



ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ORDENANZA 12077/12. CONVENIOS URBANÍSTICOS – CÓRDOBA ⁱ

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE 12077/12 CITY ORDINANCE URBAN AGREEMENTS - CÓRDOBA, ARGENTINA

MARIA BEATRIZ VALENCIA ⁱⁱ

Fecha de Recepción: 31/05/2020 | Fecha de Aprobación: 30/06/2020

Resumen: El presente artículo resume el análisis y la evaluación crítica de la implementación de procesos de Articulación Público Privadas (APP) para proyectos de Desarrollo Urbano en la Ciudad de Córdoba, en el marco de la Ordenanza 12077/12 de Convenios Urbanísticos.

Un análisis conjunto desde la participación ciudadana y el conocimiento técnico, con el objetivo de contribuir a la mejora del instrumento y su proceso de implementación, mediante la sistematización, análisis y difusión de información de calidad como insumo para la deliberación pública fundamentada y la instalación del tema en la agenda pública orientado a la incidencia ciudadana en la toma de decisiones y las Políticas Públicas de Desarrollo Urbano.

Surge de la preocupación por la eficiencia y efectividad de este instrumento, sus impactos, la prevalencia del interés general y su contribución al Desarrollo Urbano Sustentable.

Partiendo de la lectura crítica de la Ordenanza, la sistematización y análisis de los casos, el documento aquí presentado se enfoca en verificar el cumplimiento de los objetivos enunciados, habiendo analizado el procedimiento de autorización, la valoración del mérito y la oportunidad enunciado en los motivos del Municipio, el rol de los actores, los conflictos con la ciudadanía y las contraprestaciones pactadas (cálculo y cumplimiento). Haciendo énfasis en la transparencia de todas las etapas del proceso.

Palabras Clave:

*Convenios
Urbanísticos.
Acuerdos Público-
Privados.
Desarrollo Urbano.
Participación
Ciudadana.
Transparencia.*

ⁱ El presente documento está basado en los contenidos de la Tesis final de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (FAUD-UNC) de título "Articulación Público-Privada en Intervenciones Urbanas para el Desarrollo Urbano Sustentable. Lineamientos para su implementación en un contexto de Gobernanza" de la autora.

ⁱⁱ Arquitecta, Magister en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU) de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño Industrial (FAUDI) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Diplomada en Desarrollo Territorial (UNC-ADEC), Diplomada en Gobernabilidad y Gerencia Política (UCC-IFG-CAF). Miembro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. Contacto: mariabeatrizvalencia@gmail.com

Abstract: This article summarizes the analysis and evaluation of the implementation of the private-public agreements (APP) processes for Urban Development projects in Córdoba city, in the framework of the Urban Planning Agreements Ordinance (local law) 12077/12.

It arises from the concern for looking for efficiency and effectiveness of this instrument, assesses its impact, the prioritization of the general interest and its contribution to Sustainable Urban Development.

It is a joint analysis based on citizen participation and technical knowledge, with the aim of contributing to the improvement of this instrument and its implementation process, through the systematization, analysis and dissemination of high-quality information as input and implementation. of evidence-based deliberations. , establishes the issue in public opinion and increase citizen participation in the public policy decision-making process for Public Urban Development Policies.

Starting from the critical reading of the Ordinance, the systematization and analysis of the cases, the document presented here seeks to verify compliance with the stated objectives, analyzing the authorization procedure, the assessment of merit and the opportunity stated in the reasons of the Municipality, the role of the actors, conflicts with citizens and the arranged benefit (calculation and compliance). Emphasizing transparency at all stages of the process.

Keywords:

Public-Private Agreements.

Urban Development.

Citizen Participation.

Urban Management.

Transparency.

Introducción

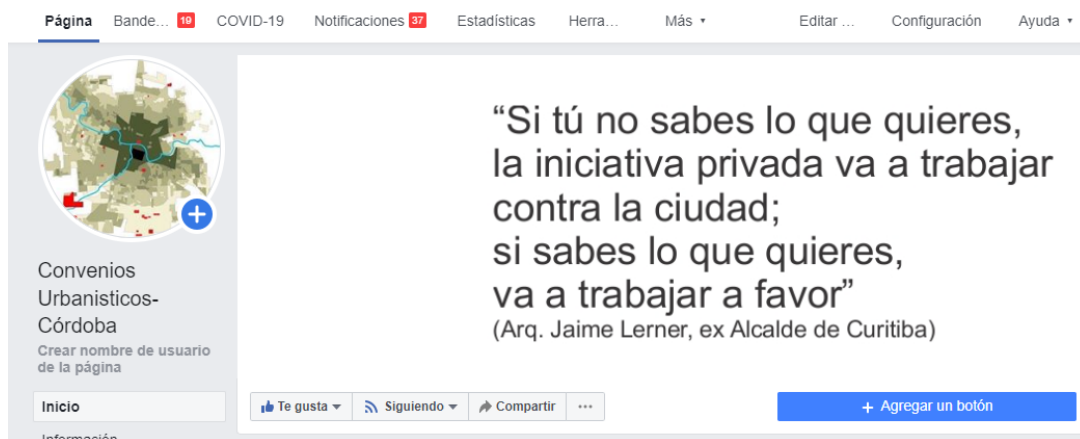
En septiembre de 2019 se cumplieron 7 años de la aprobación de la Ordenanza 12077/12 de la Municipalidad de Córdoba que regula los Convenios Urbanísticos. En ocasión de la discusión del proyecto de ordenanza desde la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (RCNC)¹ hicimos algunas observaciones² que no fueron escuchadas.

Este documento da cuenta de los resultados de un proceso de seguimiento y análisis de su implementación en estos años y la verificación de la validez de dichas observaciones. Un proceso con enfoque político-técnico, desde la ciudadanía, con el objetivo general, de contribuir a la mejora del instrumento y su proceso de implementación. En consonancia con las estrategias planteadas desde RCNC, se plantean como Objetivos específicos del proceso, la sistematización de la información pública disponible sobre el tema, la elaboración de análisis e informes como insumo para la deliberación pública fundamentada, su difusión para la instalación del tema en la agenda pública orientado a la incidencia ciudadana en la toma de decisiones y las Políticas Públicas de Desarrollo Urbano.

Las actividades realizadas se agrupan en dos instancias, el Proceso de Seguimiento y la Evaluación Crítica para el Informe Final.

El proceso de seguimiento comienza con la Lectura y análisis crítico del proyecto de ordenanza, revisando los posibles conflictos o efectos la elaboración y difusión de un documento de posicionamiento³ y participación en Reuniones de comisión, sin resultados de incidencia. Continúa con el seguimiento de cada uno de los convenios ingresados al Concejo Deliberante (CD) en estos 7 años, mediante la lectura de expedientes, conversaciones con concejales, observación directa y registro con presencia en Reuniones de Comisión en CD (cuando las hubo), presencia en las Sesiones del (CD) el día de su aprobación. En relación con el objetivo de difusión se elaboraron Comunicados o posicionamientos, algunos de los cuales fueron difundidos por la prensa, de manera directa o mediante entrevistas y se creó la página FB Convenios Urbanísticos Córdoba⁴, como instrumento de recopilación y publicidad de la información pública recolectada, expedientes, notas de prensa, posicionamientos, problemas urbanos relacionados, con más de 1200 seguidores.

Ilustración 1. Página de Facebook



Fuente: <https://www.facebook.com/Convenios-Urbanisticos-C%C3%B3rdoba-259958800825810/?ref=bookmarks>

La evaluación crítica mantiene el enfoque político-técnico que guió el Proceso de Seguimiento en consonancia con la propia naturaleza del instrumento (Convenios Urbanísticos) y el posicionamiento de la investigadora.

Para la elaboración de este, se realiza una revisión de cada caso y su documentación relevante, mediante la sistematización⁵ y análisis de los datos obtenidos de fuentes, primarias y secundarias, eligiendo siempre no indagar más allá de la información pública disponible (aunque desordenada y no publicada y de difícil rastreo) para detectar también los grandes vacíos de información y disponibilidad de datos.

Se recurre así a fuentes diversas, intentando completar la información necesaria ya que a la fecha de cierre de este proceso (septiembre de 2019) no existía publicado el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos, creado por la Ordenanza en 2012.

