

## **La ciudad neoliberal revisitada**

### **Códigos, convenios urbanísticos, y conflictos sociales: El Estado al servicio del Mercado inmobiliario. Argentina (2012-2022)**

## **The neoliberal city revisited**

### **Codes, urbans agreements, and social conflicts. The State at the service of the real estate market. Argentina (2012-2022)**

Carolina Peralta

Instituto de Investigación de la Vivienda y el Hábitat

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Universidad Nacional de Córdoba

<https://orcid.org/0000-0002-9511-7441>

. [carolina.peralta@unc.edu.ar](mailto:carolina.peralta@unc.edu.ar)

## **Resumen**

Luego del resultado de las PASO <sup>1</sup> El 13 de agosto de 2023 en Argentina la fuerza más votada en la figura de Javier Milei, abre la posibilidad del retorno del neoliberalismo al gobierno y se hace oportuna una revisión. El neoliberalismo tiene más de ochenta años de evolución en el mundo; en este tiempo, ha desplegado sus postulados en diversas formas de territorialización. Las ciudades han representado una escala privilegiada para su reproducción. Se propone en este artículo hacer un extracto de sus postulados y evolución histórica a partir de una revisión bibliográfica. La misma se complementa con el análisis de los instrumentos de aplicación de políticas urbanas neoliberales: “una nueva generación de códigos urbanísticos” y “los convenios urbanísticos”. Se recogen estudios comparativos de las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario en Argentina entre 2012 y 2022. Los nuevos códigos, y los convenios urbanísticos, se constituyen como instrumentos de gestión urbana que articula arreglos específicos establecidos entre las empresas desarrollistas y el gobierno de la ciudad. El objetivo es observar el impacto de este instrumento entre los años 2012-2022, y su

---

<sup>1</sup> Apócope de Elecciones Primarias Abiertas y Obligatorias en Argentina.

implementación en estas tres ciudades en relación con el conflicto social. Finalmente, se concluye que la territorialización de la ciudad neoliberal a través de este instrumento, ha conducido a canalizar un fuerte flujo de capitales provenientes de otros sectores formales e informales de la economía; y por otra parte al establecimiento de territorios exclusivos de alta gama dentro de las ciudades; generando más desigualdad, fragmentación por acumulación de excepciones, ya que estos convenios se aprueban bajo una lógica recaudatoria, con fuerte segregación social, y desequilibrios territoriales. Ha acentuado la conflictividad entre vecinos, donde se manifiesta la desigual territorialización de los proyectos neoliberales, caracterizado por su matriz geográfico variable, multiescalar e interconectada.

**Palabras claves:** ciudad neoliberal; convenios urbanísticos, conflictos urbanos, fragmentación urbana. análisis del lugar.

### **Abstract**

After the result of the PASO On August 13, 2023 in Argentina, the most voted force in the figure of Javier Milei, opens the possibility of the return of neoliberalism to the government and a review is timely. Neoliberalism has been evolving in the world for more than eighty years; During this time, it has deployed its postulates in various forms of territorialization. Cities have represented a privileged scale for its reproduction. It is proposed in this article to make an extract of its postulates and historical evolution based on a bibliographic review. It is complemented by the analysis of the instruments for applying neoliberal urban policies: "a new generation of urban codes" and "urban agreements". Comparative studies are collected from the cities of Buenos Aires, Córdoba and Rosario in Argentina between 2012 and 2022. The new codes and urban planning agreements are constituted as urban management instruments that articulate specific arrangements established between development companies and the city government. The objective is to observe the impact of this instrument between the years 2012-2022, and its implementation in these three cities in relation to social conflict. Finally, it is concluded that the territorialization of the neoliberal city through this instrument has led to channeling a strong flow of capital from other formal and informal sectors of the economy; and on the other hand to the establishment of exclusive high-end territories within the cities; generating more inequality, fragmentation due to accumulation of exceptions, since these agreements are approved under a tax collection logic, with strong social segregation, and territorial imbalances. It has accentuated conflict between neighbors, where the unequal territorialization of neoliberal projects is

manifested, characterized by their variable, multi-scalar and interconnected geographic matrix.

**Keywords:** neoliberal city; urban planning agreements, urban conflicts, urban fragmentation. analysis of the place.

## **Introducción**

A partir del triunfo de Javier Milei en la elecciones presidenciales en Argentina, nos pareció oportuno aportar al debate político y contribuir a la reflexión crítica sobre las consecuencias y los efectos de la aplicación políticas e instrumentos neoliberales en el medio urbano, espacio que construye el tejido de las relaciones visibles e invisibles del extractivismo urbano (Peralta, Liborio, 2020); la construcción del espacio material y sus instrumentos reguladores mediante los procesos supuestamente asépticos y técnicos de gobernanza. Desde este artículo, a su vez se intenta mostrar también que la ciudad se transforma en el espacio de las luchas contra-hegemónicas de vecinos que intentan dar voz a los procesos de neoliberalización y que han quedado excluidos sistemáticamente del espacio político.

