



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE POSGRADO

# **Las estrategias del capital promotor inmobiliario en la ciudad de Córdoba, Argentina (2004-2019). La CEDUC, el Grupo EDISUR y el Gran Proyecto Urbano Manantiales desde las geografías urbanas críticas**

**Carolina Cisterna**

Tesis para optar por el grado de Doctora en Geografía

Director Dr. Juan Pablo del Río, UNLP

Codirectora Dra. Violeta Ventura, UNLP

Ensenada, 9 de febrero de 2023

## RESUMEN

Esta investigación se pregunta por las estrategias del capital promotor inmobiliario a escala urbana en la ciudad de Córdoba, Argentina, durante el período 2004-2019. Interesados por el estudio de las relaciones entre las dinámicas de mercantilización y neoliberalización de los espacios urbanos, presentamos una investigación que profundiza en la temática desde un abordaje geográfico crítico y una perspectiva centrada en la espacialidad. Nos preguntamos por las características de las estrategias del promotor inmobiliario en diálogo con la gestión urbana y los mercados de suelo. Así, abrimos tres dimensiones de análisis y observación articuladas entre sí: i) la de la acción empresarial organizada, en la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC), a la cual se reconoce como expresión de la visión y necesidad política corporativa del sector inmobiliario; ii) la de la trayectoria empresarial de una empresa líder de la promoción, el Grupo EDISUR, entendida como clave de lectura para reconstruir prácticas y estrategias económicas que le permiten tener capacidad de reestructurar el espacio urbano; y iii) la del Gran Proyecto Urbano y los Convenios Urbanísticos, aplicados para el megadesarrollo Manantiales, concebidos como herramientas para analizar la espacialización del accionar empresarial —que incluye las estrategias de la promoción urbana por reconvertir y revalorizar un importante sector de la ciudad y la emergencia de una peculiar institucionalidad urbanística en la escala local—. Con todo ello, argumentamos que en la ciudad de Córdoba, ante todo y centralmente, se ha visto consolidarse el lugar del promotor inmobiliario a partir de un cambio de escala en su acción y de innovadoras y especializadas estrategias que aquí denominamos *de producción del espacio urbano*. De esta manera, sostenemos que el promotor, en tanto productor de lo urbano como mercancía, se constituyó en un agente complejo, estrechamente conectado con la política y las gestiones urbanas, cuya actuación incide de manera manifiesta en la estructura de la ciudad.

*Palabras clave: promoción inmobiliaria, estrategias empresariales de producción urbana, acción empresarial organizada, grandes proyectos urbanos, valorización inmobiliaria, gestión del suelo urbano*

## ABSTRACT

This research wonders about the strategies of real estate developer capital at an urban scale in the city of Córdoba, Argentina, during the period 2004-2019. Interested in the study of the relationships between the dynamics of commodification and neo-liberalization of urban spaces, we present an investigation that goes deeper into this theme from a critical geographic approach and a perspective focused on spatiality. We wonder about the characteristics of the real estate developer's strategies in dialogue with urban management and land markets. Thus, we open three dimensions of analysis articulated among themselves: i) that of organized business action, in the Business Chamber of Urban Developers Córdoba (CEDUC), which is recognized as an expression of the vision and corporate political need of the real estate sector; ii) that of the business trajectory of a leading development company, the EDISUR Group, understood as a reading key to rebuild economic practices and strategies that allow it to have the ability to restructure urban space; and iii) that of the Great Urban Project and the Urban Agreements, applied for the Manantiales mega-development, conceived as tools to analyze the spatialization of business actions — which includes urban promotion strategies to reconvert and revalue an important sector of the city— and the emergence of a peculiar urban management at the local scale. With all this, we argue that in the city of Córdoba, first and foremost, the place of the real estate developer has been consolidated from innovative and specialized strategies that we call *the production of urban space*. In this way, we maintain that the promoter, as a producer of the urban as a commodity, became a complex agent, closely connected with urban politics and management, whose actions affect the structure of the city.

*Keywords: real estate development, business strategies for urban production, organized business action, large urban projects, real estate valuation, urban land management*

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	2
ÍNDICE DE CONTENIDOS	4
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	7
INDICE DE GRAFICOS	10
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. COORDENADAS TEÓRICAS</b>	<b>28</b>
<b>1.1 Introducción</b>	<b>28</b>
<b>1.2. La producción del espacio urbano neoliberal y la impronta del mercado inmobiliario</b>	<b>29</b>
<b>1.3 La gestión urbana y el mercado de suelo</b>	<b>32</b>
1.3.1 <i>La estructura urbana ante los procesos de valorización del suelo y de especulación inmobiliaria</i>	34
1.3.2 <i>Políticas de suelo, herramientas de recuperación de plusvalías urbanas y GPU. Los desafíos de la gestión pública</i>	40
<b>1.4. La promoción inmobiliaria y su acción empresarial como estrategia de producción de lo urbano</b>	<b>47</b>
<b>1.5 Recapitulando</b>	<b>56</b>
<b>CAPÍTULO 2. LA ARGENTINA DE LA POSCONVERTIBILIDAD COMO CAMPO DE OPERACIONES PARA EL CAPITAL PROMOTOR</b>	<b>58</b>
<b>2.1 Introducción</b>	<b>58</b>
<b>2.2 Macroeconomía, negocio inmobiliario y espacios urbanos</b>	<b>59</b>
<b>2.3 Nuevos agentes urbanos: los promotores</b>	<b>65</b>
<b>2.4 La reconfiguración del mercado inmobiliario de la ciudad de Córdoba</b>	<b>70</b>
<b>2.5 Recapitulando</b>	<b>76</b>
<b>CAPÍTULO 3. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA Y SU ACCIÓN EMPRESARIAL ORGANIZADA. LA CÁMARA EMPRESARIAL DE DESARROLLISTAS URBANOS CÓRDOBA (CEDUC)</b>	<b>78</b>
<b>3.1 Introducción</b>	<b>78</b>
<b>3.2. La CEDUC como organización gremial y actor político</b>	<b>79</b>
3.2.1 <i>Contexto político local de surgimiento</i>	80
3.2.2 <i>Perfil empresarial y estructura organizacional</i>	84
<b>3.3 Visiones sobre el negocio inmobiliario, la macro y los principales problemas urbanos</b>	<b>86</b>
3.3.1 <i>Las fluctuaciones de la economía y sus efectos en el negocio inmobiliario</i>	87
3.3.2 <i>La falta de crédito inmobiliario para la “clase media”</i>	90
3.3.3 <i>La carencia de infraestructuras y el déficit en la provisión de servicios públicos a escala urbana</i>	93
<b>3.4 Incidir en la agenda. La materialización institucional de su acción política</b>	<b>95</b>
3.4.1 <i>Gestión y regulación urbana. Por una política urbana concertada y (re) regulada</i>	96
3.4.2 <i>La Ordenanza N° 12077/12 de regulación de Convenios Urbanísticos</i>	99