Expedientes ingresados al Concejo Deliberante (mediante solicitud a Información Parlamentaria⁶), Ordenanzas publicadas en el Digesto Municipal⁷, Versiones taquigráficas, Portal de Gobierno abierto, mapa Mis Obras, Obras Activas, sector Noticias (inauguraciones), se solicitó información más específica mediante los canales oficiales pertinentes (Solicitud de Acceso a la Información Pública⁸) pero se obtuvo muy escasa respuesta. También se recurrió a notas de prensa, discursos y publicidades oficiales referidos al tema. Además de las notas obtenidas por observación directa mediante la presencia en Reuniones de comisión y Sesiones del CD que permitieron registrar posicionamientos de funcionarios, concejales, desarrollistas, Colegio de Arquitectos, organizaciones de la sociedad civil y vecinos de los sectores involucrados.

¿Qué son los Convenios Urbanísticos?

Estos son Convenios entre el Municipio y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado, mediante los cuales se autorizan modificaciones puntuales de las normativas en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo⁹, dicho en palabras simples: mediante estos convenios se habilita la posibilidad de ejecución de emprendimientos inmobiliarios, urbanizaciones o edificaciones en localizaciones, cantidad de parcelas, unidades funcionales, alturas no permitidas por las ordenanzas vigentes, a cambio de un aporte proporcional al beneficio otorgado.

¿Qué dice la Ordenanza?

Se argumentaba desde el ejecutivo municipal¹⁰ que esta ordenanza era “para salir de la discrecionalidad” y “regular y transparentar” estas prácticas (concertaciones público-privadas para modificaciones puntuales a las normas) que resultan necesarias por la rigidez y falta de actualización de las Normativas.

Ese es el *objeto* de la Ordenanza 12077/12: regular los Convenios Urbanísticos.

La misma establece tres *objetivos* fundamentales, a) dotar al Gobierno Municipal de herramientas de gestión para *favorecer el desarrollo de la ciudad, promoviendo la inversión privada*, en *conurrencia* con los planes, programas, obras y acciones de *interés público*; b) fomentar la *cooperación* entre organismos públicos de diferentes jurisdicciones y *público-privado* para la realización de proyectos; c) alcanzar *transformaciones urbanísticas y estructurales* con *mayor rapidez* y *menor afectación de recursos públicos*.

Decíamos desde RCNC que los Convenios Urbanísticos, como herramienta de gestión, deberían garantizar la prevalencia del interés general, la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo y fundamentalmente un proceso de desarrollo urbano sustentable, pero que por la falta de precisiones y definiciones esta ordenanza no lo hacía.

Evaluación crítica

Mediante el análisis e interpretación de los datos referidos, de la experiencia de implementación de la ordenanza en estos 7 años de vigencia, avanzamos en su evaluación, en este escrito se presenta lo relativo al cumplimiento de los objetivos¹¹.

- Favorecer el Desarrollo de la Ciudad
- Fomentar la Cooperación Pública entre jurisdicciones o Público- Privada
- Alcanzar Transformaciones Urbanísticas y Estructurales
- Mayor rapidez de ejecución
- Menor afectación de recursos públicos

Ilustración 2. Mapa de Localización de Convenios Urbanísticos



Fuente: Elaboración propia publicado en <https://www.facebook.com/Convenios-Urbanisticos-C%C3%B3rdoba-259958800825810/?ref=bookmarks>

Favorecer el Desarrollo de la Ciudad

Decíamos en 2012 desde la RCNC¹² que la ausencia de definiciones de un modelo de desarrollo, un modelo de ciudad, o lineamientos básicos de ordenamiento territorial y sin la determinación de límites o umbrales en cuanto a tipologías, dimensiones o áreas de localización, nada garantizaba que la figura no se transformara en un instrumento que simplemente fomente la excepcionalidad de la norma.

No parecía posible “favorecer el desarrollo de la Ciudad, promoviendo la inversión privada, en concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público” con una herramienta que permite modificar justamente las 3 Ordenanzas Básicas que definen el único Plan Urbano¹³ o modelo de ciudad legitimado por ordenanza.

¿Podríamos hoy a través de la lectura de estos convenios encontrar los criterios urbanísticos o socio ambientales que guiaron o dieron marco a su aprobación?

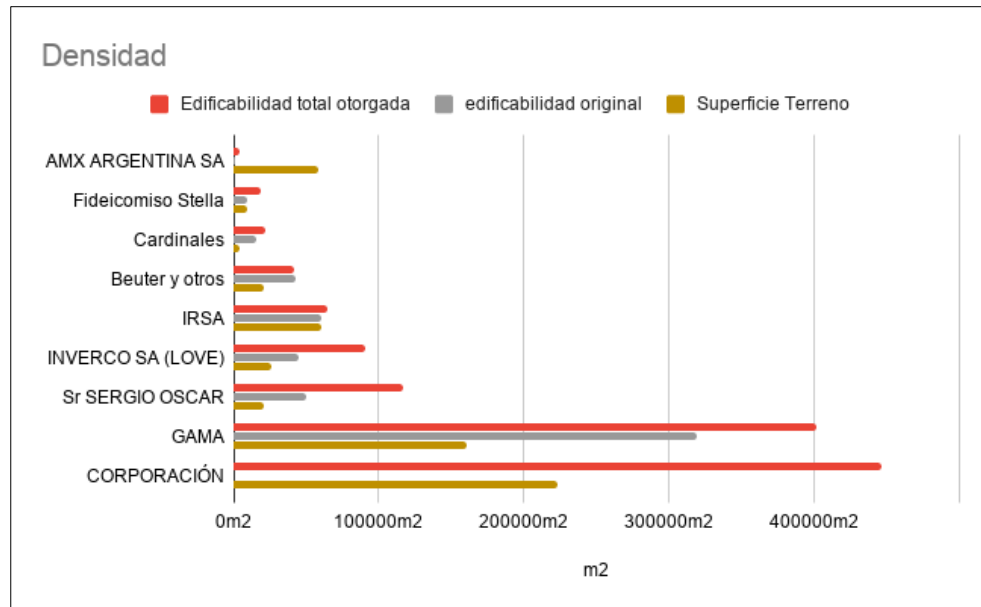
Desde la aprobación de la Ordenanza, ingresaron al Concejo Deliberante para su aprobación 33 convenios de los cuales 31 fueron aprobados, 23 en la primera gestión del Intendente Mestre (UCR) y 8 en la segunda (Juntos por Córdoba), sólo uno fue rechazado (Fleurkin) y otro quedó en estudio en comisión.

Vemos dos grandes tipos de proyectos de intervención, los que incrementan la densidad y los que aumentan la extensión del área urbanizable, sumando un total de 2107 has. según el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos¹⁴.

8 modificaciones incrementan notablemente la densidad, en parcelas entre 4 mil y 254 mil m², con aproximadamente 9.2mil unidades funcionales. Nótese que en entornos barriales de 25 viviendas por hectárea pasamos a una densidad de entre 50 y 500 viviendas por hectárea, con las consecuencias que ello trae en cuanto al aumento de automóviles y en general de la demanda de servicios. Roggio-Las Heras, ROGGIO Las Heras, CORPORACIÓN AMÉRICA S.A. - Ex Batallón 141, INVERCO SA (LOVE), Fideicomiso Stella, Beuter, GAMA, Cardinales, IRSA-Córdoba Shopping.