Los agentes inmobiliarios y el proceso de flexibilización de los instrumentos de regulación urbana son parte de la consolidación del discurso neoliberal para la apreciación del mercado inmobiliario en las ciudades. Sus consecuencias se observan a través de luchas urbanas de los vecinos y la oposición a los procesos de redensificación, gentrificación, y nuevos negocios inmobiliarios que se manifiestan en virtud de la construcción de megaproyectos, la revalorización y renovación de barrios, así como también la privatización de los espacios públicos, y la creciente inseguridad, la falta de vivienda asequible, y los déficits de infraestructuras, y la crisis climática, entre los principales reclamos. La perspectiva que establece este estudio es la de una mirada global a los procesos de neoliberalización urbana a partir de la observación de tres ciudades argentinas: Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

## **El crecimiento del neoliberalismo, contexto histórico**

El neoliberalismo es una forma de política económica que, desde sus primeras versiones, ha promovido una re-fundación del paradigma liberal clásico de los siglos XVIII y XIX, y su aplicación técnica en las economías de todo el mundo. Según Escalante, el neoliberalismo tiene una fecha fundacional con el Coloquio de Lippman en Francia en 1938, sin embargo, la crisis del año treinta y la segunda guerra mundial dejaron en suspenso el proyecto neoliberal el cual fue retomado muchos años después. (Baraona, 1990; Escalante, 2016).

Escalante, señala que el neoliberalismo se sustenta en: (i) la construcción de un Estado «fuerte» que permita aumentar, resguardar y favorecer al mercado. (ii) Las libertades económicas se deben garantizar y priorizar sobre las libertades políticas, para disminuir las interrupciones en el mercado por los deseos de «la mayoría» (iii) Constante búsqueda de reducción de lo público y ensanchamiento de lo privado. (Escalante, 2016). En consecuencia, las territorializaciones en el neoliberalismo están dirigidas por la apropiación y el control de espacio geográfico por lógicas mercantiles que privilegian la ganancia económica individual sobre el bien común y sustituye lógicas regulatorias redistributivas por otras competitivas. (Theodore, Peck y Brenner, 2009)



**Fig. 1.** Izq. Portada de “El Ladrillo” Bases de la política económica del gobierno militar chileno” (Castro, 1973), conocido luego como «la Biblia del neoliberalismo». Der. Primer grupo de estudiantes chilenos (Chicago Boys) que viajan a la Universidad de Chicago (1956) para cursar estudios de economía bajo la enseñanza de Milton Friedman. Foto gentileza de Carlos Massad.

## Chile y el experimento latinoamericano

Chile se sitúa a la cabeza de la aplicación experimental del proyecto neoliberal con la asesoría de la Misión Klein Saks en 1955. Se conformó en Chile un grupo de pensamiento económico, en 1958 un grupo de estudiantes partieron a Chicago y posteriormente fueron conocidos como los Chicago boys. (De Castro, Baraona y Bardón, et. all. 1972). (Baraona, 1990)

La dictadura de Pinochet implementó una de las políticas más radicales del neoliberalismo. Con la aprobación de la Constitución de 1980, entre otras cosas, se selló el rol subsidiario del Estado y la primacía del interés empresarial, caracterizada por la apertura al comercio internacional unilateral, la reducción drástica del gasto público, la fijación de un tipo de cambio nominal, la liberalización financiera, y especialmente el control estricto de las relaciones laborales. Chile fue el laboratorio de lo que Naomi

Klein llama “la doctrina del shock” entre (1973-1990) (Janoschka e Hidalgo, ed. 2002) (Klein, 2007)

Chile se convirtió en un modelo destacado, que transformó la historia económica moderna, así como las condiciones de cómo se diseña y planifica el desarrollo urbano y social en gran parte del mundo hoy en día. Recién con las protestas estudiantiles de 2006 y 2011 comenzó a resquebrajarse, a nivel de opinión pública, el consenso neoliberal. Se empezó a hablar de la necesidad de un nuevo modelo, Michelle Bachelet llegó por segunda vez a la presidencia haciendo suyos eslóganes como gratuidad de la enseñanza, y fin al lucro.



**Fig. 2.** Masivas protestas en Chile, pidiendo la gratuidad de la enseñanza, y la reforma constitucional durante la pandemia del Coronavirus 2019. Fotos: BBC News. El Cronista, 23 de octubre de 2019.

La economía chilena tuvo como uno de sus puntales la preservación Estatal de la estratégica industria del cobre, que aporta alrededor de la mitad del PIB por concepto de exportaciones. Este dato es cuidadosamente omitido por los teóricos del neoliberalismo, dado que el mismo es incongruente con los preceptos que aconsejan privatizar toda la propiedad pública por “ineficiente” e “inflacionaria”. (Sader y Gentili, 2003).

### **El caso argentino**

Para Sader y Gentili, en el caso argentino, los procesos de neoliberalización estuvieron marcados por *tres etapas*: la *primera* entre (1976 -1983), la *segunda* desde (1989-2001); la *tercera* entre (2015-2019). (Sader y Gentili, 2003) Y acaso podemos adelantar que estaríamos frente a una *cuarta* etapa después de las elecciones de 2023.

Esta **primera etapa**: Rafael Videla (1976-1981). Las políticas económicas llevadas a cabo por Martínez de Hoz fueron: la desregulación financiera y la apreciación del tipo de cambio. Esto provocó la desestabilización de la industria por “la apertura indiscriminada a las importaciones de productos que afectaron a la industria nacional

provocando el cierre de numerosas fábricas, y una fuerte reducción del salario” (Neffa y de la Garza Toledo, 2020).(Ferrer, 2012). (Sader y Gentili 2003).