<b>3.5 Recapitulando</b>	<b>106</b>
<b>CAPÍTULO 4. EL GRUPO EDISUR, UN PROMOTOR MODELO</b>	<b>109</b>
<b>4.1. Introducción</b>	<b>109</b>
<b>4.2. El Grupo EDISUR: trayectoria empresarial y despliegue espacial</b>	<b>109</b>
4.2.1. <i>Primer momento: la crisis como oportunidad, el origen de la empresa (1999-2002)</i>	114
4.2.2. <i>Segundo momento: la consolidación como promotor inmobiliario (2003-2012)</i>	116
4.2.3. <i>Tercer momento: EDISUR se define como promotor urbano (2013-2019)</i>	125
<b>4.3. Recapitulando</b>	<b>135</b>
<b>CAPÍTULO 5. MANANTIALES: UN GRAN PROYECTO URBANO QUE RECONVIERTE EL CUADRANTE SUROESTE DE LA CIUDAD</b>	<b>137</b>
<b>5.1 Introducción</b>	<b>137</b>
<b>5.2 El GPU Manantiales y sus características generales</b>	<b>139</b>
<b>5.3 La estructura urbana previa en la que se inserta la operación Manantiales</b>	<b>146</b>
5.3.1 <i>Ubicación, conectividad y centralidad</i>	147
5.3.2 <i>Trayectoria socio-espacial del sector suroeste y tipos de poblamiento del entorno inmediato</i>	150
5.3.3 <i>Condiciones ambientales y de calidad urbana</i>	154
5.3.4 <i>Patrones normativos, usos y valor del suelo</i>	156
<b>5.4 Manantiales como propuesta de gestión y dispositivo de innovación urbana.</b>	<b>160</b>
<b>5.5 Manantiales como una plataforma territorial de negocios</b>	<b>167</b>
<b>5.6 Recapitulando</b>	<b>173</b>
<b>CAPÍTULO 6: MANANTIALES: INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y VALORIZACIÓN INMOBILIARIA</b>	<b>174</b>
<b>6.1 Introducción</b>	<b>174</b>
<b>6.2 Cartografía de gestión institucional del GPU Manantiales</b>	<b>176</b>
<b>6.3 Adquisición de la tierra: “mandato” y control estratégico del Grupo EDISUR</b>	<b>184</b>
<b>6.4 Modificaciones normativas y ganancias extraordinarias del Grupo EDISUR</b>	<b>187</b>
<b>6.5 Instrumentalización de la participación municipal en las plusvalías: alcances y limitaciones de los Convenios Urbanísticos</b>	<b>194</b>
6.5.1 <i>La captura de plusvalía: momento clave de negociación</i>	196
6.5.2 <i>Destino de la participación municipal: su capitalización en el GPU Manantiales</i>	204
<b>6.6 El proceso de valorización inmobiliaria del GPU Manantiales</b>	<b>215</b>
<b>6.7 Recapitulando</b>	<b>221</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>225</b>
Sobre la dimensión política de la acción empresarial	230
La trayectoria empresarial de EDISUR y su esquema de negocios	231
El caso de Manantiales y los Convenios Urbanísticos	234
<i>Manantiales como un Gran Proyecto Urbano del promotor EDISUR</i>	235
<i>Los Convenios Urbanísticos: la herramienta de gestión urbana del capital promotor</i>	239

La consolidación del capital promotor a través de la producción del espacio urbano	243
Aportes de la investigación a la gestión pública	247
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>250</b>
<b>FUENTES Y DOCUMENTOS</b>	<b>264</b>
<b>NOTAS PERIODÍSTICAS Y DOCUMENTALES</b>	<b>266</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	<b>270</b>
<b>APÉNDICE</b>	<b>275</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: <i>Lotes ofertados en el mercado, según tipología de barrio. Ciudad de Córdoba. Octubre-Noviembre 2015</i>	69
Ilustración 2: <i>Valores Unitarios de la Tierra Urbana, ciudad de Córdoba, 2008 (valores en U\$/m<sup>2</sup>)</i>	71
Ilustración 3: <i>Valores Unitarios de la Tierra Urbana, ciudad de Córdoba, 2020 (valores en U\$/m<sup>2</sup>)</i>	72
Ilustración 4: <i>Convenios Urbanísticos, Ord. N° 12077/12, ciudad de Córdoba (2012-2019).</i>	99
Ilustración 5 : <i>Emprendimientos Residenciales del Grupo EDISUR (1999-2020)</i>	109
Ilustración 6: <i>Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (1999-2002)</i>	112
Ilustración 7: <i>Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2003-2012)</i>	118
Ilustración 8: <i>Esquema de financiamiento 'Plan MIO', Grupo Edisur (2012)</i>	122
Ilustración 9: <i>Esquema de "Modelos de Negocios Integral", Grupo EDISUR</i>	123
Ilustración 10: <i>Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2013-2020)</i>	126
Ilustración 11: <i>Logo publicitario '20 años desarrollando ciudad', Grupo EDISUR (2020)</i>	127
Ilustración 12: <i>Vivienda Steelplex en Casas Mirador, Manantiales.</i>	131
Ilustración 13: <i>Cartografía publicitaria del Proyecto Manantiales, Grupo EDISUR. Ciudad de Córdoba (2019)</i>	138
Ilustración 14: <i>Publicidad del Grupo EDISUR sobre la ubicación de Manantiales en la ciudad de Córdoba (2018)</i>	146
Ilustración 15: <i>Valor del suelo, Ciudad de Córdoba (1999)</i>	155
Ilustración 16: <i>Valores Unitarios de la Tierra Urbana, ciudad de Córdoba (2008)</i>	156
Ilustración 17: <i>Principios Urbanísticos que orientaron al Grupo EDISUR en Manantiales</i>	159
Ilustración 18: <i>Imágenes publicitarias sobre la transformación del entorno urbano a Manantiales. Grupo EDISUR.</i>	161