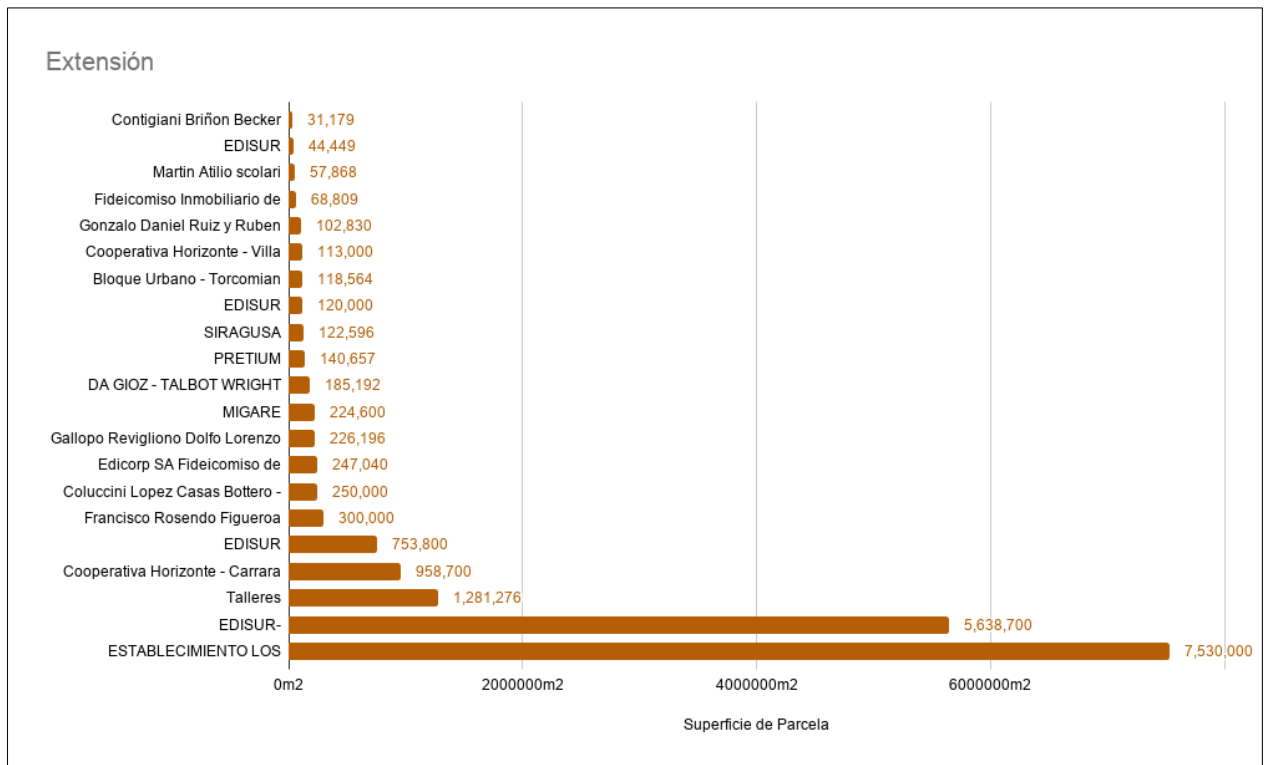
21 convenios que implican modificaciones permitiendo usos del suelo residencial en ocupación de baja densidad, e implican la pérdida de 1850 has para la localización de uso Industrial y rural¹⁵. Otorgando una potencialidad constructiva de aproximadamente 64 mil viviendas. En parcelas desde 3 has a 753 has, algunas “completando” tejido, la mayoría extendiendo la mancha urbana, algunas hasta los límites mismos del ejido, escindidos de la mancha urbana consolidada, principalmente hacia el cuadrante Sudoeste. Los Ombúes-Docta, EDISUR y Talleres son las más periféricas y de mayores dimensiones.

Ilustración 3. Modificaciones que incrementan densidad



Fuente: Elaboración propia en base a expedientes

Ilustración 4. Modificaciones que incrementan la extensión.



Fuente: Elaboración propia en base a expedientes.

Vemos que las modificaciones autorizadas han sido de lo más diversas, desde grandes extensiones residenciales a baja densidad en zonas sin servicios, hasta la hiperdensificación en áreas con servicios colapsados, sin evidenciar un criterio claro de valoración del mérito y la oportunidad. Tampoco se han considerado impactos socio ambientales, ni respetado Reservas Verdes o cuencas hídricas, como así tampoco se han considerado impactos económicos como los posibles incrementos en los precios del suelo en toda el área urbana, entre otros.

Por ejemplo, en las Ilustración 5 , vemos que a 2018 los valores del suelo para áreas en proceso de urbanización mediante Convenio llegaban hasta 3550 \$/m² cuando para tierras sin urbanizar con potencialidad de uso agrícola e industrial (residencial restringido) rondaban entre 200 y 400 \$/m² (según cartas de Valor de la Tierra Urbana IDECOR 2018).

Ilustración 5. Variación de precios del suelo en zonas de localización de convenios, sector SudOeste



Fuente: 1. Elaboración propia en base a expedientes. 2. Valores de tierra urbana, IDECOR¹⁶

Si la potencialidad constructiva de las parcelas de toda la ciudad está sujeta a negociación ¿se ha establecido de cierta manera un monopolio en el acceso a la tierra librado a la capacidad de negociación del desarrollista?

No puede considerarse entonces que se cumpla con el objetivo de *favorecer el desarrollo* de la ciudad ni que se haya considerado el interés público de manera alguna.

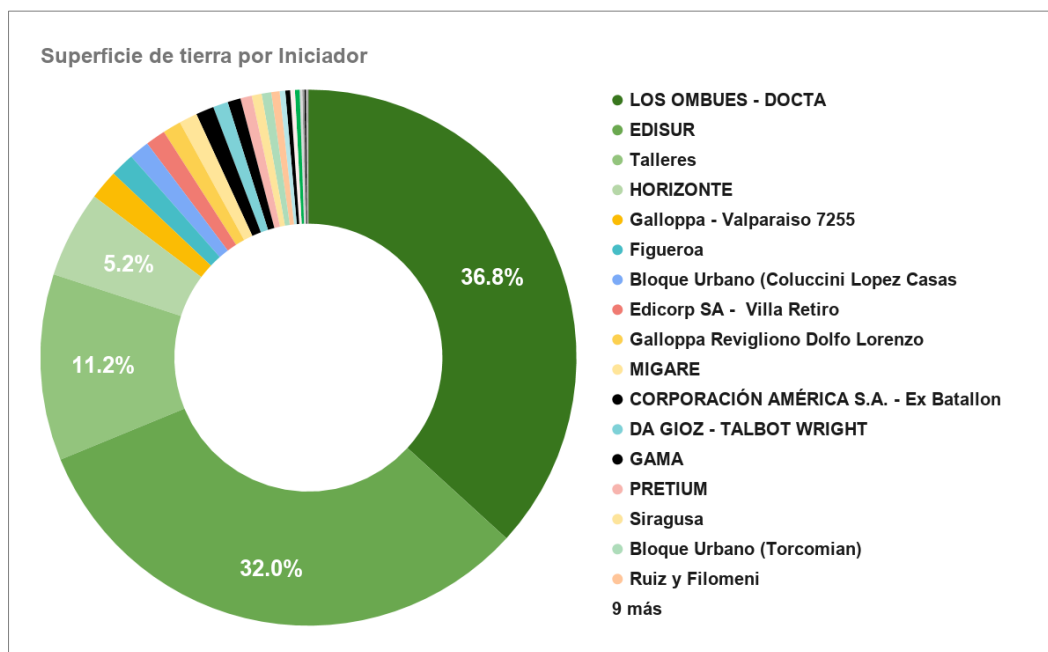
El modo en que ha sido implementada la convierte en una herramienta que habilita una profunda discrecionalidad en la toma de decisiones.

Se evidencia así que la figura de Convenios Urbanísticos en el caso Córdoba, es simplemente una herramienta para *promover la inversión privada* con la única lógica de la acumulación y especulación.

Fomentar la Cooperación Pública entre jurisdicciones o Público- Privada

Dice también la ordenanza que se quiere 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, sin embargo, solo se ha aplicado para proyectos inmobiliarios de actores privados (empresas desarrollistas, o propietarios).

Ilustración 6. Superficie por Iniciador



Fuente: Elaboración propia en base a datos de expedientes.

Otras intervenciones urbanas como la Legislatura, el Procrear de Barrio Liceo o el destino de los predios de Forja, que involucran distintas jurisdicciones y excepciones a las normas, no han pasado por la figura de Convenios Urbanísticos.

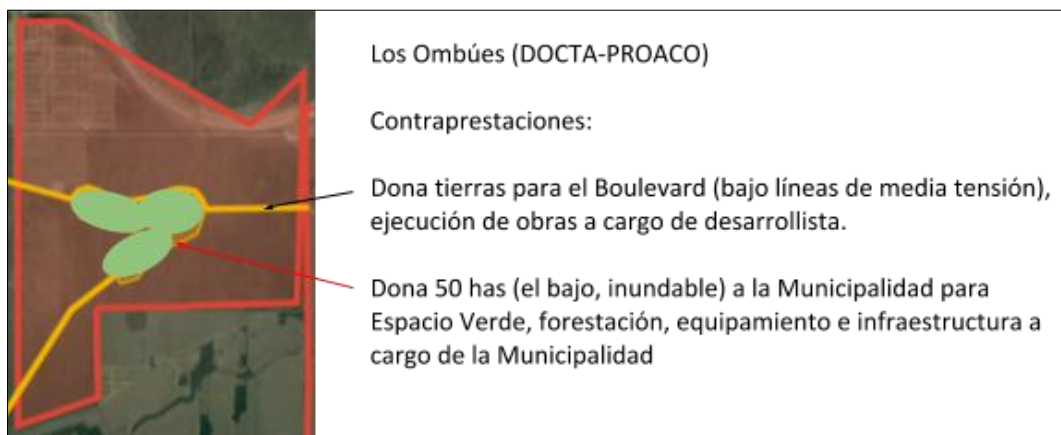
Se ha desaprovechado la posibilidad de generar procesos de articulación interjurisdiccional.