**Fig. 3.** Imagen ejemplificadora de Ex Industrias Csaky abandonadas en barrio San Vicente, Córdoba luego de la crisis de 1980. (Entre los años 40 y 50 llegaron las primeras industrias a Córdoba, metalmecánica, curtiembres, hornos de Cal Serrano, ex molinos Leticia, industrias Whelan entre otras). Esta postal se replicó en otras ciudades como del gran Buenos Aires y Rosario) (Neffa y de la Garza Toledo, 2020)

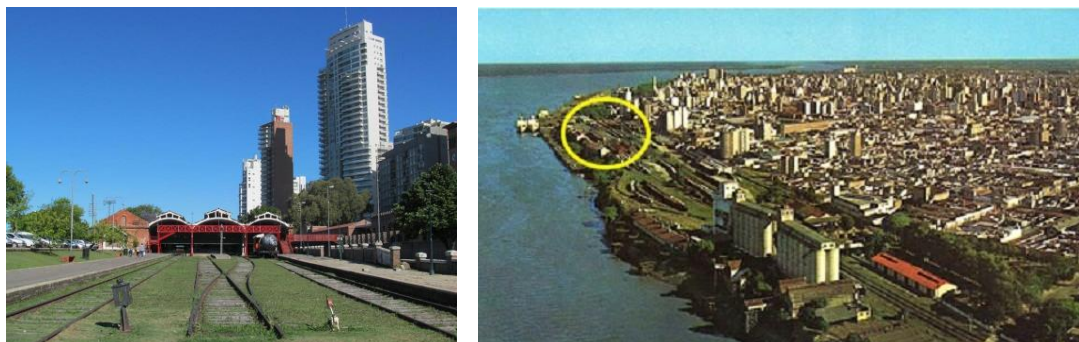
Martínez de Hoz será “*un precursor*” de las reformas de la década de '90, en Argentina. Aplicaron reformas del ideario liberal, (i) Reducir el gasto público; (ii) Reducir los mecanismos proteccionistas de una Industrialización por sustitución de Importaciones; y (iii) Reprimarizar la economía, con base en la exportación de materias primas centralmente productos agropecuarios. (Ferrer, 2012). (Canitrot, 1981; Ferrer, 1981; Schvarzer, 1986). Estas políticas dieron paso a la inmediata protesta social; a la preeminencia de la "valorización financiera" en un proceso de "desindustrialización" (Basualdo, 2001 y 2006a) (Sanz Cerbino, 2014)



**Fig. 4.** Aumento de la conflictividad obrera. El conflicto social se hizo sentir. Protestas de la clase obrera por el cierre de fábricas, frente a la dictadura cívico militar en 1978. Foto: Izquierda Web.

La **segunda etapa**: Carlos Menem (1989-1999). Se lleva a cabo un proceso de privatización de las empresas públicas, la extranjerización de YPF, y el

desmantelamiento de la red ferroviaria, los astilleros y puertos en desuso. (Ferrer, 2012). La política monetaria del ministro Cavallo instauró el régimen de convertibilidad con un tipo de cambio fijo que ataba el peso al dólar. La “minimalización” del Estado incentivó la relajación en el control de los flujos de capitales. (Sanz Cerbino, 2014).



**Fig. 5.** Cierre de la histórica Estación Rosario Central, (Rosario, 1987), desmantelaron los rieles que unían esta estación con el Puerto de Rosario para construir la Avenida Ribereña Central y alentar el negocio inmobiliario. Fuente: El recopilador. Noticias con enfoque.

La **tercera etapa**: la coyuntura macroeconómica llevada a cabo por los gobiernos que se suceden durante la década 2003-2015, permitió que el sector de la construcción se convertirá en una de las opciones más rentables para la inversión de los excedentes de otros sectores de la economía. (Liborio, 2010). En 2015-2018 Mauricio Macri: el neoliberalismo de Cambiemos no fue aquel que seguía el recetario del Consenso de Washington: fue uno que combinó ajuste, planes sociales de supervivencia y securitización de los problemas públicos.

De esta manera, los procesos de neoliberalización del Estado argentino, llevaron a cabo su desindustrialización y el crecimiento del desempleo a partir de la importación de bienes manufacturados y la apertura desmedida del mercado local a los capitales foráneos y la primarización de las exportaciones como principal fuente de ingreso de dólares que luego son canalizados hacia el sector inmobiliario. (Janoschka, 2002).

### **La ciudad neoliberal**

La ciudad neoliberal se constituye en el resultado de la puesta en marcha, acción y propagación de la ideología neoliberal estableciendo lo que Janoschka llama como las “*geografías del neoliberalismo urbano*”. (Brenner y Theodore, 2002; Liborio, 2019).

El espacio urbano se caracteriza por importantes cambios institucionales en la política urbana, tales como:

- (i) la creación de redes de negocios dirigidas por colaboraciones público-privadas;

(ii) nuevas formas de la política de desarrollo económico local que fomenten la cooperación entre empresas;

(iii) la implementación de programas basados en la comunidad para paliar la exclusión social;

(iv) la promoción de nuevas formas de coordinación interinstitucional y creación de redes entre las distintas esferas de la intervención estatal local y

(v) la formación de nuevas instituciones regionales que promueven la coordinación intergubernamental y el marketing urbano. (Brenner y Theodore, 2002).

El desigual avance de proyectos de reestructuración con un carácter geográficamente variable, multiescalar e interconectado, es el lugar en donde “la mayoría de sus componentes urbanos son objeto de negocio y especulación, sin un contrapeso significativo desde la sociedad civil que logre disputar esta noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones”; (Brenner y Theodore, 2002).



**Fig. 6.** Erradicación de la Villa el pocito en Córdoba y apropiación simbólica del nombre para un desarrollo de especulación inmobiliario. De “La Villa El Pocito a Pocito Social Live” (Peralta, Liborio, 2020)

El crecimiento económico en un régimen capitalista quizás haya superado con creces el de otros sistemas económicos, pero la desigualdad sigue siendo uno de sus atributos más controvertidos. ¿Es que la dinámica de acumulación de capital privado lleva inevitablemente a la concentración de la riqueza en menos manos, o que el equilibrio resultante de crecimiento, competencia y progreso tecnológico reduce la desigualdad? Los economistas han adoptado diversos enfoques para explicar la desigualdad económica.

