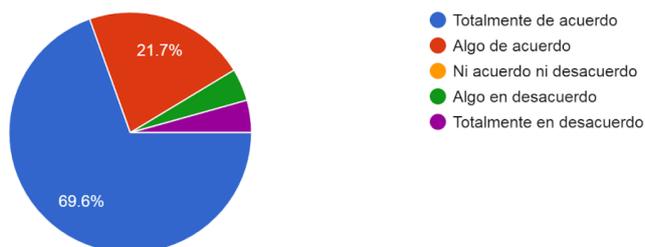
26. El rediseño de las estructuras institucionales para mejorar la gestión de estos procesos es : *

El rediseño de las estructuras institucionales para mejorar la gestión de estos procesos es :
23 respuestas



27. La transparencia y acceso a la información es suficiente para reducir la discrecionalidad y garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos.

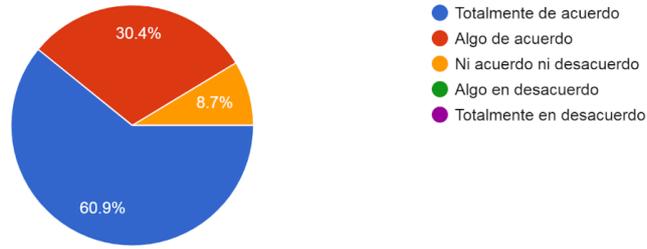
La transparencia y acceso a la información es suficiente para reducir la discrecionalidad y garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos.
23 respuestas



28. Ampliar la base de actores en la toma de decisiones , contribuye a reducir la discrecionalidad y a garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos. *

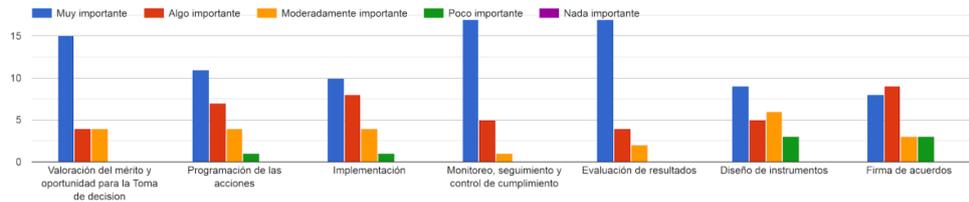
Ampliar la base de actores en la toma de decisiones , contribuye a reducir la discrecionalidad y a garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos.

23 respuestas



29. ¿Cuál considera que es el grado de importancia de la participación de estas redes en cada etapa del proceso? *

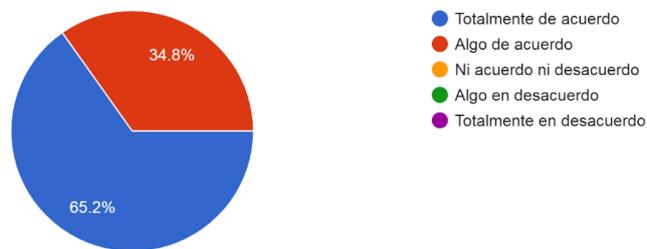
¿Cuál considera que es el grado de importancia de la participación de estas redes en cada etapa del proceso?



30. La gestión de las APP requiere procedimientos , mecanismos e instrumentos específicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. *

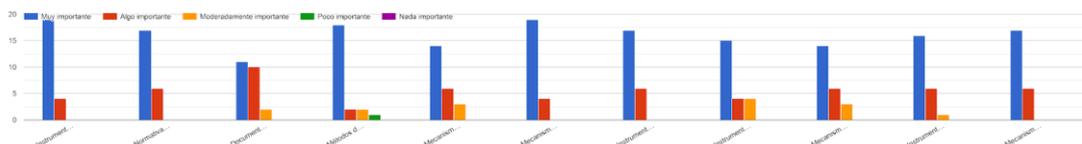
La gestión de las APP requiere procedimientos , mecanismos e instrumentos específicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

23 respuestas



31. Los mecanismos e instrumentos más importantes a definir son: *

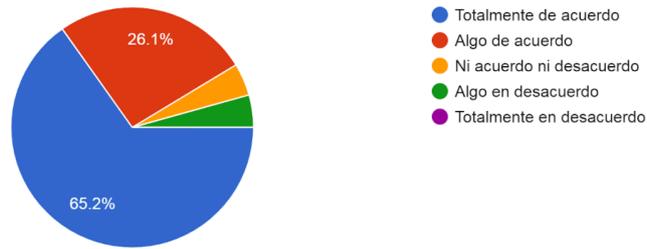
Los mecanismos e instrumentos más importantes a definir son:



32. La ecuación costo/beneficio, enfoque y procedimiento de cálculo es uno de los puntos críticos en la definición instrumental. *

La ecuación costo/beneficio, enfoque y procedimiento de cálculo es uno de los puntos críticos en la definición instrumental.

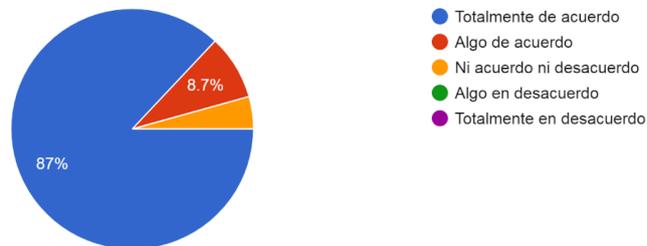
23 respuestas



33. La ecuación costo/beneficio debe tener una visión que supere lo monetario a corto plazo y considere externalidades ambientales, económicas y sociales a mediano y largo plazo. *

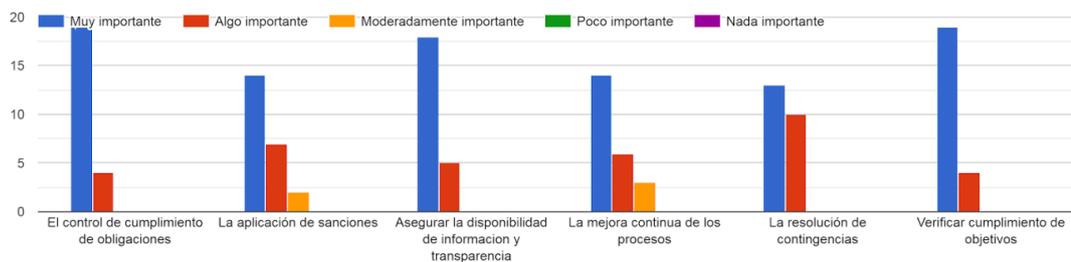
La ecuación costo/beneficio debe tener una visión que supere lo monetario a corto plazo y considere externalidades ambientales, económicas y sociales a mediano y largo plazo.