Alcanzar Transformaciones Urbanísticas y Estructurales

Como ya analizamos en relación al primer objetivo, el tipo, localización y magnitud de las modificaciones normativas autorizadas al no estar en relación con ninguna instancia de planificación, no remiten a *transformaciones urbanísticas estructurales*, sino, más bien meras *singularidades*. También en relación a las contraprestaciones, indagando en los textos de los Convenios, vemos que hubo gran diversidad de tipos, categorías y magnitudes, desde "Pintura de columnas y tableros de Alumbrado Público"¹⁷, provisión de materiales para pavimentar (sin definición de localización), tramos de calles, veredas, bicisendas y dispensarios.

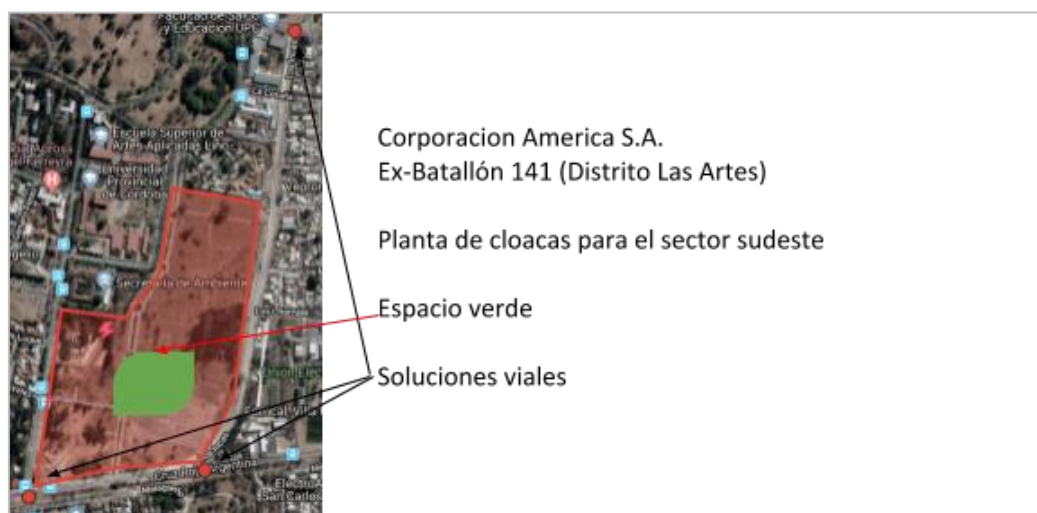
Si bien no se especifica qué tipo de transformaciones se consideran “estructurales” se infiere que sin duda no puede referirse a operaciones de simple mantenimiento o pequeñas intervenciones como las anteriormente mencionadas, por ello solo algunas de las obras comprometidas podrían considerarse como “estructurales”, tal es el caso del “Intercambiador Av. Rafael Núñez-Av. Donato Álvarez”¹⁸, la “Ejecución Costanera Río Suquía por ribera Norte con dos calzadas”¹⁹, la “Planta de cloacas para el sector Sud Este” (nunca concretada), y algunos tramos poco significativos de la ronda urbana. El resto, la mayoría, no encuadran dentro de lo estructural sino tan solo en obras que competen desde siempre ser asumidas por el Municipio. Muchas redundan en más beneficios para el mismo emprendimiento, algunos de los más significativos se muestran en las ilustraciones 6, 7 y 8.

Ilustración 7. Localización de las contraprestaciones del convenio Urbanístico Los Ombúes



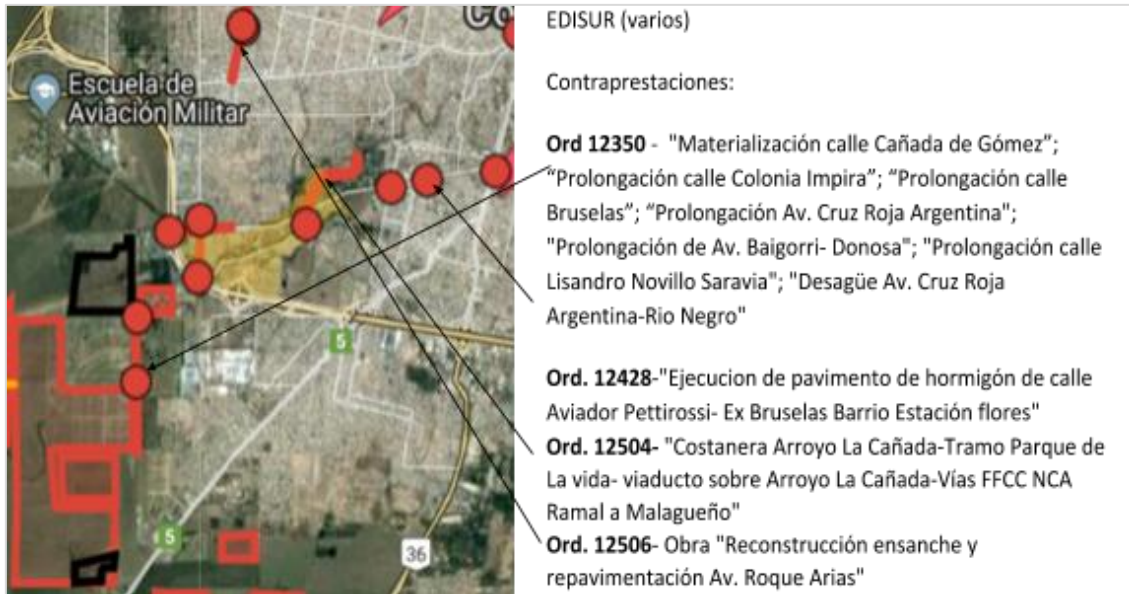
Fuente: Elaboración propia en base a expedientes.

Ilustración 8. Localización de las contraprestaciones del convenio Urbanístico Corporación América ExBatallón 141



Fuente: Elaboración propia en base a expedientes.

Ilustración 9. Localización de las contraprestaciones de convenios Urbanísticos con EDISUR (se incluye la relación con Manantiales autorizado a EDISUR mediante concertación entre 2006 y 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a expedientes.

Cabe mencionar que a pesar de que el Art. 15 establece que la participación Municipal en el beneficio, podrá hacerse efectiva, también mediante la transferencia al Dominio Municipal de “un porcentaje de la superficie neta urbanizada, según corresponda, de acuerdo a lo establecido en el Art. 3º de la Ordenanza Nº 11988”, no se ha aprovechado esta gran oportunidad de sumar tierras al dominio municipal o al banco de inmuebles con destino a vivienda social u equipamientos comunitarios.

Mayor rapidez de ejecución

En cuanto a la “mayor rapidez de ejecución” es casi imposible desde la ciudadanía verificarlo, ya que es muy limitado el acceso a esa información. Los pedidos de acceso a la información pública que se hicieron para conocer el estado de cumplimiento (25 solicitudes de acceso a la información pública hasta febrero 2019) no fueron respondidos y en el transparente portal de Datos Abiertos, en la planilla de Obras Públicas, solo aparecen 6 obras Tipo Convenios Urbanísticos, aunque, si indagamos entre las otras 372 obras de la planilla podemos encontrar quizás unas 6 más, 13 de las casi 70 comprometidas. Solo 5 están cumplidas al 100%, la mayoría de ellas no ofrecen datos actualizados.

En la lectura del texto de los Convenios, advertimos que muchos de ellos ni siquiera establecen plazos o garantías para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, aunque el art. 22º de la ordenanza²⁰ así lo exige.