Ilustración 19: <i>Imagen publicitaria “Parque Lineal La Cañada”. Grupo EDISUR</i>	164
Ilustración 20: <i>Publicidad sobre inversión y revalorización de lotes en Manantiales. Grupo EDISUR</i>	167
Ilustración 21: <i>Emprendimientos La Cascada Country Golf y Universitarios de Horizonte</i>	168
Ilustración 22: <i>Cartografía Institucional del GPU Manantiales (2004/2019)</i>	176
Ilustración 23: <i>Cartografía Institucional del GPU Manantiales, Sector I (2004-2008)</i>	179
Ilustración 24: <i>Cartografía Institucional del GPU Manantiales, Sector II, (2013-2019)</i>	182
Ilustración 25: <i>Modificatoria en la Ocupación del suelo en Manantiales Country, según Decreto N° 3184 y 3186/08</i>	190
Ilustración 26: <i>Obras comprometidas en la ciudad por el Convenio Urbanístico Ord. N° 11545/08</i>	205
Ilustración 27: <i>Obras comprometidas en el Sector I del GPU por el Convenio Urbanístico Ord. N° 11545/08</i>	206
Ilustración 28: <i>Transformaciones urbanas derivadas de las obras comprometidas en el Convenio Urbanístico de 2008, área perimetral del Arroyo La Cañada, Sector I del GPU.</i>	209
Ilustración 29: <i>Transformaciones urbanas derivadas de las obras comprometidas en el Convenio Urbanístico de 2008, en el ingreso del Sector I del GPU.</i>	210
Ilustración 30: <i>Obras comprometidas en la ciudad por el Convenio Urbanístico Ord. N° 12.350/14/14</i>	211
Ilustración 31: <i>Transformaciones urbanas derivadas de las obras comprometidas en el Convenio Urbanístico de 2014, Sector II del GPU.</i>	212
Ilustración 32: <i>Obras comprometidas del Convenio Urbanístico Ord. N°12504/15, según registro municipal</i>	214
Ilustración 33: <i>Valores Unitarios de la Tierra, sector suroeste, ciudad de Córdoba 2008 (valores en US\$/m<sup>2</sup>)</i>	217
Ilustración 34: <i>Valores Unitarios de la Tierra, sector suroeste, ciudad de Córdoba 2020 (valores en US\$/m<sup>2</sup>)</i>	218
Ilustración 35: <i>Localización de parcelas seleccionadas dentro y fuera del Sector I del GPU Manantiales, ciudad de Córdoba.</i>	220

Ilustración 36: *Valores Unitarios de la Tierra, sector suroeste, ciudad de Córdoba 2018*  
(valores en US\$/m<sup>2</sup>)

281

## INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC). Serie mensual desde enero de 1993 a diciembre de 2020 (Índice Base 2004 = 100)	58
Gráfico 2: Cantidad de empresas de la construcción en actividad, entre 2005 y 2009, en Argentina.	63
Gráfico 3: Evolución de Permisos y Superficie Permisada Cubierta, entre 1994 y 2010, ciudad de Córdoba.	68
Gráfico 4: Variación precio de terrenos en sector Noroeste de la ciudad de Córdoba, por barrio y en los años 2003 y 2011 (US \$).	70
Gráfico 5: Empresas integrantes de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos de Córdoba, en 2019.	82
Gráfico 6: Cargos directivos de la CEDUC, entre 2004 y 2020	83
Gráfico 7: Estructura Gerencial Grupo EDISUR (2019)	108
Gráfico 8: Emprendimientos totales por empresa promotora de CEDUC, Ciudad de Córdoba (2019).	110
Gráfico 9: Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2003-2012)	117
Gráfico 10: Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2013-2020)	125
Gráfico 11: Superficies adquiridas y vendidas por el Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2015-2019).	128
Gráfico 12: Superficie extendida de los Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba, según empresa iniciadora (2012-2019)	129
Gráfico 13: Emprendimientos Residenciales en el GPU Manantiales (2008-2020)	136
Gráfico 14: Usos del suelo no residenciales en el GPU Manantiales (2019).	140
Gráfico 15: Herramientas Financieras del Grupo EDISUR en Manantiales (2019)	142
Gráfico 16: Modificaciones normativas y ganancias extraordinarias del GPU Manantiales (2008-2015)	188
Gráfico 17: Principales indicadores y características de los Convenios Urbanísticos del GPU Manantiales (2008-2015)	197

Gráfico 18: Valores e Indicadores de los Convenios Urbanísticos del GPU Manantiales	269
Gráfico 19: Convenio Urbanístico N° 11545/2008, según Anexo XIX.	271
Gráfico 20: Expansión de datos del Convenio Urbanístico N° 11545/2008	271
Gráfico 21: Permisos y superficie permisada cubierta total de la ciudad de Córdoba. Período 1994-2010	275
Gráfico 22: Cartografía Institucional del GPU Manantiales (2004-2019)	276
Gráfico 23: Obras derivadas del pago de la participación municipal del Convenio Urbanístico Ord. 11545/08.	278
Gráfico 24: Obras derivadas del pago de la participación municipal del Convenio Urbanístico Ordenanza N° 12.350/2014	279
Gráfico 25: Obras derivadas del pago de la participación municipal del Convenio Urbanístico Ord. 12504/2015	280

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), por el financiamiento de esta investigación y mi formación a través de las Becas de Doctorado Tipo I y Tipo II.

A la educación universitaria pública. Al Doctorado en Geografía por hacer posible, con su propuesta, la formación y finalización de esta tesis.

A Juan Pablo del Río, por dirigirme en este largo y laborioso camino de investigación. Su formación académica, sus inquietudes y desafíos intelectuales, su enorme paciencia y generosidad; fueron invaluable y fundamentales en el recorrido de esta investigación.

A Violeta Ventura, por aceptar ser mi co-directora con tanto entusiasmo, cariño y rigurosidad. Su mirada atenta, su compañía, su inteligencia y trabajo; le dieron a este proceso una gran cuota de alivio, disfrute y reflexión.

Al Grupo de Estudios Urbanos del CIG de la FaHCE por que me posibilitaron ser parte de su equipo de investigación. Fueron colegas, amigas y amigos muy generosos y de gran importancia para los caminos y debates iniciales que estructuraron esta investigación. Especialmente a Matías, Lucha y Pablo por invitarme y por su hospitalidad y compañerismo durante tantos años en mis viajes de Córdoba a La Plata.

A mis compañeras de trabajo de la Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano (UNC), porque con ellas el desafío de pensar y hacer geografía se volvió hermoso y cotidiano.

A los y las vecinas de la Cooperativa 12 de Septiembre, porque en su lucha me enseñaron de las injusticias urbanas, pero también de las esperanzas en lo colectivo.

A Meli, Carito, Nahuel, Lulú, Profe, Naty, Ailin, Lucha y Augusto; por el sostén, empuje y cariño cotidiano. A las chicas de la Colonia, porque siempre están.

A mi mamá Vilma, por su gran amor. A mis hermanxs, Elizabeth y Alfredo; que son mi sostén y apoyo incondicional. A mis sobrinas Rocío, Julia y Lucía, por su ternura en cada abrazo.