23 respuestas



34. El seguimiento, monitoreo y evaluación a lo largo de todo el proceso es importante para: *

El seguimiento, monitoreo y evaluación a lo largo de todo el proceso es importante para:

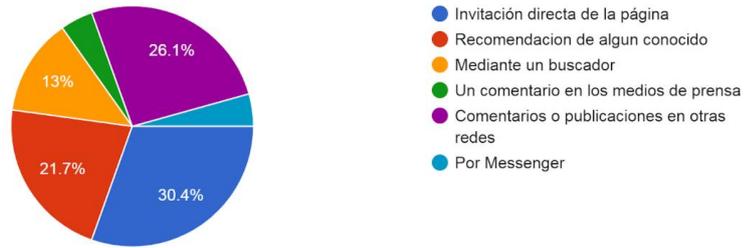


La página Convenios Urbanísticos Córdoba

35. ¿cómo se enteró de su existencia? *

¿cómo se enteró de su existencia?

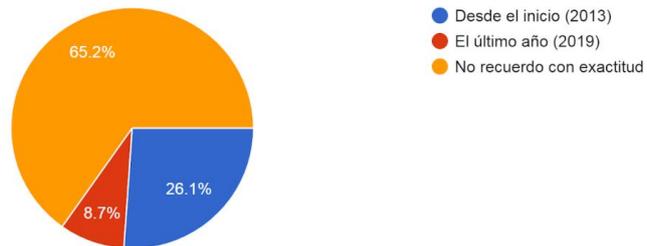
23 respuestas



36. ¿Desde cuándo le gusta o sigue esta página? *

¿Desde cuando le gusta o sigue esta página?

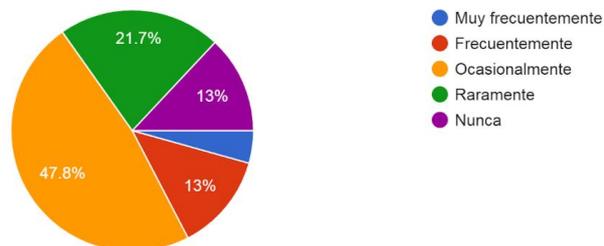
23 respuestas



37. ¿ha recomendado o compartido publicaciones de esta página? *

¿ha recomendado o compartido publicaciones de esta página?

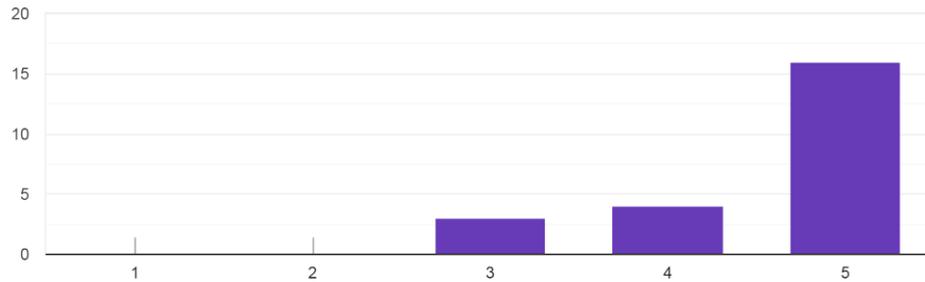
23 respuestas



38. Del 1 al 5 ¿cuán valiosa y necesaria considera la información publicada? *

Del 1 al 5 ¿cuán valiosa y necesaria considera la información publicada?

23 respuestas



39. Ha utilizado la información publicada para *

Ha utilizado la información publicada para

23 respuestas



40. ¿Qué información cree Ud. debería publicar la Municipalidad sobre los Convenios Urbanísticos?

- Toda
- Disponibilidad absoluta
- Absolutamente toda, pero considero que los convenios deberían realizarse muy ocasionalmente. Necesitamos una ley de suelo y una planificación para evitar que exista la especulación mercantilista y la corrupción. Como en las ciudades del 1° mundo.
- Todas las etapas del proceso desde el inicio a la finalización de la ejecución
- Los convenios y el monitoreo de su cumplimiento
- Cuánta gente participó y por qué se quiere hacer determinado convenio
- El estudio de impacto ambiental, e impacto urbanístico del sector
- Fundamentalmente, además de los propios C.U., el criterio a partir del cual se evalúa la localización y el beneficio de la articulación PP, el cálculo y criterios con los cuales se evaluó el "beneficio", el estado de situación de los "beneficios" obtenidos y el estado de desarrollo de los proyectos. En líneas generales considero que el problema no es tanto la información que debería publicar, ya que esta muchas veces se encuentra, sino el proceso habilitado por el gobierno local mediante este mecanismo
- El convenio en sí mismo, la evaluación técnica de necesidad y oportunidad, el cálculo de beneficios y el seguimiento de la ejecución
- Sobre el cumplimiento de la contraparte. Y sobre sus impactos socio ambientales reales.
- La que no te dice, cuando uno quiere aprobar un proyecto te dan mil vueltas, los que te analizan los proyectos inventan normas dentro de la normativas para no aprobarte, te hacen perder tiempo, muchas de las aprobaciones tiene cuestiones internas que no pasan por sí es bueno o malo el desarrollo, pasan por otras cuestiones que no están buenas. Creo que mayor información permitiría que algunas cosas no pasen.
- Toda, tiene que ser un proceso transparente
- Todos los documentos disponibles de cada convenio sumado a los avances del mismo.
- toda la posible y necesaria
- Antecedentes y resultados en otras partes del país. Y también sobre el proceso del propio convenio urbanístico. El seguimiento. Las correcciones posibles. Los logros temporales que de vsyan teniendo en el camino para cumplir las metas finales
- modelo de aplicación y procesos. Resultados

Análisis de resultados

Se determinaron perfiles predominantes de actores para asegurar la presencia de todos los sectores considerados.