Esa lógica de las políticas urbanas neoliberales, utilizan exclusivamente el valor de cambio como elemento central de la reproducción social, haciendo del consumo la



referencia básica de un campo de relaciones sociales cada vez más hedonista y narcisista. (Sequera y Janoschka, 2012).

De Mattos (2010) señala que la globalización financiarización de la economía mundial, y sus políticas desregulatorias (privatización, liberalización y movilidad del capital), generaron las condiciones necesarias para la circulación vertiginosa del capital. Con ello las ciudades se establecieron en el foco de aquellos capitales. La gobernanza local y su política urbana se enfocará en atraer dichos capitales, generando que la plusvalía urbana se convierta en un criterio de peso, así como también las inversiones y sus efectos en las transformaciones de la ciudad. (De Mattos, 2007).



**Fig. 7.** Izq. El caso de Puerto Madero en Buenos Aires, y der. Puerto Norte en Rosario. El cierre y privatización de los predios portuarios dió lugar desde los '90 en adelante a nuevos instrumentos en la regulación urbana para el negocio inmobiliario. El mayor crecimiento en inversión inmobiliaria en la historia de ambas ciudades.

### **El rol del Estado**

El papel del Estado se transforma, estableciendo la preponderancia del sector privado sobre la sociedad civil. Esta faceta de la neoliberalización se refiere a la reestructuración de las diferentes escalas del Gobierno y sus formas de actuar. (Rodríguez y Rodríguez, 2009)

Los Estados locales se vuelven un «engranaje» que facilita la articulación de las ideas y proyectos neoliberales para su materialización territorial. El Estado es una “*pieza clave*” para crear los medios para la ampliación del mercado en los territorios. Para ello, se adecúan normativas, se crean incentivos, se originan nuevas instancias públicas; se ejecutan abandonos selectivos en los espacios urbanos (caso pérdidas de población en

áreas centrales y barrios residenciales tradicionales) o se reduce la inversión en infraestructura o programas sociales. (Wu, 2022)

Además, se despliega toda una maquinaria de producción simbólica del territorio, la cual utiliza el marketing urbano y la promoción del lugar como recurso estratégico para la valorización de algunos territorios que de otra manera sería imposible. (Harvey, 2007)

El libre mercado puede prosperar sólo cuando los gobiernos fijan las reglas que rigen, como las leyes que garantizan el derecho de propiedad, y lo respaldan con una infraestructura apropiada, como carreteras y autopistas para trasladar bienes y personas.

En este sentido, es relevante comprobar cómo el Estado, en todas sus escalas, genera adaptaciones para fortalecer su accionar para el beneficio del mercado y garantizar las libertades económicas de los grupos de poder. Además, llama a observar las distintas exteriorizaciones de la ampliación de lo privado en la gestión de los territorios urbanos.

Esta transformación de la gestión de la ciudad ha llevado, tal como señala De Mattos a crecientes estadios de privatización, desregulación y cambios en el rol del estado los que permiten, en la coyuntura de alta liquidez una acelerada mercantilización del desarrollo urbano. (De Mattos, 2010)

### **El urbano-centrismo neoliberal.**

El siglo XXI se caracteriza por una consolidación del proceso de urbanización planetaria que moldea y abarca la visión globalizada de las relaciones sociales y las territoriales. (Brenner, 2013).

Las dinámicas globales, en todas sus escalas geográficas, se estructuran en torno a un «urbano centrismo»; realidad que produce, hace circular y permite la acumulación de capital. Esto convierte a las ciudades en espacios estratégicos representando sitios en constante intervención y reconstitución que, a su vez, ocasionan transformaciones continuas de los espacios urbanos y afecta la totalidad de las dinámicas y relaciones socio-espaciales y ecológicas en el mundo. (Sandoval, Porto, Furlong, Netzahualcoyotzi, 2020)

En este sentido, el urbanismo empresarial desencadenado persigue la consecución de una imagen de ciudad «exitosa», «innovadora», «competitiva» o «creativa», que la

convierta en un núcleo idóneo para la inversión o para el consumo (Rodríguez, Moulaert y Swyngedouw, 2001)

Lo anterior desencadena transformaciones en territorios simbólicos (por ejemplo, en instituciones y normas) o en territorios materiales (tales como nuevos objetos y formas en el espacio), para lo cual se necesita ejecutar procesos de desterritorialización para su evolución.

En otras palabras, se ejecuta una acumulación por desposesión y una destrucción creativa de territorios previos para «allanar» el terreno y establecer una política en el espacio (Harvey, 2004) que favorezca un ensamblaje del neoliberalismo en las realidades territoriales. Este es el caso de cuando se activan discursos e imágenes desde autoridades políticas o el sector privado, tendientes a «vaciar» el territorio de personas u objetos para fundamentar su intervención (González, 2020)

La contracara de estos procesos son los sectores desplazados que demandan vivienda real y que se refugian en la informalidad como una forma de dar solución a la necesidad de vivienda y la conflictividad social de las clases medias..