Lo poco que se conoce es por ejemplo lo que saltó a la luz pública recientemente por las graves implicancias que tiene, el caso de Corporación América y su planta de Cloacas, son casi 20 millones de dólares que esperamos desde 2013 (desde 2014 la Ciudad de Córdoba está en emergencia sanitaria por el estado del sistema cloacal). También accedimos a alguna información de las adendas²¹ introducidas que han permitido cambios medulares en las contraprestaciones pactadas²², aun después de vencidos los plazos de cumplimiento (Bloque Urbano, Da Gioz/Talbot Wright, EDISUR, Corporación América), algunos siguen pendiente todavía.

No hay transparencia activa por parte del gobierno municipal para hacer público y posible el seguimiento de los convenios urbanísticos, no fue implementado en tiempo y forma el Registro que establece la Ordenanza.

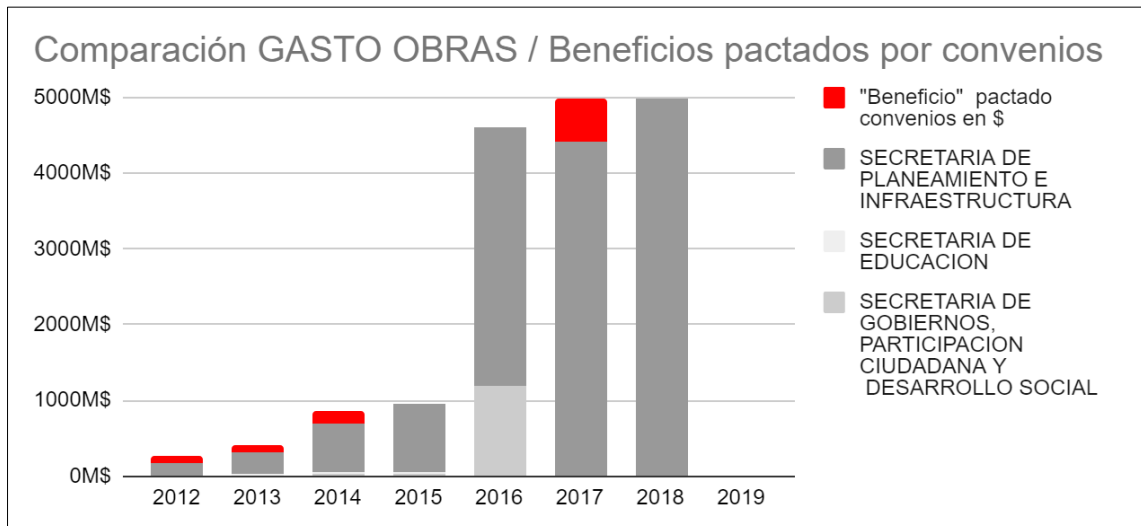
Menor afectación de recursos públicos

Para cuantificar la “menor afectación” de los recursos públicos, tenemos las mismas dificultades, se desconoce cuál es el manejo presupuestario de los fondos provenientes de la participación del municipio en el beneficio, si hay actualizaciones al momento efectivo del cumplimiento o si genera sobrecostos al municipio, como en el caso de la parquización de los espacios verdes donados por Los Ombúes o Corporación América o los costos derivados de la necesaria extensión y mantenimiento de infraestructura y servicios hasta por ejemplo, el límite con la localidad vecina de Malagueño.

Los beneficios compartidos con el municipio suman poco más de mil millones de pesos lo que calculando con valores históricos implicaría 76,6 millones de dólares²³, en estos 7 años. Puede parecer “un montón”²⁴ pero intentemos analizar cuánto implica realmente, relacionándolo comparativamente con los fondos municipales destinados a la concreción de obras de infraestructura: el fondo de Reparación Urbanística y el Presupuesto Municipal. Si analizamos los informes de estados contables del Fideicomiso denominado Fondo de Reparación Urbanística (aunque solo está publicado hasta el 2016) vemos que no hay incrementos significativos en ingresos y erogaciones, por ejemplo, en 2014 se firmaron convenios por casi 92 millones de pesos, que deberían ser efectivamente cumplidos en el año siguiente o el posterior, pero los aportes al Fondo para el periodo 2015 solo se incrementaron en 13 millones y en 2016 en 15 millones, a pesar que en 2015 se firmaron más convenios con contraprestaciones pactadas por más de 188 millones.

Y si relacionamos los montos de los beneficios acordados en los Convenios, con el presupuesto de OBRAS POR CONTRATACIÓN Y/O ADMINISTRACIÓN A CARGO DE LA COMUNA (Secretaría de Desarrollo Urbano), vemos por ejemplo que en 2013 fue de \$159.844.358 y la suma de las contraprestaciones (Roggio, Corporación América, Los Ombúes- Docta) comprometidas suman \$108,368,147 y un terreno inundable. Podríamos decir que la posibilidad de obtener un porcentaje equivalente al 67% del presupuesto para obras es un buen negocio, pero recordemos que solo se ejecutaron las obras del convenio Roggio-Las Heras²⁵, unos \$11.665.765 (7%).

Ilustración 10. Beneficios obtenidos en relación con el presupuesto



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto municipal y expedientes de convenios.

Otra cuestión preocupante es que los “costos asociados” o “externalidades negativas” de los emprendimientos, es decir, los impactos sociales, ambientales y económicos, que los mismos implican o implicarán para la ciudad y la ciudadanía, no fueron considerados en ninguno de los casos. Esto dificulta un cálculo exacto de la afectación de recursos públicos en una ecuación que contemple inversiones municipales necesarias a mediano y largo plazo como extensión o ampliación de capacidad de infraestructuras y servicios hasta los límites del ejido y los costos de mantenimiento.

Cabe mencionar también que a pesar de que el Art. 15 establece que la participación Municipal en el beneficio, podrá hacerse efectiva, también mediante la transferencia al Dominio Municipal de “un porcentaje de la superficie neta urbanizada, según corresponda, de acuerdo a lo establecido en el Art. 3º de la Ordenanza Nº 11988²⁶”, las únicas tierras recibidas son con destino a Espacios Verdes, algunas en las mismas cantidades que hubieran sido obligatorias sin modificaciones normativas. Se ha desaprovechado esta gran oportunidad de sumar tierras al dominio municipal o al banco de inmuebles con destino a vivienda social u equipamientos comunitarios.

Tampoco se menciona en ningún convenio el destino de los porcentajes²⁷ previstos por ordenanza para el Instituto de Planificación Municipal o las Juntas de Participación Vecinal.

Participación de actores y transparencia

Si bien la transparencia no se menciona entre los objetivos de la ordenanza, sí fue frecuentemente mencionada en las argumentaciones previas a la sanción de esta ordenanza, por ello se considera pertinente su inclusión en este informe.

Decíamos que la ordenanza prevé la participación de actores del sector público, de manera amplia y del sector privado, del análisis surge que los únicos actores que participaron en la *negociación* de los Convenios son del sector privado en calidad de iniciadores y del Ejecutivo Municipal, especial y casi exclusivamente del área de Desarrollo Urbano y Planeamiento, con intervención de otras áreas mediante solicitud de informes cuyas recomendaciones no siempre fueron tenidas en cuenta.

Los convenios deben obligatoriamente ser refrendados por el Concejo Deliberante, así lo establece la ordenanza y se argumentó desde el oficialismo, en la defensa del proyecto frente a la Comisión de Desarrollo Urbano del Concejo Deliberante²⁸ que este paso por el Concejo es lo que les daba *transparencia* a las concertaciones, sin embargo, muchos de los expedientes ingresaron sorpresivamente y fueron aprobados casi sin posibilidad de ser leídos y mucho menos debatidos, aprobados a fuerza de la mayoría automática que otorga la *cláusula de gobernabilidad*²⁹. Fueron escasas, casi nulas, las respuestas a las solicitudes de información y el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos fue publicado en octubre de 2019, a más de siete años de la aprobación de la Ordenanza que lo obliga.

Evidenciándose así que el proceso no es transparente, y que por tanto no permite la participación de la ciudadanía de manera directa y la mayoría de las veces tampoco a través de los representantes en el Concejo Deliberante.