La información de las respuestas obtenidas de las preguntas cerradas se sistematizaron en una Planilla donde se les asignó valor numérico para obtener el grado de acuerdo y de importancia de los ítems listados.

Las respuestas a las preguntas abiertas se sometieron a un análisis cualitativo mediante codificación de términos, para identificar coincidencias predominantes.

Las conclusiones son las que se incluyen en las consideraciones finales de esta Tesis.

En primer lugar, la hipótesis: "*Los Convenios Urbanísticos, en un contexto de Gobernanza pueden constituirse como instrumentos para alcanzar objetivos de Desarrollo Urbano Sustentable*" alcanzó un gran acuerdo, el 73.9% de los encuestados está algo o totalmente de acuerdo.

Con respecto a las *instancias críticas* definidas y los *lineamientos y criterios* propuestos, en la valoración de la importancia de algunos de los aspectos de la *toma de decisión* inicial el orden de prioridades¹ se organiza de la siguiente manera: en los dos primeros lugares los Motivos de la iniciativa y cómo se valora el mérito y la oportunidad, ambos aspectos relacionados con los fundamentos de la iniciativa y la decisión y en tercer lugar importa quién lidera el proceso.

En relación con los criterios y lineamientos propuestos en esta Tesis, vemos que entre los encuestados se prioriza la necesidad de Visión estratégica, integral y a Largo Plazo, la correspondencia con el Interés General y con marcos de referencia y la opinión de la ciudadanía casi en igual medida, y muy poco la necesidad de atraer inversiones y el beneficio monetario a corto plazo para el municipio.

En referencia a Los Marcos, además de las preguntas específicas sobre los considerandos de la propuesta, la necesidad de contar con marcos de planificación surgió en la primera sección de esta encuesta al referirse a casos de "éxito" y a la valoración altamente negativa de la aplicación en Córdoba.

Al preguntárseles por criterios de valoración del mérito aparece entre los primeros lugares la necesidad de una visión estratégica (que es implícitamente un marco) y la correspondencia con marcos de referencia, lo que da cuenta de la importancia asignada a esta instancia.

En la pregunta específica sobre la importancia de la definición de marcos de referencia (objetivos, políticas, planes, normas), el 77.3% lo considera importante (Algo y muy).

En lo referido a Las Redes, se coincide (más del 65%) en la importancia de la estructura institucional y los actores involucrados. Conocer la estructuras para poder llevar adelante su rediseño en pos de la mejora de los procesos. En cuanto a los Actores, se considera muy importante entre los encuestados la identificación de los involucrados (73.9%), para la participación multisectorial en el proceso de Gestión (95%) mediante la conformación de REDES (95%)

El 60.9% está totalmente de acuerdo en la necesidad de ampliar la base de actores en la toma de decisiones , para reducir la discrecionalidad y a garantizar la prevalencia del interés público o intereses colectivos.

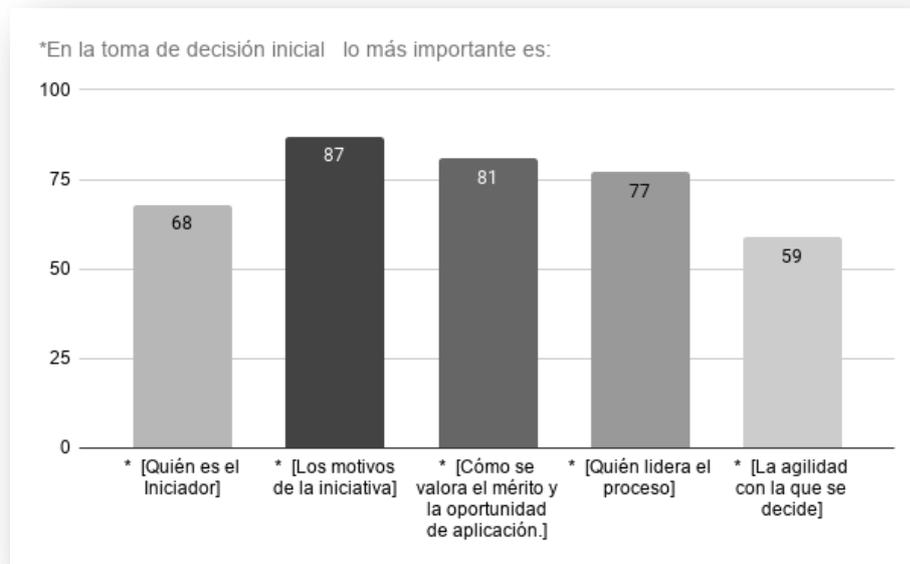
Priorizando la participación en las etapas de Monitoreo, seguimiento y control de cumplimiento, Evaluación de resultados y Valoración del mérito y oportunidad para la Toma de decisión.

En referencia a lo Instrumental, los encuestados acuerdan con la necesidad de contar con procedimientos, mecanismos e instrumentos específicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en la gestión de las APP . Y con altos grados de importancia para todos los instrumentos mencionados, el orden de prioridades, coloca en primer lugar los Instrumentos de planificación y Mecanismos de transparencia y comunicación, en segundo lugar una Normativa específica y mecanismos de Participación y en tercer lugar los mecanismos de evaluación y métodos de cálculo.