## **Políticas urbanas y promoción público-privada.**

Los convenios urbanísticos son casos de excepción a la planificación de la Ciudad. El convenio urbanístico como herramienta permite concertar y consensuar inversiones entre el sector público y el sector privado, que de manera excepcional son considerados como posibilitadores de “*obras complementarias*”, y como herramientas de redistribución de plusvalías urbanas. (Cuenya, 2009)

El concepto de captura de plusvalías se basa en la idea de usar la valorización del precio del suelo producida por la urbanización para financiar la infraestructura y servicios que la hacen posible. La transformación del uso del suelo de rural a urbano, la instalación de infraestructura o la densificación, permiten incrementar los beneficios potenciales derivados de un terreno o propiedad. Esto, a su vez, resultará en mayores precios del suelo. Esta valorización, llamada ‘plusvalía’, es susceptible de ser ‘capturada’ para el beneficio de la comunidad. (Blanco, 2017)

Promueve una lógica mercantil de producción territorial de espacios urbanos; e impulsa un modo de gestión dirigido, principalmente, hacia la rentabilidad, la eficiencia

y la competitividad económica. Para ello se genera un entramado de acciones y de discursos hacia las ciudades que, en algunos casos, sirven de justificación para las transformaciones territoriales; por ejemplo las ideas de “ciudad sostenible” o “ciudad compacta”, las cuales validan una intervención urbana selectiva.

Este tipo de instrumentos urbanos genera las condiciones para crear territorios funcionales a los intereses del empresariado, bajo un movimiento de mercantilización completa de la vida urbana. Este modo de gestión afecta el espacio de modos distintos, distribuyendo beneficios de forma excluyente entre la población y los territorios, que tiene distintos matices de aplicación. (Jiménez-Corrales, 2021)

Otro aspecto que caracteriza este tipo de instrumentos es una exclusión de la sociedad civil (comunidades o grupos organizados) dentro de la planificación urbana; en la determinación de transformaciones o intervenciones concretas en la ciudad; o en el establecimiento de nuevos proyectos. (Pradilla, 2010).

Los modos de ejecución territorial y adaptación institucional-normativa, aunque también, en los actores que impulsan (en acuerdo o en conflicto) son características intrínsecas de la ciudad neoliberal. Dicho proceso de territorialización dialoga y entra en contacto con territorios previos para destruirlos, desplazarse o adaptarlos; pero, a la vez, reconstituye relaciones entre territorios y escalas, hacia los cuales redirige energías, trabajo y recursos. (Jiménez-Corrales, 2021)

## **Estudio de Casos: Buenos Aires, Córdoba y Rosario**

*Buenos Aires y la arbitrariedad de los convenios urbanísticos.*

Están regulados en el caso de la ciudad de Buenos Aires por el artículo 10.9. del Código Urbanístico “*Convenios Urbanísticos*” y su decreto reglamentario.

En el año 2018, el GCBA impulsó el debate del Código Urbanístico, e impulsó un gran número de este tipo de proyectos.

En general la irrupción de estos proyectos sorprende, por su desconocimiento por parte de la población. Y siempre se dispara un debate o un conflicto. En el caso de Buenos Aires, el dinero que recibe la Ciudad mediante estos convenios debe destinarse al Fondo de Desarrollo Urbano Sustentable (FODUS) para promover obras y reformas en el Área Central.

En 2021, la Ciudad hizo una convocatoria abierta para que empresas y desarrolladores planteen sus proyectos. Fueron presentados más de cien. Alrededor de quince llegaron a la Legislatura, diez de los cuales fueron aprobados y le dejarán al Gobierno porteño dieciocho millones de dólares.

Los dieciséis convenios representan aproximadamente 200.000 m2 de edificación y treinta seis millones de dólares en contraprestaciones, casi todas monetarias. Con la aprobación de los once convenios más se estaría recaudando alrededor de treinta millones de dólares.

Las modificaciones normativas inciden principalmente en el aumento de altura y capacidad constructiva respecto del Código urbanístico, con edificios de perímetro libre que van desde los cincuenta hasta los ochenta y cinco metros de altura.

A excepción de un solo convenio, cuyo objeto es la ampliación de una clínica médica, se proponen usos mixtos de vivienda, comerciales y de oficinas. Ninguno aporta viviendas asequibles.

Para las ONG y vecinos, los convenios llegaron para ejercer permisos discrecionales para obras fuera de norma; las famosas "excepciones" que se pueden encontrar en todos los barrios porteños, las clásicas torres y edificios fuera de escala.



**Fig. 8.** Conflictos y manifestaciones de la ONG y de los vecinos frente a la irrupción de torres en barrios transicionales de casas bajas en Buenos Aires

En relación a la localización la prioridad era desarrollar el sur. Sin embargo, de los convenios presentados, solo dos, se encuentran en Zonas Prioritarias. Otros ocho están ubicados en las zonas con mayor densidad poblacional y constructiva.

La Ciudad de Buenos Aires está sufriendo la fragmentación de su planificación a través de la acumulación de excepciones, el Código Urbanístico no se respeta cada negocio inmobiliario que se impulsa no se adecúa a sus parámetros urbanísticos y genera la modificación ad hoc de sus normas en la Legislatura.

En ninguna etapa de la discusión de estos convenios urbanísticos se convocó a la ciudadanía. Tampoco se realizaron las evaluaciones de impacto ambiental

correspondientes a cada uno de ellos como lo exigen la Constitución de la Ciudad, el Plan Urbano Ambiental.

Los Convenios Urbanísticos se están utilizando como herramientas de generación de ingresos para la Ciudad en vez de constituir herramientas para una buena planificación. Se aprueban bajo una lógica meramente recaudadora.