Dedicada a la memoria de mi amada tía Zuly. Estoy segura de que mis inquietudes, desafíos y recorridos fueron fruto de su entusiasmo, inteligencia y cariño.

¡Gracias a todas y todos!

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda las estrategias del capital promotor inmobiliario a gran escala en la ciudad de Córdoba, Argentina, durante el período 2004-2019. Dicha temática se sitúa dentro de los estudios que analizan la relación entre los procesos de reestructuración urbana y las dinámicas de valorización inmobiliaria. Al respecto, los análisis destacan el lugar que ocupan en dichos procesos las estrategias del capital inmobiliario, y su principal agente, el promotor. Ahora bien, las lógicas y estrategias del promotor inmobiliario constituyen una cuestión sumamente amplia y compleja, en tanto estas se especializan y alcanzan dimensiones innovadoras, con resonancias que se aprecian de manera particular en la escala local urbana.

Habitualmente, esta cuestión ha sido considerada en las ciencias sociales desde perspectivas económicas, sociológicas y geográficas. Estas miradas han hecho foco en analizar la participación del promotor en la producción y la oferta inmobiliaria; las dinámicas de valorización del suelo urbano; y los procesos de despojo y de acceso a la ciudad. Asimismo, se han concentrado en su acción empresarial como unidad de análisis del vínculo con el capital financiero y, dentro del ámbito urbano, como un nexo entre el sector privado y el Estado. En este último sentido, en las investigaciones urbanas, se ha abordado al capital especulativo inmobiliario con relación a la gestión urbana y a las políticas de regulación del suelo.

No obstante, aquí se sostiene que es necesario avanzar en la indagación de esta temática desde un abordaje geográfico crítico. Este enfoque jerarquiza la dimensión espacial como un elemento clave en el análisis de la acción empresarial del promotor y habilita una aproximación enriquecedora de sus estrategias en vínculo con los procesos urbanos y dentro un determinado contexto macroeconómico. Dicho contexto incluye las dinámicas de reestructuración y de redefinición del patrón de producción junto con los procesos de acceso a la ciudad, que han ganado protagonismo en los últimos años, particularmente, en las ciudades latinoamericanas, y de manera específica en grandes urbes de Argentina.

Cabe preguntarse, entonces, cómo se caracterizan las estrategias del promotor inmobiliario en relación con lo urbano desde una perspectiva centrada en la espacialidad. Nos interesa reconocer quiénes son los promotores, qué y cómo producen sus desarrollos inmobiliarios en relación con la estructura y las dinámicas urbanas. Nos preguntamos por su

acción empresarial en relación con los procesos de disputa y producción urbana; y por tanto, con la estatalidad y la gestión urbana. Nos interesa reconocer qué visiones tienen de la ciudad y cómo ésta impacta en los marcos institucionales y en la política urbana, como así también en los procesos de reestructuración y valorización inmobiliaria.

Tras el fin de la convertibilidad y la crisis de 2001, en Argentina, la industria de la construcción intensificó su protagonismo en el conjunto de la economía y, en este escenario, permitió que grandes empresas promotoras asumieran un rol central en la producción inmobiliaria residencial y del espacio urbano (Baer, 2008 y 2011; Barenboim, 2010; Lapelle et al., 2011; Del Rio, Langard y Arturi, 2014; Raspall, 2014 y 2017). La expansión del negocio inmobiliario, se dio de forma diferenciada y jerárquica en el espacio urbano; al mismo tiempo que consolidó un modelo de gobernanza empresarialista, el cual evidenció una vinculación cada vez más estrecha entre los grupos empresariales y el sector público municipal (Guevara, 2015; Socoloff, 2019; Cruz, 2019; Peresini, 2021). Consecuentemente, se dio una producción diferencial del espacio urbano y un proceso de neoliberalización, que profundizó el despojo y la exclusión en la ciudad. Todo esto, a su vez, se visualizó en indicadores como el empeoramiento de las condiciones de acceso a la vivienda formal y el incremento de la producción y ocupación informal de suelo urbano, entre otras problemáticas territoriales (Baer, 2011; Monayar, 2014; Del Río et al., 2015; Matteucci, 2015; Aguirres y Luna, 2018).

En relación con dichos procesos, se observaron importantes transformaciones en el ámbito de los agentes empresariales del sector inmobiliario; entre ellas se destacan un incremento del universo de empresas y una fuerte consolidación de grandes grupos económicos vinculados con la construcción residencial (Baer, 2011; Lapelle et al, 2011; Del Río y Relli, 2013; Sosa, 2015). Asimismo, se registraron cambios en las lógicas de producción y en la acción empresarial de esos agentes, con un fuerte incremento de la actividad, el tamaño y la magnitud de sus emprendimientos residenciales; acompañados de la difusión de nuevos sentidos y posiciones políticas sobre el negocio inmobiliario y los problemas urbanos y del fortalecimiento de renovadas formas de relacionarse y de disputar al interior de la estatalidad.

Ahora bien, en este trabajo se afirma que, ante todo y centralmente, se ha visto consolidarse el lugar del promotor inmobiliario a partir de un cambio de escala en su acción e innovadoras y especializadas estrategias que aquí denominamos *de producción del espacio urbano*. De esta manera, sostenemos que el promotor se constituyó en un agente

complejo, estrechamente conectado con la política y las gestiones urbanas, cuya actuación incide de manera manifiesta en el proceso de producción de la ciudad en tanto productor de lo urbano como mercancía.

Al respecto, la tesis tiene como propósito analizar las estrategias del capital promotor inmobiliario a gran escala en la ciudad de Córdoba, Argentina, entre 2004 y 2019. Para abordar dicho objetivo, trabajamos las formas de acción y las estrategias de producción del espacio urbano desde la perspectiva del capital promotor como principal entrada de análisis.

La ciudad de Córdoba no estuvo ajena a la dinámica de expansión inmobiliaria posconvertibilidad, que aquí se expresó en más de 150 nuevas urbanizaciones y un incremento del 53% en la superficie de inmuebles edificados (Registro de Inmuebles Edificados y Registro de Urbanizaciones, Municipalidad de Córdoba, 2019). Además, buena parte de esa expansión fue movilizada a través de los llamados Convenios Urbanísticos (Capdevielle, 2016; Peresini, 2020), tanto es así que entre 2012 y 2019 se agregaron 1.600 ha al área urbanizable de la ciudad por la vía de los convenios. Como consecuencia, la valorización del suelo resultó en un incremento de problemáticas asociadas con el acceso a la vivienda y con la segregación social (Monayar, 2014; Aguirres y Luna, 2018).