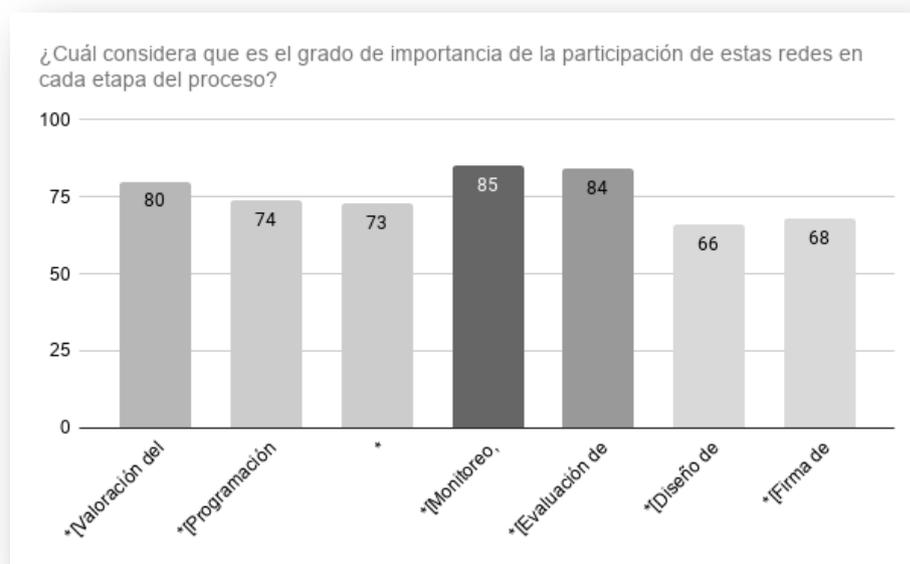
En referencia a la ecuación costo/beneficio, acuerdan con que debe tener una visión que supere lo monetario a corto plazo y considere externalidades ambientales, económicas y sociales a mediano y largo plazo 87% Muy de acuerdo.

El seguimiento, monitoreo y evaluación a lo largo de todo el proceso se considera especialmente importante, principalmente para verificar el cumplimiento de objetivos y el cumplimiento de las obligaciones y en segundo lugar para asegurar la disponibilidad de información para la transparencia.

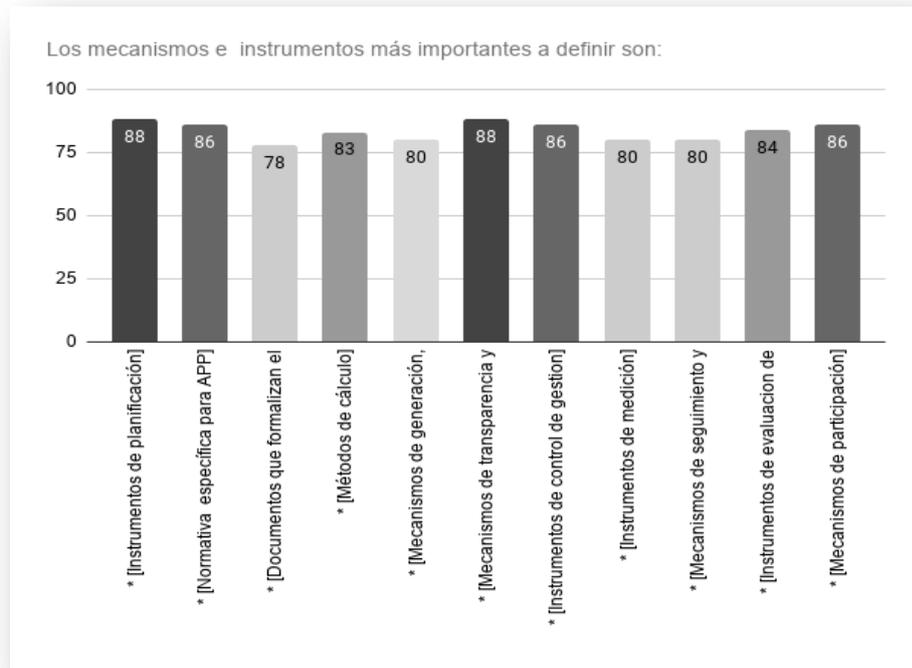
Grado de importancia de aspectos clave en la toma de decisión. Elaboración propia en base a resultados de la encuesta



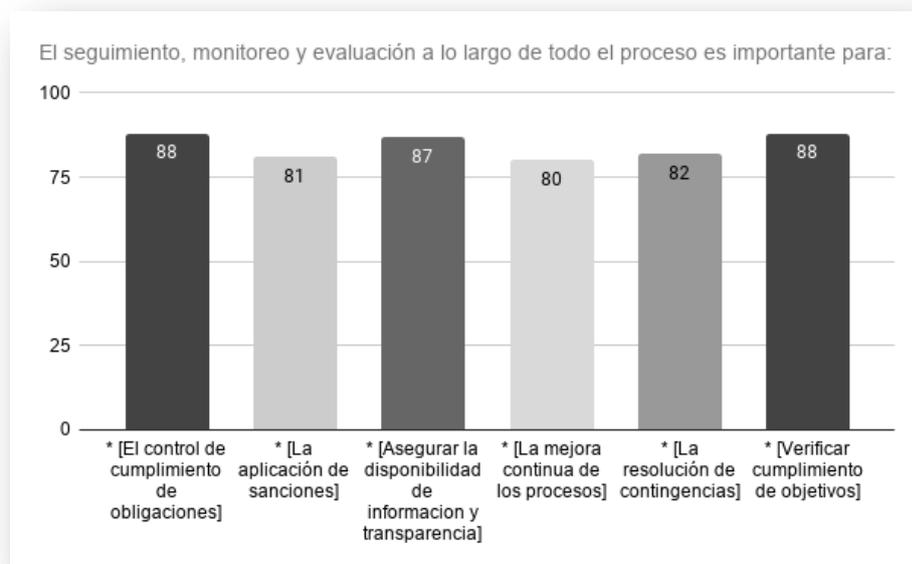
Grado de Importancia de la Participación de Redes en las diferentes etapas. . Elaboración propia en base a resultados de la encuesta



Grado de Importancia de los Instrumentos y mecanismos de gestión. . Elaboración propia en base a resultados de la encuesta



Grado de Importancia del Seguimiento, monitoreo y evaluación. . Elaboración propia en base a resultados de la encuesta



Anexo III

Notas de prensa

<https://www.lavoz.com.ar/opinion/concertaciones-convenios-urbanisticos>

Concertaciones y convenios urbanísticos

Las políticas urbanas deben garantizar una distribución equitativa entre todos los habitantes no sólo de las cargas, sino también de los beneficios que implica el desarrollo de una ciudad. **María Beatriz Valencia.**

MARÍA BEATRIZ VALENCIA*

Jueves 12 de julio de 2012 - 00:01

En fecha reciente, el Departamento Ejecutivo de la ciudad de Córdoba presentó al Concejo Deliberante el proyecto de ordenanza marco para reglamentar los procesos de concertación público-privada a través de convenios urbanísticos.