Esta falta de información y transparencia hizo que parte de la ciudadanía que se considera afectada directamente por la posibilidad de ejecución de grandes emprendimientos

La generación de conflictos con la ciudadanía está en directa relación a esta falta de información y transparencia durante el proceso de toma de decisión y “negociación” de los convenios, enterados de los mismos ante los hechos consumados la acción vecinal emerge a modo de protesta de difícil canalización por vía administrativa, algunos recurrieron a la vía judicial y a la movilización barrial. Claro que estos conflictos surgen en modificaciones en parcelas insertas en la mancha urbana (IRSA, ExBatallón), en entornos habitados

Las intervenciones en áreas fuera de la mancha urbana que no son de fácil percepción por parte de la ciudadanía en general, podrían ser generadores de conflictos futuros relacionados a la segregación socio territorial, la elevación de los precios del suelo, la escasez de disponibilidad y acceso al suelo para vivienda social y actividades productivas, la ineficiencia y el incremento de los costos de servicios urbanos. Es necesario relacionar esos conflictos futuros emergentes con los modos de gestión del crecimiento urbano y la toma de decisiones en las Políticas Públicas del Desarrollo Urbano, porque la ciudad no “se extiende” sola.

Otra cuestión no menor es el impacto en la sustentabilidad política por la desconfianza y sospechas de corrupción derivadas de la falta de transparencia.

Por si esto fuera poco...

Dos fueron los fundamentos de esta ordenanza, la antigüedad, rigidez y falta de adecuación de las Normativas Básicas que constituían el único Plan Urbano y la necesidad de *regular* y *transparentar* las modificaciones normativas mediante concertación público-privada.

En los años de vigencia de esta ordenanza, no se ha avanzado en la elaboración de un Plan Urbano, urbanístico, Director, regulador, de ordenamiento u otro cualquiera en ese sentido, nada que dé cuenta de las nuevas “necesidades” puestas en evidencia en los “motivos del Municipio”. Con respecto a la actualización de normativas, según el Informe de cumplimiento del Plan de Metas 2019, fueron modificadas las tres ordenanzas básicas 8133, 8060 y 8256, sin embargo, analizando las modificaciones introducidas no se encuentra ninguna que contemple los argumentos referidos para justificar la pertinencia de los Convenios Urbanísticos firmados. No se incluyen modificaciones orientadas a “promover” el desarrollo o renovación de algún “sector importante de la ciudad, aumentando la densidad de población prevista normativamente”, o “necesidades” de re zonificación, de incrementar la oferta habitacional” o tendientes a “incrementar la oferta inmobiliaria para la zona con unidades de menor superficie” ni re zonificaciones incorporando áreas de “alta potencialidad residencial” en zonas industriales y rurales, o el “especial interés en revalorizar la zona del predio” del Córdoba Shopping.

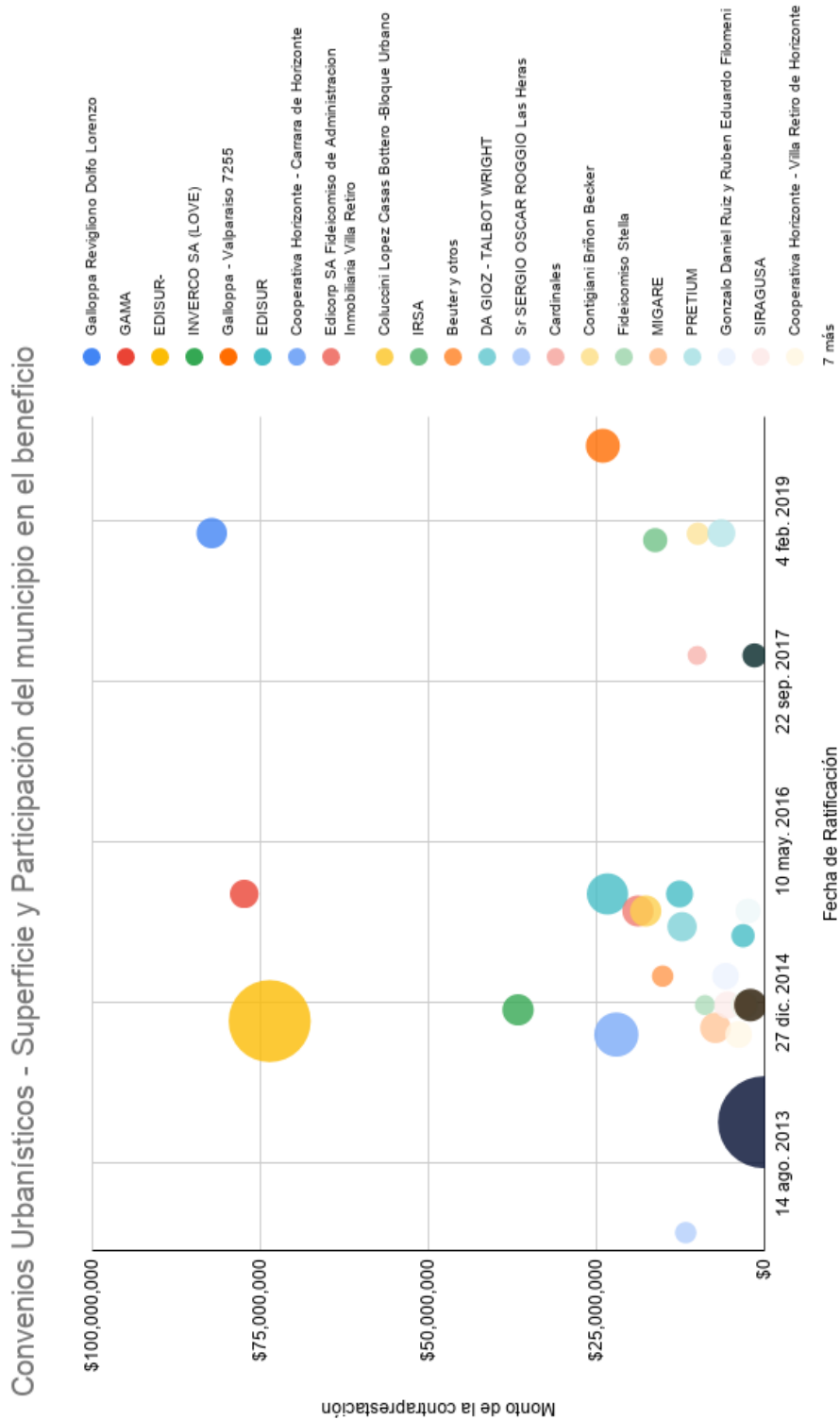
A pesar de que se justificó la aprobación de la Ord. 12077/12 de Convenios Urbanísticos como aporte a la *regulación* de las concertaciones, asegurando que transparenta y reduce la discrecionalidad porque todos los convenios deberán pasar por el Concejo Deliberante (aunque no pueda modificarlos), basándose en la crítica a los procedimientos “que antes se hacían sin que nadie controlara”. La realidad nos demuestra que aquellos procedimientos criticados se siguieron implementando.

Durante este tiempo, existieron muchos otros acuerdos con actores privados, por fuera de esta ordenanza, autorización de visación de planos, actas acuerdo, actas compromiso, amparándose en otras instancias normativas como Parcelas Atípicas (otra puerta a la discrecionalidad) con contraprestaciones calculadas por la ordenanza 11272 de Obras Complementarias.

Publicadas en el digesto hay más de 50 de estos casos entre 2015 y 2019 con diferentes excepciones y magnitudes de obra, con contraprestaciones que van desde \$17,065 para la "Adquisición de equipamiento para la Dirección de Planeamiento Urbano y Dirección de Obras Privadas y Uso del suelo" en junio de 2017 hasta los 157 millones de Gama en 2018 o el mega emprendimiento El Pocito, que no se encuentra en el digesto, pero según la prensa implicaría 39 millones de pesos.