Asimismo, aquí encontramos a un agente promotor, el Grupo EDISUR, con una trayectoria empresarial innovadora, tanto en los planos económico, como político y urbano. EDISUR es una empresa de gran referencia en la ciudad de Córdoba, con veinte años de trayectoria, que tuvo una participación política fundacional en la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC). El Grupo se destaca por sus singulares estrategias empresariales adoptadas en relación con el negocio inmobiliario; por una producción residencial múltiple y de gran escala; por la utilización de novedosos instrumentos financieros; y por el impulso brindado a la asociación con otros agentes empresariales y con el Estado. Sumado a ello, fue EDISUR quien inició un proceso de colonización primaria de un gran sector de la ciudad, mediante el desarrollo del Gran Proyecto Urbano Manantiales; de este modo, desafió la gestión territorial municipal, al movilizar un proceso de innovación institucional mediante el impulso del primer Convenio Urbanístico de la ciudad, firmado en 2008, y que sería un antecedente fundamental para futuras regulaciones.

El fuerte crecimiento del mercado inmobiliario cordobés y la presencia de un actor como el Grupo EDISUR, nos permite, entonces, proponer a esta ciudad y al GPU Manantiales como recorte espacial paradigmático para el abordaje de nuestra problemática.

La elección del recorte temporal, 2004-2019, remite a que en 2004 las estrategias del capital promotor local en relación con lo urbano adquirieron una escala de acción colectiva que le permitió permear la agenda pública y disputar la política urbana de la ciudad. En 2004, se fundó la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC); fue un evento bisagra para el capital promotor de la ciudad, pues inició un proceso de organización empresarial que se construyó en una potente herramienta política. Asimismo, desde estos momentos reconocemos que el Grupo EDISUR despliega una política de construcción de referencia y liderazgo empresarial en el negocio inmobiliario tras la participación y conducción la Cámara; al mismo tiempo que, consolida y mejora su propuesta en el desarrollo de funciones propias de la promoción inmobiliaria —con propuestas integrales, de escala y gran impronta territorial en el sector sur y suroeste de la ciudad—. Los cambios ocasionados por la pandemia de COVID-19 dieron inicio a un período general de incertidumbre que marcó un impasse en el campo de operaciones del promotor inmobiliario y en sus estrategias empresariales, y ofreció un marco temporal para la conclusión de la investigación.

La construcción de la hipótesis que plantea a la acción empresarial del promotor inmobiliario en tanto estrategia de *producción de lo urbano* como mercancía, nos permitió abordar una serie de elementos definitorios de dicha acción e indagar su despliegue en un espacio-tiempo concreto. Así, esta perspectiva fue puesta en diálogo con problemáticas referidas a la gestión urbana y a los mercados de suelo para abrir tres dimensiones de análisis articuladas entre sí:

i) la de la *acción empresarial organizada*, a la cual se reconoce como expresión de la visión y necesidad política corporativa del sector inmobiliario y desde su vocación por inscribirse en la estatalidad;

ii) la de la *trayectoria empresarial* de una empresa líder de la promoción, entendida como clave de lectura para reconstruir prácticas y estrategias económicas que le permiten tener capacidad de reestructurar el espacio urbano; y

iii) la del *Gran Proyecto Urbano* y los *Convenios Urbanísticos*, concebidos como herramientas para analizar la espacialización del accionar empresarial —que incluye las estrategias de la promoción urbana por reconvertir y revalorizar un importante sector de la ciudad— y la emergencia de una peculiar institucionalidad urbanística en la escala local.

Nos focalizamos, entonces, para empezar, en la dimensión política de la acción empresarial cuando toma la forma colectiva y organizada de la CEDUC, ya que ello permite abordarla como una acción empresarial organizada del capital promotor. En esta dimensión de análisis la Cámara, fundada a inicios de la década del 2000 en diálogo con el contexto político económico nacional, se muestra como expresión de una reacción corporativa a los cambios que tuvieron lugar, a escala local, en las condiciones institucionales de producción residencial del mercado inmobiliario.

Con respecto a la segunda dimensión, nos concentramos en la trayectoria empresarial de un agente específico, el Grupo EDISUR, empresa líder de la promoción urbana en la ciudad. Esta destaca por su volumen de producción residencial, ya que el Grupo EDISUR es, junto con DYCSA S. A. y el Grupo ELYON, una de las tres empresas más importantes de la ciudad; pero, también, por ser la que condujo e impulsó la CEDUC en sus primeros ocho años (2004-2012). Además, la trayectoria e impronta urbanas del Grupo EDISUR brindan indicios de nuevas formas de promoción y de articulación de este capital con lo urbano y la estatalidad.

En lo que respecta a la tercera y última dimensión de análisis, la espacial, esta permite abordar de manera concreta las estrategias diseñadas y aplicadas por EDISUR en el gran proyecto urbano Manantiales. Esta dimensión nos permite reconocer los aspectos que configuran el proceso de valorización urbana emprendido estratégicamente por la empresa promotora en el sector suroeste de la ciudad, en conjunto con la reconstrucción de la sucesiva toma de posición del sector público municipal frente a esta dinámica. Además, indagamos en el funcionamiento de algunas herramientas de territorialización del accionar empresarial, lo cual nos permitió establecer relaciones entre dicha acción y los procesos reestructuración y valorización inmobiliaria de este importante sector de la ciudad. Trabajamos así en dos planos. Por un lado, analizamos la inserción de Manantiales en la estructura urbana como proyecto innovador del Grupo EDISUR; y por otro lado, construimos una suerte de cartografía para visualizar distintos momentos del proceso de institucionalización de dicho proyecto. De esto último, se desprende la centralidad que

adquieren allí los acuerdos públicos-privados constituidos a través de convenios urbanísticos.

Cinco objetivos específicos estructuran este recorrido:

1. Caracterizar las dinámicas macroeconómicas e inmobiliarias nacionales durante la posconvertibilidad y considerar sus particularidades en la ciudad de Córdoba.
2. Reconocer las formas de organización colectiva que adquirió la promoción inmobiliaria en la ciudad de Córdoba y analizar sus implicancias en la política urbana.
3. Reconstruir la trayectoria y estrategias empresariales del Grupo EDISUR en tanto promotor inmobiliario modelo.
4. Analizar las estrategias en relación con lo urbano del Grupo EDISUR, y atender especialmente su lectura de la estructura urbana y su proyección sobre las dinámicas de valorización del suelo en el sector suroeste de la ciudad.
5. Caracterizar los arreglos institucionales que se promovieron desde la empresa con el Gobierno Municipal para el Gran Proyecto Urbano Manantiales así como los procesos de valorización inmobiliaria y capitalización de renta asociados a ello.