Si bien la ordenación urbanística y su gestión es una función pública municipal, hay ocasiones en que las administraciones recurren a la participación de otros actores (públicos o privados). El fin es articular iniciativas en pos de la promoción del desarrollo urbano.

No se trata sólo de un modo de obtener financiamiento para obras de infraestructura, sino fundamentalmente de ejecutar acciones sobre zonas determinadas, lo que se logra a través de la densificación, la renovación, la conectividad entre esas zonas y mediante la promoción de operaciones urbanas o edilicias que ayuden a alcanzar los objetivos fijados en el Plan Urbano.

De este modo, se produce la sinergia entre los distintos actores, se potencian las inversiones y sus resultados sobre el territorio.

Sin embargo, emprender acciones conjuntas no debe significar que la Municipalidad delegue el liderazgo sobre los procesos de desarrollo, ni que los acuerdos con Nación y Provincia signifiquen relegar autonomía en las decisiones, ni que en la concertación con actores del sector privado prevalezca la lógica del negocio inmobiliario por sobre el interés público.

Por el contrario, la administración municipal debe velar no sólo por la redistribución equitativa de los beneficios económicos, sino también de aquellos beneficios urbanos socioambientales.

El convenio urbanístico se convierte así en el instrumento jurídico-administrativo para formalizar esos acuerdos entre actores.

Este tipo de instrumentos ha sido utilizado con éxito en muchas ciudades del mundo. El ejemplo más cercano es la ciudad de Rosario, que en su normativa establece la obligación de garantizar no sólo la transparencia y publicidad de los actos, sino principalmente la participación de la ciudadanía, con un proceso de información pública previo a la firma del convenio. También diferencia los convenios urbanísticos para operaciones urbanas de los convenios edilicios, para autorización de excepciones en casos específicos.

Para que estos convenios puedan darse en condiciones de igualdad para los diferentes actores y no generen suspicacias, es necesario que se diseñe un marco específico y con garantías de transparencia.

Plan urbano de referencia. Si se pretende implementar instrumentos para el desarrollo urbano, la primera medida sería definir el modelo de ciudad que se pretende trazar y seguir.

El proyecto de ordenanza en cuestión habla de “conurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público” (artículo dos). Para que no se transforme en un instrumento que fomente la excepcionalidad de la norma, se debería exigir en cada caso que se cite a qué plan formal de interés público corresponde la inversión que pide la excepción.

El proyecto girado por el Ejecutivo al Concejo Deliberante posibilita la modificación de normas de uso del suelo, fraccionamiento y edificación, que supone un beneficio para las parcelas objeto del convenio (capítulo uno, artículo tres y 12).

Sin embargo, en un convenio urbanístico, el beneficio debería ser para un sector urbano sobre el que se propone una mejora, y no exclusivamente para las parcelas afectadas.

Es fundamental proteger las posibilidades de desarrollo de las actividades ya localizadas o a localizarse con los usos del suelo previstos por la norma, a fin de evitar la incompatibilidad funcional.

En este sentido, el caso de barrio Ituzaingó Anexo es un buen ejemplo. Al autorizarse el fraccionamiento residencial en áreas productivas rurales, se afecta en simultáneo y en sentido negativo tanto a la actividad productiva, que queda restringida, como a la propia función residencial, que se ve afectada por los impactos propios de la actividad.

Por otra parte, es imprescindible avanzar en criterios claros sobre la definición de las áreas sobre las cuales sería factible la aplicación de estos convenios, con el fin de restringir la discrecionalidad de las decisiones; el tipo de proyectos que pueden calificar para la firma de estos convenios, sus dimensiones, destino, uso y tipologías; las normativas que serían objeto de excepción y las que no.

Además, debería determinar quiénes y cómo evaluarán los impactos (sociales, ambientales y económicos) de cada proyecto, los negativos y también los positivos, para verificar que se cumplan los objetivos del Plan Urbano.

Para ello, los informes técnicos de las distintas áreas de la Municipalidad (Espacios Verdes, Patrimonio, Tránsito, entre otras) deberían hacerse públicos y ser auditados por un ente externo (que podría estar constituido por las universidades, organizaciones no gubernamentales y entidades referentes locales con especialidad en las temáticas en cuestión).

Renta (o plusvalía). Es imprescindible que se expliciten los mecanismos de cálculo, es decir, quiénes y cómo establecerán las valuaciones de esa renta y de los bienes y obras en juego, y cómo se definirán los porcentajes correspondientes a cada una de las partes.

Otro aspecto que estas normas deben explicitar es el de las contraprestaciones: qué tipo de obras, cuál será el destino y la ubicación (en caso de ser bienes inmuebles) y quiénes serán los responsables de elaboración de presupuestos (en caso de ser ejecución de obras).

El proyecto en cuestión no contempla cómo se califican y valoran beneficios simbólicos, ambientales, patrimoniales, funcionales, no siempre traducibles en valor monetario equivalente (como es el caso de la edificabilidad), pero que pueden generar aumentos significativos del valor del suelo a mediano plazo. ¿Cómo se capturan esos valores?

Tampoco hace mención a los efectos negativos que implicaría un cambio de patrón de asentamiento urbano, cuyo impacto puede requerir medidas de mitigación a largo plazo. ¿Quién asume los pasivos ambientales de las obras de gran envergadura?

Las políticas urbanas deben garantizar una distribución equitativa entre los habitantes no sólo de las cargas, sino también de los beneficios que implica el desarrollo de la ciudad.

Al igual que los convenios urbanísticos, existen numerosos instrumentos de gestión y planificación y ordenamiento del suelo que pueden contribuir a este fin.

Pero en todos los casos, estos instrumentos deben ser claros en el modo en que aseguran la transparencia del proceso de negociación y deben fijar los mecanismos de información pública para facilitar la participación ciudadana directa y a través de sus representantes en el Concejo Deliberante.

*Arquitecta, miembro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba

Edición Impresa

El texto original de este artículo fue publicado el 12/07/2012 en nuestra edición impresa <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/99-mil-habitantes-para-el-suroeste-de-cordoba>
CÓRDOBA 09/11/2014 21:25

99 mil habitantes para el suroeste de Córdoba

Es una estimación modesta de la población que podrá asentarse en tres grandes convenios urbanísticos autorizados allí por la Municipalidad. Críticas y preocupación por los servicios.