### **Córdoba entre countries, barrios privados y condominios.**

Los “Convenios Urbanísticos” en Córdoba rigen desde 2012 (ordenanza 12077/12). La misma establece tres objetivos: a) dotar al Gobierno Municipal de herramientas 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 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. (Valencia, 2020)

Desde la aprobación de la Ordenanza, ingresaron al Concejo Deliberante para su aprobación más de cincuenta convenios de los cuales treinta y uno fueron aprobados. Existen según Valencia dos tipos de proyectos, los que incrementan la densidad y los que aumentan la extensión del área urbanizable, según el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos. (Valencia, 2020)

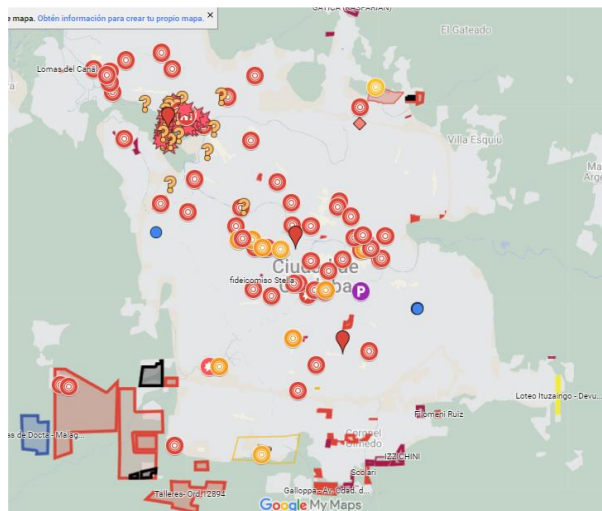
Este proceso se ha visto acentuado y generalizado durante los años 2010 a 2022. La revisión de casos indica que los desarrolladores urbanos generan nuevas formas urbanas y productos inmobiliarios con el objetivo de captar las inversiones de los sectores más acomodados de la economía local y regional o en su defecto para capitalizar los fondos y divisas generados en otros sectores de la economía.. (Liborio, 2010)

Las urbanizaciones residenciales cerradas desarrolladas por el sector privado se convirtieron en uno de los principales factores de crecimiento de la urbanización y de expansión de la mancha urbana de la ciudad de Córdoba. (Peralta, Liborio, 2015). Estas formas de producción del hábitat urbano se materializan en productos inmobiliarios de diversa escala y se caracterizan por una amplia oferta de tipologías residenciales.

En este sentido desde la Arquitectura y a través el mercado inmobiliario se crearon nuevas urbanizaciones, barrios, countries, complejos residenciales (housing), condominios, de perímetro cerrado con servicios anexos (amenities), gestionados por grupos empresariales con capacidad para captar inversores y asegurar con sus

productos altas rentabilidades. Liernur (2005) define este fenómeno como el de producción de “viviendas mercancía”

Este proceso estuvo acompañado por una creciente fragmentación socio-económica, en la que sectores de la ciudadanía cuyos estilos de vida cambiaron ascendentemente con sus niveles de ingreso, los llevaron a elegir urbanizaciones cerradas y vigiladas, con el convencimiento de que servicios prestados por consorcios privados serían más eficientes. Altos costos urbanos que significa el traslado de las clases medias, hacia la periferia, encarecimiento e insustentabilidad de los servicios, déficit en la cantidad y calidad de los equipamientos, entre otros. Este fenómeno es claramente observable en la ciudad de Córdoba



**Fig. 9.** Mapa online de los convenios urbanísticos en Córdoba.

file:///C:/Users/carol/Downloads/Registro%20de%20Convenios%20Urban%C3%ADsticos\_071019.pdf

A partir de la recuperación económica desde el año 2002, en particular en el sector de la construcción y del mercado inmobiliario, la Municipalidad de Rosario utilizó los convenios urbanísticos como una herramienta para hacer operativas distintas intervenciones en grandes proyectos urbanos. (Cuenya, 2009)

A diferencia de otras ciudades del país, Rosario tiene una destacada actuación en la disciplina urbanística en un contexto nacional. Tanto por su plan de ordenamiento a nivel urbano como de planes parciales y especiales. La utilización de los convenios como instrumento fue posible a partir de la Ordenanza de Urbanizaciones N.º 6492/97, concebida con una idea de justicia urbana.

También fue posible gracias a un convenio entre el Lincoln Institute y la Municipalidad de Rosario, a través del cual se incorporó el concepto de recuperación de plusvalías urbanas a la normativa local. (Cuenya, 2009)

Los convenios urbanísticos: Puerto Norte, Parque Habitacional Ludueña, Parque Habitacional Newbery, Casino Rosario S.A. y Palos Verdes, se implementan en Rosario bajo esta normativa. (Peinado et. all 2018)

Se evidencia una fuerte heterogeneidad en cuanto las características de los desarrolladores privados, el perfil de los proyectos, los tiempos de negociación, los plazos de ejecución de los emprendimientos, y la optimización por parte de la gestión municipal.

A diferencia de Córdoba y Buenos Aires, el instrumento se modificó y perfeccionó con su aplicación en el tiempo. La sanción de la Ordenanza N.º 8973/12, establece el marco de regulación específica para planes especiales o de detalle.

Incorporó como novedad la instancia de participación ciudadana mediante la convocatoria de audiencias públicas, aunque sólo con relación a la magnitud del interés colectivo y a instancias de la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos o del Concejo Municipal. Adicionalmente, se incorporó una metodología de cálculo y la asignación del destino de la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico, así como la obligatoriedad de su cuantificación en el acta acuerdo.

Si bien todos estos son elementos que favorecen la transparencia del instrumento, desde la sanción de la mencionada ordenanza son pocos y de pequeña escala los convenios que se han ejecutado en la ciudad.