Junto con la definición de nuestro objeto de estudio, diseñamos los elementos teóricos, metodológicos y técnicos que consideramos pertinentes y necesarios para el abordaje del proceso empírico de investigación, análisis y producción de conocimiento. En ciencias sociales, las investigaciones requieren de un diseño teórico-metodológico que se construya desde un proceso espiralado y de retroalimentación entre objeto, teoría y método (Escolar, 1998).

Nuestra investigación se sostuvo en un conjunto de proposiciones teóricas que, desde su articulación, orientaron la mirada y el análisis. Partimos de considerar que la producción de los espacios urbanos, en la actual instancia de producción capitalista, resultan de un conflictivo proceso de mercantilización y privatización producto de una integración cada vez mayor a las lógicas de rentabilidad privadas. Desde esta perspectiva, los actores inmobiliarios hacen de la ciudad objeto y marco espacial de su ganancia y, consecuentemente, son los mayores beneficiarios de su mercantilización. Asimismo, las

administraciones locales tienden a reconfigurarse y a habilitar una fuerte participación de actores privados en la gestión y en el hacer de la ciudad.

En este plano, situamos los procesos de promoción inmobiliaria en relación con los procesos de producción espacial y enfatizamos que el espacio se conceptualiza como producto de acciones, relaciones y prácticas sociales, pero también como condición de ellas (Lefebvre, [1974] 2013; Harvey, 1985; Massey, 1991; Soja, 1999).

El promotor se presenta, aquí, como un agente urbano complejo que actúa desde la lógica de la ganancia y la especulación y que, con su actuación estratégica, modifica la matriz de la estructura urbana y redefine sus propias condiciones de reproducción y de expansión (Topalov, 1979 y 1984; Schteingart, 1979; Smolka, 1987; Jaramillo, 1999 y 2009; Abramo, 1987 y 2012). Esto conduce a pensar en su acción empresarial desde las formas organizativas, la agencia económica y política y las estrategias de mercantilización del suelo urbano.

Para analizar el negocio inmobiliario en vínculo con el espacio urbano, a través del capital promotor y de su acción empresarial, nos valemos del concepto de estructura urbana como expresión de la diferenciación física, social y de valorización inmobiliaria de la ciudad (Giglia y Duhau, 2008; Baer, 2011; Del Río y González, 2014). Junto con ello, y al definir que lo que se intercambia en el mercado no es el suelo mismo sino el derecho a percibir una renta extraordinaria, precisamos que la actuación de ese tipo de capital sobre la ciudad se organiza de modo especulativo ante los procesos y diferentes momentos de valorización del suelo (Topalov, 1979 y 1984; Smolka, 1981 y 1987; Harvey, 1985; Jaramillo, 2009; Abramo, 1987 y 2011; Baer, 2011). En este sentido, señalamos que el capital promotor despliega una multiplicidad de estrategias, en formas y tiempos variados, para la capitalización de rentas urbanas.

A fin de organizar la interpretación del capital promotor en vínculo con la gestión urbana, las políticas de suelo y las herramientas de recuperación y distribución de plusvalías urbanas, retomamos los aportes de aquella literatura que aborda el rol de las administraciones locales desde una perspectiva crítica (Jaramillo, 1999 y 2009; Schteingart, 2001; De Mattos, 2004; Smolka, 2005; Reese, 2006; Abramo, 2006 y 2011; Del Río, Ursino y Vertíz; 2013; Brenner, Peck y Theodore, 2015; Vertiz, 2016; Barenboim, 2020). Desde esa mirada, se define al Estado como un tipo de relación social que tiene un rol central en la distribución justa de cargas y beneficios del proceso de urbanización, por lo que se considera que la recuperación de plusvalías y los convenios urbanísticos son importantes instrumentos

de gestión de las administraciones locales. Dichos instrumentos constituyen una dimensión privilegiada para analizar el sentido y la forma que adquiere la política urbana, como así también el lugar que ocupa el sector privado empresarial. En relación con ello, los Grandes Proyectos Urbanos representan un desafío para la gestión pública dada su alta capacidad para modificar la estructura urbana y movilizar los precios del suelo (Lungo, 2004; Rodríguez y Abramo, 2005; Reese, 2009; Cuenya, 2012; Barenboim, 2017 y 2020; entre otros).

Nuestro problema de investigación requirió de un diseño de investigación flexible que propiciara la exploración como parte de la construcción de conocimiento y fuera capaz de advertir que durante el proceso de investigación pueden emerger situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio y con las coordenadas teórico metodológicas (Mendizábal, 2006). Asimismo, el proceso de investigación no estuvo exento de obstáculos y dificultades que requirieron romper con ciertas preconcepciones y adoptar una estrategia de vigilancia epistémica (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2004), la cual se sostuvo en los desarrollos teóricos y en la práctica de investigación concreta; principalmente, en lo que refiere a las relaciones multicausales del proceso, a la política estatal y a la acción empresarial.

El abordaje empírico de nuestro objeto de investigación derivó en el estudio denso de las unidades de observación vinculadas a una casuística multinivel, con un recorte espacial y temporal definido: I) la acción empresarial organizada en CEDUC, que miraremos desde su fundación, en 2004, hasta llegar en 2012 a la sanción de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos N° 12077; II) la trayectoria empresarial del Grupo EDISUR, desde su origen en 1999 hasta el año 2019; III) el Gran Proyecto Urbano Manantiales, impulsado por dicha empresa, y sus instancias de gestión institucional, con especial foco en los convenios urbanísticos, desde el inicio de su gestión en 2004 hasta 2019. La elección de estas unidades de observación se justifica tanto por sus características paradigmáticas, como porque, en ciertos momentos, sus dinámicas dan cuenta de formas innovadoras y emergentes de promoción inmobiliaria poco analizadas.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre 2014 y 2020. Si bien se estructuró en directa relación con las preguntas y categorías de análisis que vertebran el problema de investigación, al mismo tiempo, como ya se indicó, implicó una reflexión metodológica y epistemológica sobre los componentes que se delinearon en el proyecto de tesis. Es decir, el trabajo empírico retroalimentó nuestro objeto de estudio y nos llevó a redefinir supuestos, dimensiones y formas de abordaje. Por ejemplo, si bien inicialmente nos habíamos

propuesto trabajar sobre las tres principales empresas promotoras de la ciudad de Córdoba, la escala, complejidad y peculiaridades empresariales y territoriales del Grupo EDISUR en la ciudad propiciaron la selección de este agente para el abordaje del tipo de agencia empresarial específica.