Por Florencia Ripoll



En unos años, el suroeste de la ciudad cambiará radicalmente. Sobre ese “borde” que se inicia en el arco que marca la actual traza de la avenida Circunvalación y en dirección a Malagueño, el Concejo Deliberante acaba de autorizar tres grandes convenios urbanísticos negociados con desarrollistas con la gestión Mestre.

Se trata de los acuerdos con Establecimiento Los Ombúes (753 hectáreas), Cooperativa Horizonte (95,8) y Edisur (563,8), que en total suman una superficie de 1.413 hectáreas, equivalentes aproximadamente a 17 Parques Sarmiento.

Los terrenos estaban en su mayoría catalogados

legalmente como de uso industrial o rural y, en el marco de los acuerdos el municipio los habilitó como aptos para viviendas. Este el paso inicial y clave para que las firmas propietarias puedan comenzar a desarrollar en ellos loteos de diferentes tipo, que en cada caso requerirán aprobación específica de la comuna.

Según estimaciones realizadas por arquitectos de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (coincidentes con cálculos de la oposición), se calcula que en toda el área se podrán generar alrededor de 23.979 lotes, y albergar una población de al menos 99 mil habitantes. Ese cómputo, que es preliminar y se basa en la escasa información que en este punto tienen los convenios, en datos vertidos por desarrollistas y en otros ventilados en el debate en el Concejo Deliberante, da idea de la enorme transformación urbana que tendrá esa zona.

La ciudad se escapa. Aunque se trata de un proceso que llevará años, la luz verde inicial ya fue dada, y con eso desde diferentes sectores llovieron críticas a la comuna y preocupaciones por su gran impacto. Los cuestionamientos insisten en que la decisión oficial de poblar ese cuadrante debería haber estado precedida de estudios de impacto de diferente tipo.

También señalan que va a contramano de la política urbana enunciada como deseable por la gestión Mestre en su inicio: frenar la dispersión que ya tiene la ciudad y que encarece sus servicios, tendiendo a densificarla, es decir, a aumentar la ocupación de las zonas ya pobladas y con infraestructura (lineamiento en el que también coinciden diferentes urbanistas). Esto se aplica particularmente a los acuerdos El Ombú y Edisur, localizados fuera de la mancha urbana; no así al de Horizonte.

En el caso de El Ombú, la Red y concejales coinciden en que debería haberse estudiado la calidad del suelo previamente al cambio de uso, ya que albergó actividades agrícolas con empleo de agroquímicos. “Fue fumigado y no se sabe cómo está”, coincidieron Olga Riutort, del bloque Eva Duarte y Esteban Dómina, del Frente Cívico.

En el caso del acuerdo con Edisur, reclaman lo mismo, remarcando que involucra la cuenca del arroyo La Cañada. Desde el oficialismo afirman que dichos análisis se harán antes de aprobar los proyectos específicos de viviendas que desde ahora quieren impulsar los desarrollistas. Pero los críticos plantean algo lógico: ya será tarde en un sentido, puesto que cada convenio admitió viviendas en ese suelo y generó derechos adquiridos a los propietarios.

Ambas bancadas critican los tres acuerdos por diferentes aspectos, pero coinciden en descalificar (por bajo) el cómputo del beneficio económico por cobrar que hizo el municipio a cambio de autorizar el uso del suelo para vivienda.

Riutort cuestionó además que Los Ombúes se aprobó con un horizonte de 50 años: “Se da ese plazo para desarrollar los loteos, lo que habilita a que una enorme extensión de tierra quede inmovilizada especulando con el precio si el propietario así lo dispone”.

Consultados sobre las críticas, funcionarios de la comuna señalaron que “no polemizarán” y que en unos días convocarán a la prensa para hablar de cada acuerdo. “Se brindará la información porque todos tienen fundamentos y son beneficiosos para la ciudad”, apuntaron evitando dar precisiones.

283 kilómetros de calles y 30 mil autos. Una de las mayores preocupaciones de los ediles y la Red Ciudadana apunta a la infraestructura de servicios, que hoy no existe en la mayor parte de las 1.413 hectáreas en

cuestión. No hay red cloacal, vial, de agua potable, gas ni alumbrado. Tampoco transporte de pasajeros ni cobertura de higiene urbana. Todo un paquete de prestaciones que deberá darse a medida que el sitio se habite.

Sobre este punto, remarcan que la situación es más grave en relación a los convenios Los Ombúes y Edisur, más alejados de la trama urbana que el de Horizonte y de mayor escala: “Los Ombúes no tiene ni conectividad vial con la ciudad, y hoy ya se comercializa allí un primer barrio que es el más alejado: está a 5 kilómetros de la primera zona poblada, la Escuela de Aviación Militar”, señaló María Beatriz Valencia, arquitecta de la Red.

Tomando la tipología de ese loteo en venta, la entidad estimó la magnitud de la infraestructura que se sumará a la ciudad: “Los tres convenios sumarían 283 kilómetros de calles y 11.202 luminarias. Es un ejercicio, pero da idea de la magnitud de la inversión que requerirá. Aún si a gran parte de eso lo financia cada emprendimiento, luego deberá ser mantenido por el municipio, que ya se queja de lo caro que es dar servicios a esta ciudad tan dispersa”, apuntó. Y destacó el caso del transporte y la recolección de residuos.

La Red también estimó que si 99 mil personas vivirán en las tres zonas, su desplazamiento implicará el uso de por lo menos 30 mil vehículos. “¿Quién va a construir infraestructura vial para eso? ¿No debería pensarse de antemano? Hace décadas que no se logra completar la avenida Circunvalación, por citar un ejemplo”, citó Valencia. Los mismos interrogantes aparecen en torno a la ya insuficiente red cloacal.

Opinión, por Florencia Ripoll

La suma de todos los males. Colas eternas de autos en cada semáforo, cloacas que explotan, calles a oscuras, colectivos que no pasan... La lista de padecimientos urbanos cotidianos que enfrentamos los vecinos de Córdoba abrumba. Por detrás de las razones puntuales, la causa profunda de todos los males es una: hace años que la ciudad crece a los tumbos, caótica, desordenada, galopando sólo sobre el interés privado y con los gobiernos, en especial el municipal, corriéndolo desde atrás.