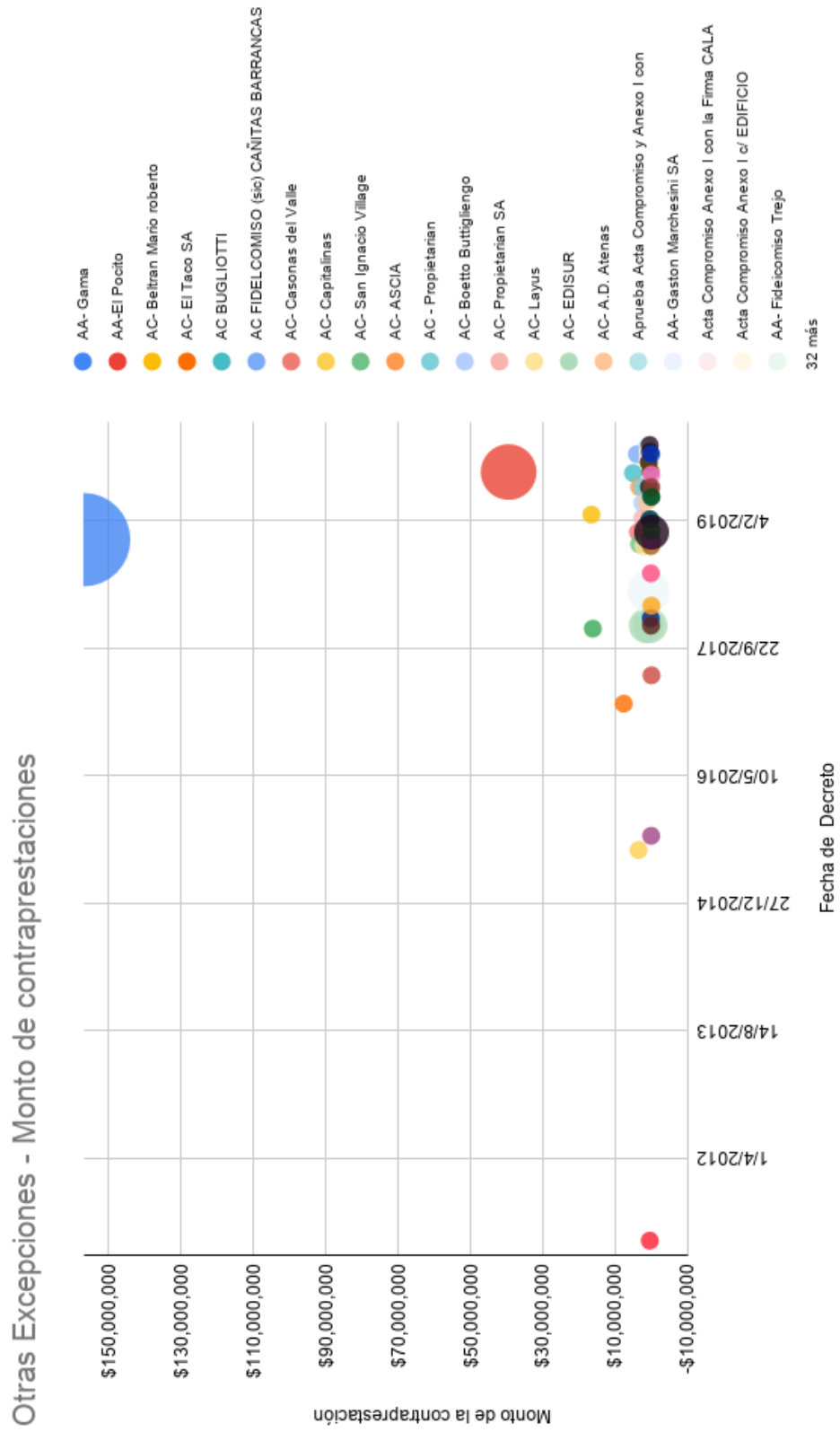
Excepciones aprobadas que implican desde la construcción de unos pocos m² de más hasta la aprobación de torres en barrios residenciales de casas bajas, Cerro de las Rosas, URCA, Villa Belgrano, La Carolina, Villa Rivera Indarte, Villa Revol, Los Naranjos, pero también en el centro, Cofico, Gral. Paz y otros. Todos por decreto, sin pasar por el concejo Deliberante, alrededor de 300 millones de pesos, casi la mitad que los \$767 millones pactados mediante Convenios Urbanísticos en el mismo período.

Ilustración 11. Cronología de modificaciones singulares a las normas

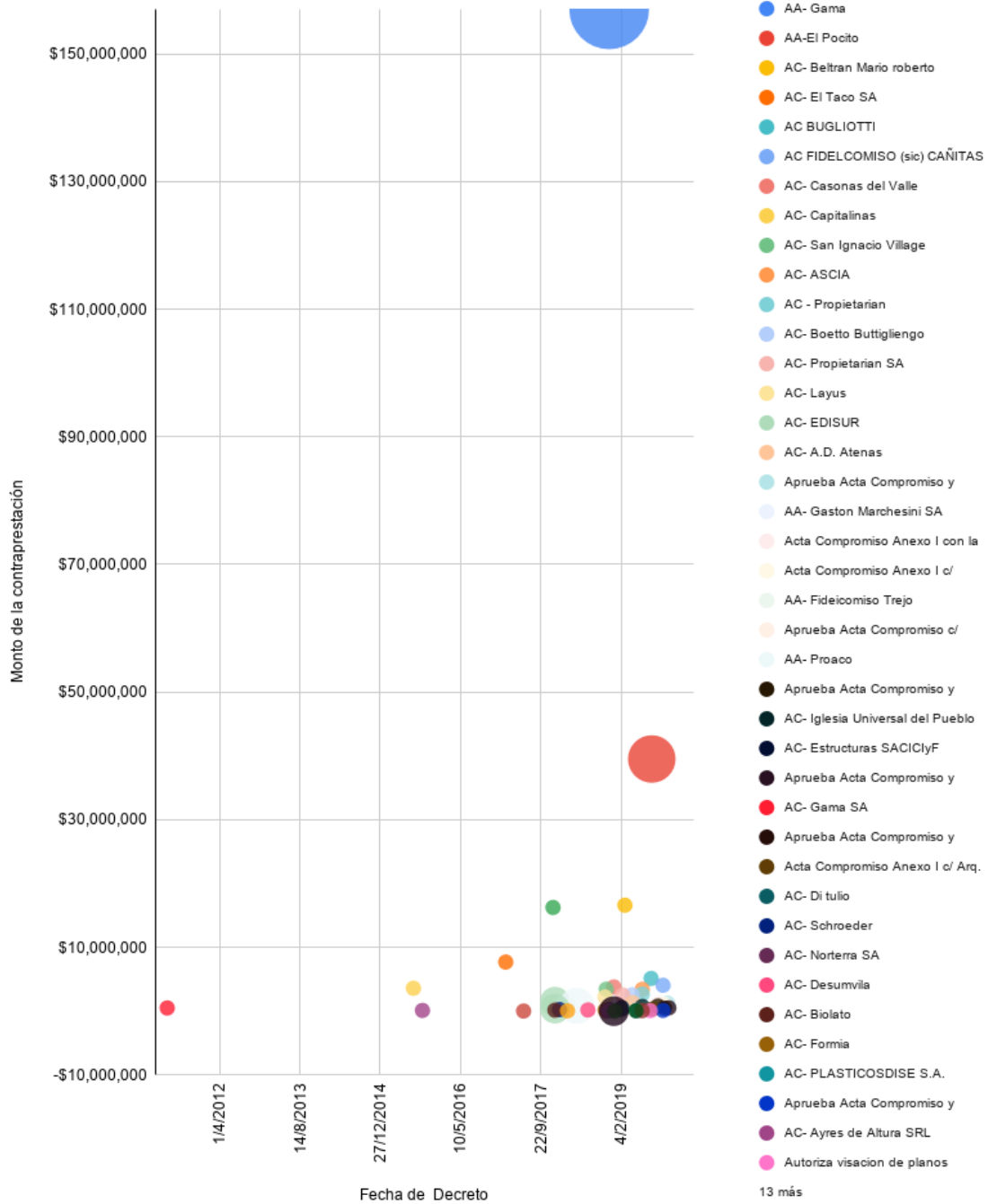


Convenios Urbanísticos - Superficie y Participación del municipio en el beneficio





Otras Excepciones - Monto de contraprestaciones



Fuente: Elaboración propia.

En la vida cotidiana de los vecinos y las vecinas de Córdoba esto se experimenta a partir de que, un día sorpresivamente vallan un terreno al lado de su casa, talan todos los árboles y comienzan a construir unas cuatro o cinco torres de cuatro, siete o trece pisos, sin sistema de red cloacal o con sistema colapsado por lo que los efluentes del emprendimiento probablemente irán directo al río, las calles se llenaran de los autos de las decenas de nuevas familias que poblarán las torres o los nuevos barrios alejados del centro en zonas sin transporte público. Todo a cambio de unos cuantos metros de champas para alguna plaza o un poco de hormigón para bacheo.