Además de las definiciones espacio-temporales y de las dimensiones de análisis emergentes de nuestros objetivos, fue necesario considerar la factibilidad de la investigación en relación con las fuentes de información y las herramientas de análisis disponibles. Particularmente, el acceso al “mundo empresarial” se tornó, en algunos momentos, dificultoso, por lo cual fue necesario apelar a un corpus heterogéneo de fuentes de información para la reconstrucción de sus prácticas y estrategias.

Con el fin de avanzar en instancias descriptivas y explicativas organizamos el trabajo de campo a partir de un sistema de matrices de datos. Dichas matrices se compusieron de fuentes primarias y secundarias, que se utilizaron exclusivamente para unas unidades de observación, o bien se aplicaron en varias de ellas. En este plano, la articulación entre lo cualitativo y lo cuantitativo fue un desafío, y resultó en una estrategia que compaginó múltiples metodologías para el abordaje del objeto de estudio. No obstante, el análisis de los diferentes elementos e indicadores cuantitativos se realizó desde un enfoque cualitativo, mediado por la construcción y el abordaje de atributos, variables y magnitudes del fenómeno de estudio. Ello nos permitió considerar bajo otra luz cuestiones como el desarrollo del mercado inmobiliario, la valorización del suelo, la participación municipal en la misma y el sentido distributivo del Estado.

La producción de datos primarios implicó una serie de actividades. Para comenzar, se buscó, seleccionó y procesó información de páginas webs oficiales sobre la producción inmobiliaria de las empresas promotoras pertenecientes a CEDUC y, especialmente, del Grupo EDISUR<sup>1</sup>. Luego se efectuaron observaciones y se tomaron notas de campo en eventos empresariales del sector inmobiliario, como la exposición *Mundo Inmobiliario*, llevada a cabo en Córdoba en 2013; y las ediciones 2014, 2015, 2018 y 2019 del *Congreso de Desarrollos e Inversiones Inmobiliarias* y la *Expo Real Estate Argentina*, realizado en la ciudad de Buenos Aires. También se hicieron entrevistas focalizadas a informantes claves, entre los que se cuentan ex-funcionarios públicos y técnicos de las Direcciones de Planeamiento y Catastro de la Municipalidad de Córdoba; agentes de las empresas

---

<sup>1</sup> El sitio oficial de CEDUC es <https://www.ceduc.com.ar/> y el del Grupo EDISUR es <https://www.grupoedisur.com.ar/>

promotoras con cargos directivos y trabajadores de ventas. Asimismo, se buscó, seleccionó y codificó información periodística en archivos digitales del diario local *La Voz del Interior* —actualmente, *La Voz*—. <sup>2</sup> Por otra parte, en un recorrido por aquellos sectores de la ciudad con mayor dinamismo inmobiliario, especialmente el sector del GPU Manantiales, se relevaron y localizaron emprendimientos y se produjo un registro fotográfico y cartográfico. Para finalizar, se efectuó una lectura de Convenios Urbanísticos, que implicó sintetizar sus aspectos relevantes, georreferenciarlos y elaborar indicadores cuantitativos comparables. <sup>3</sup>

Los datos secundarios fueron adquiridos, principalmente, de dos tipos de fuentes. Por un lado, se consultaron fuentes oficiales municipales para obtener información estadística y normativa. Por otro lado, se recurrió a institutos y centros estadísticos locales y nacionales —INDEC, IERIC, Red Ciudadana Córdoba, IDECOR, Observatorio del Mercado Inmobiliario de la Provincia de Córdoba (OMI), Mapas Córdoba y Observatorio Urbano Córdoba— con el fin de obtener estadísticas, informes y datos geospaciales de la ciudad de Córdoba.

El tratamiento y análisis de los datos derivó en un conjunto de procedimientos que transformaron lo obtenido de cada una de las fuentes primarias y secundarias en información para nuestras unidades de observación. La multiplicidad de fuentes requirió de un procesamiento y codificación que fue desarrollado con el programa de software cualitativo *Atlas Ti 7.5*.

Para reconocer los procesos que condicionan el desarrollo del mercado inmobiliario, y que afectan, principalmente, las decisiones y relaciones de sus agentes, nos preguntamos por las dinámicas macroeconómicas e inmobiliarias que se dieron en Argentina tras la posconvertibilidad —Objetivo Específico 1—. El particular rol que ha ocupado el capital promotor en esa articulación se aborda mediante una serie de indicadores que señalan los aspectos centrales de dicha interacción. Las fuentes principales fueron antecedentes de investigación sobre los mercados inmobiliarios argentino y cordobés y sobre las dinámicas territoriales vinculadas a estos; datos estadísticos y relevamientos del INDEC, del IERIC y de la Municipalidad de Córdoba; y datos primarios resultantes del trabajo de campo. Por un lado, se trabajó con una serie de antecedentes e indicadores macroeconómicos y del negocio inmobiliario en particular, tanto en el orden nacional como local. Por otra parte, al momento de describir las tendencias recientes sobre el negocio inmobiliario en Argentina, se tomó como base del análisis a los eventos empresariales nacionales y locales del sector.

---

<sup>2</sup> Sitio web del archivo La Voz: <http://archivo.lavoz.com.ar/>

<sup>3</sup> Al respecto ver *Anexo Metodológico*.

En ellos, la técnica de “observación de atmósfera” (Buffalo, 2013) buscó captar significados y sentidos experimentados a partir del contacto directo con los agentes y su entorno.

Para el abordaje de la acción empresarial organizada —Objetivo Específico 2—, nos preguntamos cuándo, cómo y por qué se constituyó la CEDUC; cuáles fueron su perfil empresarial, su estructura organizacional, su visión sobre el negocio inmobiliario, y cuáles los principales problemas macroeconómicos y urbanos que se identificaron desde la Cámara. Otros aspectos de interés fueron su incidencia sobre la agenda de gestión y la política urbana y los vínculos que estableció la Cámara con el sector público al momento de promulgarse la Ordenanza N° 12077/12 de regulación de Convenios Urbanísticos. Con este fin, trabajamos sobre fuentes periodísticas —publicaciones del diario *La Voz del Interior* entre 2003 y 2019— y comunicaciones oficiales de la CEDUC y de sus empresas —documentos e información publicados en páginas web oficiales de CEDUC y de cada una de las empresas pertenecientes a la Cámara—. Asimismo, nos valimos de conferencias de referentes de la Cámara y de promotores dictadas en eventos empresariales del sector y de entrevistas a exfuncionarios públicos de la ciudad de Córdoba que desarrollaron su labor entre 2003 y 2010. En cuanto al aspecto documental, se trabajó con las normativas de uso (Ord. 8133/85), fraccionamiento (Ord. N° 8060/85) y ocupación del suelo (Ord. 8256/86) de la ciudad de Córdoba. Estas fuentes, junto con las notas de campo, registros audiovisuales y documentos de folletería fueron procesados y codificados en ciento ejes: 1) contexto macroeconómico, 2) escenario político, 3) financiamiento, 4) mercado externo e interno y 5) evaluación y rentabilidad de proyectos. Esta selección nos permitió conformar una base de datos variada que analizamos mediante técnicas de análisis de contenido (Sautu, 2010) e interpretamos en relación con nuestros objetivos y categorías de análisis.