Debería ser el municipio el que lidere todo el proceso, el que planifique, estimule y encause la fuerza vital del capital. Tiene la obligación y la potestad de hacerlo, pero no cumple ni usa. Córdoba sigue extendiéndose sin un plan director, sin norte y con decisiones cuya racionalidad no se percibe. Y eso garantiza sólo una cosa: más problemas de los que ya padecemos cotidianamente todos los vecinos.

De los 31 convenios urbanísticos, se cumplieron sólo 14

Un informe señala que esos acuerdos beneficiaron más a los desarrollistas que a la ciudad.

(LA VOZ/ARCHIVO)Ex Batallón 141. Hasta el momento, sólo se completó la primera etapa de la contraprestación.



La actual gestión de la Municipalidad de Córdoba que concluirá el 10 de diciembre aprobó 31 convenios urbanísticos.

Según datos oficiales, sólo se cumplieron 14 y el resto o no se hizo o aún está pendiente. La Red Nuestra Córdoba critica esta modalidad y los resultados que tuvo para la ciudad.

En ocho años de gestión del intendente Ramón Mestre y habiendo pasado siete de la sanción de la ordenanza respectiva, la administración que concluirá el 10 de diciembre aprobó 31 convenios urbanísticos. Esto es, uno cada cuatro meses, aproximadamente.

Se generó así, en los papeles, una contraprestación para la Municipalidad de Córdoba de 1.621 millones de pesos a valor histórico y de 691.178 metros cuadrados de espacio público.

De acuerdo con un estudio de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, el monto total en dólares –cotizados al momento de la firma de cada convenio– sería de 76,6 millones. A esto hay que sumarle el último convenio aprobado hace dos semanas por 241 millones de pesos. Según la cotización del último viernes, serían poco más de cuatro millones de dólares. En total, en siete años, la Municipalidad contó con 80 millones de dólares producto de los acuerdos con los privados.

Del total de los convenios aprobados, Mestre deja la gestión con 14 finalizados y con otros 13 en ejecución,

aunque con distinto grado de avance, según se desprende del portal de Gobierno Abierto de la Municipalidad de Córdoba. Los cuatro proyectos restantes todavía no se iniciaron.

Desde la sanción de la ordenanza 12.077, el 6 de septiembre de 2012, la mayoría de los convenios que envió el Palacio 6 de Julio al Concejo Deliberante fueron aprobados. De acuerdo con un informe de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba un tercio fue sancionado de manera “expres”. De los 31 proyectos, 10 fueron ratificados por los ediles, sin modificaciones en sólo cinco días.

Fue la cláusula de gobernabilidad –que otorga la mayoría a la bancada oficialista– la que permitió al intendente aprobar los convenios sin mayores sobresaltos: 23 durante los primeros cuatro años y otros ocho en la segunda gestión.

Además, en ocho oportunidades los ediles aprobaron adendas para modificar la contraprestación estipulada inicialmente. Posiblemente, la más polémica y conocida haya sido la del ex Batallón 141 con Corporación América.

Sobre los 13 convenios que aún no finalizaron, el grado de ejecución varía. Por ejemplo, los acuerdos firmados con Edisur por Manantiales tienen ya varias fases. En algunos hay etapas concluidas, otras al borde de su finalización y en otros casos resta iniciar otras que dependen de obras que debe terminar la Provincia o de requisitos que tiene que cumplir el municipio.

Ocupación

“Ha sido 100 por ciento una política de autorización de la excepción de la normativa de fraccionamiento, uso y ocupación del suelo, utilizando el poder discrecional de la mayoría automática del Concejo Deliberante”, criticó la arquitecta María Beatriz Valencia, autora del estudio que publicó la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

Desde la aprobación de la ordenanza, ingresaron al Concejo 34 convenios urbanísticos, de los cuales fueron aprobados 31. De ese total, 21 fueron para ocupación residencial de baja densidad: como resultado, 1.850 hectáreas perdieron su uso industrial y agrícola.

“Con esto se otorgó una potencialidad constructiva de aproximadamente 64 mil viviendas en parcelas de 3 a 753 hectáreas, la gran mayoría extendiendo la mancha urbana”, cuestionó Valencia.

La superficie total sobre la que el municipio modificó el uso del suelo en siete años es de 2.107,07 hectáreas. De acuerdo con un mapa realizado por el programa de Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba (Idecor) y que publicó La Voz, el 45 por ciento de la superficie urbanizada de Córdoba está sin edificar.

En la Capital, hay 13.749 hectáreas dentro del espacio abierto urbanizado. La falta de densidad impacta en el costo de los servicios, en especial el transporte.

Para Leticia Gómez, subsecretaria de Planeamiento Municipal, el estudio es “una opinión sesgada, atento a que no contempla la historia de modificaciones normativas con la que cuenta la ciudad en las últimas décadas”.

“Justamente, dos enormes acciones de planificación urbana que impulsó esta gestión, como son el plan de los predios ferroviarios y el plan de Distrito Abasto, son reconocidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como acciones de regeneración urbana de magnitud para gobiernos locales”, agregó Gómez.

Fallidos

El primer convenio que no pasó el filtro del Concejo Deliberante fue el presentado por el empresario Marcelo Fleurquin para un loteo en barrio Ituzaingó, en 2013. El Ejecutivo había acordado el desarrollo inmobiliario, pero tras la imputación del impulsor por supuesta defraudación, el proyecto fue devuelto al municipio.

A esta lista de convenios abortados hay que sumar el de los predios del ex Mercado de Abasto y la malograda sede del Concejo Deliberante sobre la avenida Costanera. El acuerdo con la firma Oresti SRL tiene despacho de comisión, pero el oficialismo no consigue sus propios votos para ratificarlo.

Recientemente, la gestión de Mestre tuvo otro traspie. El convenio con la Compañía Desarrolladora de Inmuebles para cambiar el uso de suelo en un predio entre Circunvalación y avenida Valparaíso volvió al Palacio 6 de Julio.

El último convenio aprobado fue en la zona sur. Dos semanas atrás se aprobó la propuesta enviada por la familia Galloppa para la urbanización de un predio de 36 hectáreas frente a Villa Angelelli, que dejará al municipio una plusvalía por 241 millones de pesos.