Conclusiones

Además de las conclusiones parciales referidas al cumplimiento de cada uno de los objetivos, presentada en los ítems correspondientes, y que se sintetizan en la siguiente tabla:

Síntesis del análisis del cumplimiento de objetivos	
¿Favorece el Desarrollo de la Ciudad?	No subyace una idea clara de un modelo de Desarrollo de la ciudad
	Es una herramienta que no regula, no transparente, no reduce la discrecionalidad, la aumenta
	Solo promociona la Inversión privada
	No está garantizada la prevalencia del Interés Público
	No hay planes o programas de referencia
¿Favorece la cooperación amplia?	No hay Cooperación entre actores Públicos de distintas jurisdicciones, ni siquiera se contempla la inserción metropolitana.
	Solo se concerta con actores del sector privado para viabilizar intervenciones con mayores beneficios.
Transformaciones Urbanísticas y Estructurales	Obras para Intervenciones puntuales, algunas tareas de mantenimiento o provisión de materiales.
	Obras que benefician al mismo emprendimiento.
	Desaprovecha la oportunidad de obtención de tierras con destino social o comunitario.
Rapidez de ejecución	Sin posibilidad de hacer seguimiento de las obras comprometidas.
	Sin garantías de cumplimiento en tiempo y forma.
Afectación de recursos públicos	No hay posibilidad de hacer seguimiento del destino de los fondos, de los presupuestos de obra y mayores costos.
	Sin mayor incidencia en el presupuesto público destinado a obras.
	No considera costos asociados a mediano y largo plazo.

Concluimos que los únicos objetivos que se habrían cumplido son la “cooperación” público-privada, más específicamente a través de la *promoción de la inversión privada*, lo cual implica que esta ordenanza no constituye un instrumento de *Desarrollo Urbano*, sino simplemente una herramienta para facilitar el *negocio inmobiliario privado*, en un modelo de desarrollo basado solamente en el crecimiento inmobiliario y la maximización de la renta dentro de una lógica de acumulación y especulación. Pues a partir de las evidencias disponibles analizadas, se advierte fácilmente que el único criterio, objetivo, principio y fin de la implementación de estos convenios, en la Ciudad de Córdoba, ha sido *viabilizar negocios privados*, gestionando la ciudad desde la *singularidad* en un proceso liderado por los actores del mercado, confundiendo crecimiento, acumulación y especulación inmobiliaria con Desarrollo.

Esta imposibilidad de cumplimiento de los objetivos puede atribuirse a la debilidad de la Ordenanza que no establece lineamientos claros para su regulación, evidenciado por lo anodino de su implementación, pero fundamentalmente a la ausencia de marcos de referencia u orientación, un Plan legitimado jurídicamente³⁰ como válido, o mecanismos que garanticen la verificación del Interés Público en los procesos de gestión.

El más sofisticado de los instrumentos no será el adecuado sin un marco que lo oriente hacia el interés general. Mucho más allá de su relación con el ordenamiento territorial y los criterios urbanísticos que lo orienten es imprescindible considerar su inserción en un sistema de Políticas Públicas integrales que considere todas las dimensiones del Desarrollo de manera integral para la mejora de la Calidad de Vida en nuestras ciudades.

Se hace necesario además una reflexión más amplia, referida al sentido del proceso de seguimiento y evaluación que se presenta en este informe, como contribución a pensar lo técnico y lo político desde el ejercicio de la ciudadanía, reafirmando que es posible y necesario poner la mirada técnica al servicio de lo político, es decir, como aporte a la transformación de la realidad. Reflexionando sobre los aportes que podemos hacer desde la técnica, de nuestros campos disciplinares, involucrándonos en conjunto con la ciudadanía buscando la incidencia en las Políticas Públicas, para su mejora continua. Superando miradas puramente técnicas o sesgadamente disciplinares, procurando siempre la conjunción de saberes diversos.

Es un desafío aun, seguir avanzando en este sentido, para mejorar el instrumento específico de Convenios Urbanísticos y su aplicabilidad, pero fundamentalmente las Políticas Públicas de Desarrollo Urbano, para la construcción de una Ciudad Justa Democrática y Sustentable.

¹ Red Ciudadana Nuestra Córdoba es una red de organizaciones de la sociedad civil que busca contribuir a la construcción de una ciudad más Justa, Democrática y Sustentable, a través de la participación y el monitoreo ciudadanos, y la incidencia en políticas públicas. <https://www.nuestracordoba.org.ar/>

² <http://bit.ly/2k7dNJI>

³ Red Ciudadana Nuestra Córdoba es una red de organizaciones de la sociedad civil que busca contribuir a la construcción de una ciudad más Justa, Democrática y Sustentable, a través de la participación y el monitoreo ciudadanos, y la incidencia en políticas públicas. <https://www.nuestracordoba.org.ar/>

⁴<https://www.facebook.com/Convenios-Urbanisticos-C%C3%B3rdoba-259958800825810/?ref=bookmarks>

⁵ Convenios Urbanísticos Córdoba. Planillas de Sistematización de Datos
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1G3vPFHxrnYsgVegKvFURWhrzZMvmWDHEHBEUrJxs4DI/edit#gid=1518986301>

⁶ infoparlamentaria@gmail.com

⁷ <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

⁸ <https://gobiernoabierto.cordoba.gov.ar/acceso-informacion-publica/solicitud/>

⁹ Aclaramos que existen diversas Ordenanzas anteriores que posibilitan acuerdos con actores privados para la autorización de excepciones.

¹⁰ *“Giunta insistió que el fin no es obtener un “cheque en blanco” para autorizar excepciones, sino regular y transparentar una práctica muchas veces necesarias 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)

¹¹ Es parte del “Informe de Convenios Urbanísticos Córdoba a 7 años de su puesta en vigencia” (no publicado) que incluye además de Cumplimiento de los Objetivos, otros apartados referidos más específicamente a Impactos Urbanísticos y Procedimiento de Implementación.

¹²

http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Documento_observaciones_proyecto_Convenios_Urbanisticos.pdf?fbclid=IwAR3uLPPKBPphBTJic0rqXq6DkV4r0I2f9HE7V0o0qz mhWt69NDcwohh2hSE

¹³ 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”.

¹⁴https://docs.google.com/spreadsheets/d/13re_dZZICTibpV8oSAFHtsbttiRNlwqMF8I7ZQAYmCg/edit

¹⁵ Ver informe estadístico “La Ciudad en Cifras” 2019

¹⁶ Valores de tierra urbana, “resultados del estudio del mercado inmobiliario urbano” IDECOR
<https://gn-idecor.mapascordoba.gov.ar/maps/10/view>

¹⁷ Convenio Fideicomiso Lomas del Canal

<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=53709>

¹⁸ Convenio Edisur

<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=48703>

¹⁹ Convenio Gama

<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=54612>

²⁰ “... 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° Ord. 12077/12 https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/pdf/31982352-a148-450e-be94-45b490a6c52c/ORD_12077.pdf

²¹ La adenda es una adición o complemento que se añade a una obra escrita y terminada.

²² El caso más resonante, por lo vital que es para la ciudad, es lo ocurrido con el compromiso de Corporación América de construir una nueva planta de depuración de líquidos cloacales que nunca se

hizo y terminó la Municipalidad cambiando por la reparación de la existente planta de Bajo Grande (este tema será objeto de un artículo específico).

²³ El cálculo fue hecho considerando el valor del dólar en el momento de la firma de cada convenio.

²⁴ Pareciera que estamos hablando de sumas elevadísimas, pero ello se relativiza al considerar que el monto total del presupuesto anual de gastos y recursos del municipio 2019 fue de 33.531 millones de pesos.

²⁵ "Variante Av. Costanera bajo Puente Centenario" y "Variante Av. Costanera bajo Puente Tablada" contraprestación modificada por adenda a los 720 días de ratificada la adenda, fijo plazo de cumplimiento para mayo 2015, las obras fueron habilitadas vencido el plazo en agosto y noviembre de 2015.

²⁶ Crea el Banco Municipal de Inmuebles (derogada)

<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=27787>

²⁷ Art. 16°. Ord. 12077

²⁸ Según registro personal, presencial en dicha reunión, que lamentablemente no son registradas de ningún modo para que estén disponibles como información pública

²⁹ Carta Orgánica, 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 bancas" 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.

³⁰ El tan mentado "Plan Director" (2008) es solo un documento de lineamientos base que nunca fueron refrendados por ordenanza.