Otra de las modificaciones que se aplicaron tuvo como objetivo solucionar la falta de precisión de los anteproyectos de obras de infraestructura y equipamiento urbano durante las dos primeras etapas mencionadas. (Peinado et. all 2018)

En cuanto a la accesibilidad de la información, las ordenanzas 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, entre otros aspectos.

En este contexto, los acuerdos desarrollados en Rosario permitieron ampliar la cantidad de obras públicas realizadas y hacer frente a algunas demandas de vivienda social y equipamiento. Sin embargo, la inversión privada total generada a través de estos convenios urbanísticos, que aún se desarrolla a través del tiempo, apenas superó el gasto de la Secretaría de Obras Públicas municipal en el período fiscal 2013, y representa un 15,6% de los recursos de origen municipal en dicho período. (Peinado et. all 2018)

Adicionalmente, la mayoría de los convenios comprometió el ingreso de dinero en efectivo y suelos al Fondo Municipal de Tierras, lo que representaría una herramienta importante para la gestión del suelo urbano. En la práctica no se constituyó el directorio que debía administrar y gestionar el fondo, como tampoco se reglamentó la ordenanza



sancionada en el año 1997. Esto implicó, entre otras cosas, que buena parte de los USD 3,8 millones que ingresaron en efectivo fueran utilizados para el financiamiento de gastos generales del municipio. (Peinado et. all 2018)

En función del estudio realizado por Peinado et. all, se puede afirmar que el instrumento de convenio urbanístico como herramienta de gestión es replicable, dado que permite concertar y consensuar inversiones con los desarrolladores privados. No obstante, como herramienta de redistribución de plusvalías urbanas, se debería abandonar las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico como posibilitadoras de obras complementarias de estos nuevos desarrollos urbanos. (Peinado et. all 2018)

En relación con las situaciones conflictivas, en esta ciudad se manifestaron en relación con las quemadas de pastizales en los humedales del río Paraná, más que por el desarrollo inmobiliario. Ecocidio, o lo que Patricia Pintos llama naturalezas neoliberales. (Pintos, 2023)



Fig. 10. *Rosario: y el problema ambiental.* Imágenes de las protestas en Rosario en 2019, por el humo y la contaminación producida por la quema de pastizales en las islas y humedales del Paraná. Estas fueron percibidas por la población como una estrategia del avance de los ganaderos y latifundistas sobre ese territorio virgen, generando amenazas frente al cambio climático.

## Conclusiones

El proceso de consolidación del neoliberalismo ha llevado a un acentuado escenario de segregaciones socio-espaciales. La territorialización del neoliberalismo, en su proceso de materialización, va modificando las formas en las cuales son imaginadas las ciudades, percibidas y apropiadas, junto con las maneras de cómo simbólica y materialmente son transformadas por los diferentes actores. (Hidalgo, y Janoschka, 2021)

Estos condicionantes marcan huellas ecológicas y urbanas en las relaciones sociales que producen discontinuidades territoriales y marcado conflictos hacia otras personas o espacios. En su conjunto, el neoliberalismo erige cartografías de personas atomizadas (caracterizadas por un individualismo) y formas urbanas fortificadas (espacios de habitación, de socialización, de comercio, de recreo, entre otros).

En su ensamblaje, los actores que promueven el neoliberalismo gestan o acentúan desarrollos desiguales a través de una canalización selectiva de acciones institucionales y recursos hacia ciertos territorios, creando condiciones disímiles en las geografías urbanas para la calidad de vida y el bienestar social. A su vez, este proceso se moviliza sobre una realidad social precedente, por lo que su constitución crea nuevas diferencias, además de que profundiza o hace mutar antiguas desigualdades sociales y territoriales. (Peralta y Liborio, 2020)

El Estado en el neoliberalismo es un territorio en transformación que crea medios para la ampliación del mercado en los territorios. Para ello, se adecúan normativas, se crean incentivos, se originan nuevas instancias públicas. (Brenner, 2013) En este contexto, los gobiernos locales o los gobiernos de las ciudades asumen un papel central y activo en la territorialización de la ciudad neoliberal, enmarcado en un proceso de “vaciamiento del estado nacional”. Esto potencia movimientos de competencia inter-urbana a escala nacional, regional o global por la atracción de inversiones (Brenner y Peck, 2017), esto provoca que se erija una política exterior desde las ciudades, transformándose así la escala tradicional de estas acciones (Smith, 2001). A pesar de ello, el estado central se posiciona funcionalmente, facilitando y asistiendo las actividades empresariales en la escala urbana (Wu, 2022), donde, además, puede adoptar un rol activo en el proceso, por medio de la intervención territorial, por ejemplo, con la construcción de nueva infraestructura.

## **Bibliografía**

- Baraona, Pablo (1990) “Chile en el último siglo” en Memoria Chilena. Biblioteca nacional de Chile.
- Basualdo, E. (2006a). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En E. Basualdo y E. Arceo, Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, E. (2006b). Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brenner, N. (2013) “Tesis sobre la urbanización planetaria”. Nueva Sociedad, N° 243, p.