Contraprestación

La administración de Mestre utilizó los convenios para mostrar obra pública a partir de Participación del Municipio en el Beneficio (PMB), que calcula el costo de la contraprestación. Por ejemplo, los pasos bajo nivel de la avenida Costanera a la altura del Puente Centenario y el Puente Tablada son producto de un acuerdo con el grupo Roggio por la desregulación sobre la edificación en el predio que el conglomerado empresario posee frente al Parque Las Heras.

A otros les correspondió la entrega de materiales para la construcción de una dependencia municipal, como un centro de salud, o la ejecución de desagües.

Las obras viales son las que más se repiten en el listado publicado por la Municipalidad. En muchos casos se trató de mejoras que además impactaron en los accesos y la circulación hacia los mismos desarrollos surgidos de estos convenios.

HA SIDO 100 POR CIENTO UNA POLÍTICA DE AUTORIZACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE LA NORMATIVA.

María Beatriz Valencia, arquitecta, parte de Red Nuestra Córdoba

La voz del Interior *¿Quién hace el mejor negocio con los convenios?* Nota de ARY GARBOVETZKY, 13 de octubre de 2019, Juan Pablo Carranza jpcarranza@lavozdelinterior.com.ar
<https://www.lavoz.com.ar/opinion/concertaciones-convenios-urbanisticos>

Beatriz Valencia denuncia a la municipalidad de Córdoba por convenios urbanísticos no cumplidos

Perra vida- Radio Universidad de Córdoba- En una entrevista con Ricardo Césari, la arquitecta expuso que de los 31 convenios urbanísticos, sólo 14 cumplieron con las compensaciones a la ciudad. 15 de octubre, 2019 20:34

<https://ar.radiocut.fm/audiocut/beatriz-valencia-denuncia-a-municipalidad-cordoba-por-convenios-urbanisticos-no-cumplidos/>

Días distintos- Radio Nacional Córdoba, entrevista - La Arq. María Beatriz Valencia, miembro del Grupo de Desarrollo Urbano Sustentable de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, analiza estos 7 años de implementación de la Ordenanza 12077 de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba. 11 de octubre, 2019 10:21

<https://ar.radiocut.fm/audiocut/analisis-critico-tras-7-anos-convenios-urbanisticos/>

Publicaciones web de Red ciudadana Nuestra Córdoba:

Siete años de Convenios Urbanísticos - Análisis crítico

<https://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/SIETE%20A%C3%91OS%20DE%20CONVENIOS%20URBANISTICOS.pdf>

Análisis crítico tras 7 años de la aprobación de la Ordenanza 12077 de Convenios Urbanísticos elaborado por la Arq. María Beatriz Valencia, miembro del Grupo de Desarrollo Urbano Sustentable de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Septiembre 2019

Nuestra Córdoba participó de la audiencia por el ex Batallón 141

<https://www.nuestracordoba.org.ar/node/876>

Representantes de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba participaron de la Audiencia Pública y solicitaron el rechazo del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto urbanístico del ex Batallón 141 por incumplimiento con los marcos normativos establecidos por el propio Convenio Urbanístico.

La arquitecta María Beatriz Valencia, miembro del Grupo de Desarrollo Urbano de Nuestra Córdoba, señaló que uno de los aspectos más graves del proyecto se observan en los usos y ocupación de suelo -FOS y FOT permitidos por parcela-, donde se observan un FOS de hasta 83% y un FOT de hasta 4.7, que superan ampliamente al FOS de 0.40 y FOT de 2, establecidos por el Convenio Urbanístico, firmado el 27 de diciembre de 2012 en el marco de la Ord. 12.077, ratificado por el Concejo Deliberante el 9 de enero del 2013 en la Ordenanza 12148.

En términos de impacto urbano, apuntó al incremento en 10 veces de la densidad de población de ese sector de la ciudad que, según datos del propio estudio, el barrio Rogelio Martínez cuenta con 1322 habitantes en una superficie similar al predio, en tanto el proyecto urbanístico en cuestión pretende incorporar 13984 habitantes. En el mismo sentido, criticó que el estudio califique como de “vulnerabilidad irrelevante” a la demanda de red vial que significará la localización de 3421 viviendas, un centro comercial, un hotel y otros lugares de reunión.

¿Espacio verde de uso público?

La disposición de los edificios y el diseño centrípeto del conjunto, con gran ovalo central de espacio verde, con sólo tres ingresos vehiculares, no contribuyen a la integración urbana con el entorno ya que cuenta que restringen el tránsito y de ninguna manera cumple con el objeto propuesto por el convenio de "Propender a la continuidad de los espacios verdes del Parque Sarmiento” y su conexión con la zona del FF.CC. sobre Av. Cruz Roja Argentina.

Asimismo, en el convenio, se determina en un 15% de la superficie total del predio “a ser donada” con destino a espacio verde a cambio del convenio, lo que equivale a 3,34 hectáreas. Sin embargo, las parcelas a donar para tal fin no alcanzan esa superficie ya que no deberían ser consideradas como reserva verde los espacios remanentes de las infraestructuras ni las superficies de paso (rotondas y veredas).

Sobre este punto, apuntó que existe también una diferencia entre lo que plantea el convenio y el proyecto, ya que el primero habla de “espacio verde con destino a uso público” del 15%, mientras que el segundo refiere a un “espacio libre de uso público”.

En otra discrepancia, el Estudio de Impacto Ambiental expresa que "según el convenio urbanístico se ha concertado los factores de ocupación determinando que la superficie construible del predio será de 446.485,80 m²", información que no aparece en el texto del Convenio Urbanístico.

Otras normas que no se tuvieron en cuenta

Valencia llamó también la atención respecto al capítulo del EIA que trata sobre marco legal y ordenanzas municipales, que no menciona la Ordenanza 12201, que amplía el catálogo de bienes inmuebles y lugares del patrimonio de la ciudad, donde el ex batallón 141 fue catalogado como categoría media, por lo que no se podría demoler ni agregar superficie.

“Se trata de de un espacio que, de respetarse otra de las normativas vigentes, debería haberse transformado en una reserva verde de uso público, sobre la cual existía hasta un proyecto elaborado por docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba con la participación de la comunidad”, concluyó la arquitecta.

Ilustración: La Voz del Interior