- Brenner, Neil y PECK, Theodore, (2017) "Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente", Ed. Álvaro Sevilla (España: Editorial Icaria).
- Canitrot, A. (1981) "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981". *Desarrollo Económico*, 21 (82), 131-189.
- Castro, Sergio (1976) "El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno". Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- Cuenya, Beatriz (2009): Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos, Lincoln Institute of Land Policy y Municipalidad de Rosario, Rosario.
- De Castro, Baraona, y Bardón, et. all. (1972) "Conformación de la ideología neoliberal en Chile (1955-1978)". En *Memoria Chilena*,
- Escalante, (2016) "Historia mínima del neoliberalismo" Editorial, Turner; 1er edición Buenos Aires.
- De Mattos, Carlos (2010) "Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento". *EURE*, 36, 108,
- De Mattos, C. (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana". Nueva Sociedad, 2007, p. 82 - 96.
- Ferrer, A. (1981) "Nacionalismo y orden constitucional". Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2012) "La construcción del Estado neoliberal en la Argentina". Paris. [file:///C:/Users/carol/Downloads/La\\_construccion\\_del\\_estado\\_neoliberal\\_en.pdf](file:///C:/Users/carol/Downloads/La_construccion_del_estado_neoliberal_en.pdf)
- Franquesa, Jaume (2007) "Vaciar y llenar, o lógica espacial de la neoliberalización", *Revista Reis*, n. 118 (2007): 127.
- González, C. (2020) "El vaciamiento que antecede la renovación. Reflexiones a partir del proyecto del distrito gubernamental en el sur de la ciudad de Buenos Aires", *Revista Territorios*, N.º 42 (2020): 1-22.
- Harvey, D. (2004) "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". En *El "nuevo" desafío imperial. Social register 2004*, editado por Leo Panitch y Colin Leys. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- Harvey, D. (2007) "Espacios del capital. Hacia una geografía crítica". España: Edi. Akal.
- Janoschka, M. (2002). "El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE*, 28, 85, 11-20. LEY N° 9. 841. [2010]
- Janoschka, M. e Hidalgo, R. (Ed.) [2002] "La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile", Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid. Universidad Católica de Chile.
- Jimenez-Corrales, A. (2021) "Rutas teóricas para estudiar ciudades neoliberales: Un acercamiento desde la territorialización". *Revista Espiga*, 21 (41), páginas 48-67.
- Klein, Naomi (2007) "La doctrina del shock", Editorial Paidós.
- Liborio, M. (2010). La vivienda agrupada y colectiva de gestión privada en Córdoba. Aportes para su revisión disciplinar. (2001-2008). MDAU. FAUD- UNC. Tesis de maestría
- Liborio, M. (2019). La ciudad bajo el signo del neoliberalismo, privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano.

- Neffa, y de la Garza Toledo (Comp.) (2020) "Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina". Buenos Aires : CLACSO, 2020. [Links ]
- Peinado, G.; Baremboim, C. A.; Lagarrigue, P. A.; Nicastro, M. I. (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". Lincoln Istitut of Land Policy.
- Peralta, C. y Liborio, M. (2020) "De la Villa El Pocito a Pocito Social Life. Extractivismo urbano en los escenarios del mercado inmobiliario de Córdoba". II Encuentro de la Red de asentamientos populares. Córdoba.
- Pintos, P. (2023) Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario.
- Pradilla, E. (2010) "Teorías y Políticas Urbanas ¿Libre Mercado Mundial, o Construcción Regional? " Revista de Estudios Urbanos e Regionais, 2010, Vol. 12, No 2, p. 9 - 21
- Rodríguez, A. y Rodríguez, P. Santiago: (2009) "una ciudad neoliberal". Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), 2009, p.
- Rodríguez, A.; Moulaert, F.y Swyngedouw, E. (2001) "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa", Revista Ciudad y Territorio 33, n.º 129.
- Rodríguez, M. C. (2015) "Estado, clases y gentrificación. La política urbana como campo de disputa en tres barrios de Ciudad de Buenos Aires", coordinado por Delgadillo, Víctor, Iván Díaz y Luis Salinas. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Sader, E. y Gentili, P. (2003) "La trama del neoliberalismo Mercado, crisis y exclusión social". Ed, La trama. Clacso.
- Sanz Cerbino, G. (2014) "Notas sobre la intervención política de la clase dominante en la Argentina 1955-1976". Rev. econ. Caribe [online]. 2014, n.14, pp.192-224. ISSN 2011-2106
- Schvarzer, J. (1986) "La política económica de Martínez de Hoz". Buenos Aires: Hyspamérica . [ Links]
- Sandoval, J., Porto, J. Furlong, A. y Netzahualcoyotzi, R. (2020) Espacios globales para la expansión del capital transnacional en el continente americano". Serie Economía, políticas de desarrollo y desigualdades. Puebla, México. BUAP. Clacso.
- Sequera, J. y Janoschka, M. (2012) "Occupying the #HotelMadrid: A Laboratory for Urban Resistance, Social Movement Studies": Journal of Social, Cultural and Political Protest, 2012, Vol. 11, No 3-4, p. 320 - 326.
- Smith, N. (2001) "Nuevo globalismo, nuevo urbanismo", Revista Documentos Análisis Geográfico, n.º 38
- Theodore, N.; Peck, J.; Brenner, N. (2009) "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". Temas Sociales 66. Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Valencia, M. B. (2020) "Análisis de la implementación de la Ordenanza 12077/12. Convenios urbanísticos- Córdoba. Revista Administración Pública y Sociedad. (APYS, IIFAP, FCS, UNC) -Nº 9.

Wu, F. (2020) "The state acts through the market: 'State entrepreneurialism' beyond varieties of urban entrepreneurialism". Dialogues in Human Geography 10, n.º 3 (2020):

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2023

Fecha de aceptación: 21 de noviembre de 2023

Licencia  Atribución  
- No Comercial - Compartir Igual  
(by-nc-sa): No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original. Esta licencia no es una licencia libre.