Al momento de trabajar sobre la trayectoria del Grupo EDISUR —Objetivo Específico 3— orientamos nuestra atención sobre el cuándo, cómo y por qué se constituyó la empresa; su perfil empresarial y su estructura organizacional; las características de los emprendimientos desarrollados por dicho Grupo —cantidad, escala y localización en la estructura urbana—; y las estrategias de adquisición de suelo urbano; los modos de financiamiento y las políticas de atracción de inversores que se aplicaron. Las fuentes utilizadas fueron documentos publicados oficialmente por el Grupo EDISUR —memorias y balances, página web, canal YouTube “Enfoque Urbano”, blog del Departamento de Estudios, documentos financieros, cartografías y proyectos arquitectónicos, la Revista *Manantiales* y la Revista *Cálamo*—; conferencias y charlas dictadas en eventos empresariales y académicos por referentes del

Grupo; ordenanzas y documentos municipales obtenidos del Registro Municipal de Convenios Urbanísticos; y documentos cartográficos varios. El análisis de estos datos demandó la revisión de documentos y de material obtenido en el trabajo de campo y la recopilación, sistematización y georreferenciación de la información, parte de la cual se procesó mediante el Sistema de Información Geográfica (SIG) *QGIS 3.24*.

Para analizar el GPU como parte de la estrategia territorial del Grupo EDISUR —Objetivo Específico 4—, identificamos las características generales de la megaurbanización y su inserción en la estructura urbana del sector suroeste de la ciudad. Describimos su ubicación, conectividad, centralidad, historia socio-espacial, tipos de poblamiento del entorno inmediato, condiciones ambientales, calidad urbana, patrones normativos, usos y valor del suelo. También nos preguntamos sobre cómo EDISUR propuso Manantiales y con qué estrategias económicas, políticas y territoriales sostuvo el GPU. Las fuentes utilizadas fueron las oficiales del Grupo EDISUR, a lo cual se sumó información estadística del Gobierno de la Provincia de Córdoba y de la Municipalidad de Córdoba. Se analizó el contenido tanto de las fuentes como de las observaciones en terreno, y se sistematizó y georreferenció la información sobre el megaemprendimiento; complementariamente, utilizamos bibliografía y documentos relacionados con el sector suroeste de la ciudad.

En lo que refiere al abordaje del GPU y los acuerdos público-privados que dieron como resultado su institucionalización —Objetivo Específico 5—, nos preguntamos por los instrumentos y procedimientos de gestión urbana tramitados para promover el GPU. Asimismo, indagamos sobre el proceso de valorización y la distribución de cargas y beneficios generados por el desarrollo. Específicamente, nos interesó revisar la adquisición de la tierra por parte del Grupo EDISUR; las modificaciones normativas y sus manifestaciones en el perfil rentístico del GPU; y los alcances y limitaciones de la instrumentalización de la participación municipal en las plusvalías derivadas de los Convenios Urbanísticos. Nos servimos de documentos oficiales y normativos de la Municipalidad de Córdoba, principalmente de aquellos que hacen a gestiones de la empresa para el GPU: i) decretos de fraccionamiento de suelo (Nº 3184/08, Nº 3186/08 y Nº 3457/16); ii) expedientes municipales de solicitud de urbanización (N.º 082506/06 y 082507/06); iii) ordenanzas y expedientes municipales de convenios urbanísticos (Nº 082507/06, Nº 11545/08, Nº 12.350/14 y Nº12504/15). Dimensionar el proceso de valorización del suelo urbano del GPU y su entorno inmediato requirió hacer uso de los registros de Valores Unitarios de la Tierra Urbana para la ciudad de Córdoba de 2008, 2018 y 2020, de la

Municipalidad de Córdoba e IDECOR. Para focalizar la instrumentalización de los convenios urbanísticos se recurrió a entrevistas con exfuncionarios y técnicos públicos vinculados con la temática. Para el procesamiento de esta información, elaboramos cuadros en los cuales se sintetizaron las principales características de cada una de las gestiones en relación con aspectos pertinentes para la investigación y reconstruimos los cálculos de participación e integración municipal en cada convenio. Aquí también se aplicó el análisis de contenidos y se procedió a la recopilación, sistematización y georreferenciación de la información sobre cada una de dichas gestiones, parte de la cual se procesó mediante el SIG.

La tesis se estructura en seis capítulos. En el primero, titulado “Coordenadas teóricas”, presentamos los corpus de categorías, supuestos y conceptos que, con diferentes niveles de abstracción, precisaron nuestro objeto y prefiguraron nuestras claves interpretativas. Además, desarrollamos el esquema teórico-argumentativo de nuestro problema-objeto, en el cual se incluyen el campo empírico y los antecedentes de investigación. Los elementos que permiten reconocer la producción del espacio urbano neoliberal como instancia de producción y reproducción del capital y la impronta del mercado inmobiliario son expuestos también en este capítulo. Seguidamente, establecemos las relaciones entre los procesos de reestructuración urbana, de valorización del suelo y de especulación inmobiliaria y la gestión urbana. El interés específico por analizar los vínculos entre la acción empresarial y los procesos de neoliberalización de las políticas estatales nos orientó a conceptualizar los mercados y políticas de suelo, con especial atención en las herramientas de recuperación de plusvalías urbanas, en los convenios urbanísticos y en el vínculo que mantienen con los Grandes Proyectos Urbanos. Por último, reconstruimos los antecedentes teóricos que nos permiten definir la promoción inmobiliaria y su acción empresarial en el marco de una relación específica con lo urbano.

En el segundo capítulo, “La Argentina de la posconvertibilidad como campo de operaciones para el capital promotor”, nos adentramos en la construcción y reconocimiento de las dinámicas macroeconómicas nacionales y de su vínculo con la producción inmobiliaria. Allí nos interesa destacar la consolidación de la promoción inmobiliaria como una nueva forma de producir ciudad. Inicialmente, presentamos indicadores que articulan los procesos macroeconómicos con el negocio inmobiliario y con las transformaciones de los espacios urbanos. Luego recorreremos aquellos antecedentes y elementos que permiten definir al promotor inmobiliario como un nuevo agente urbano. Por último, precisamos

algunos indicadores y elementos que describen y explican la reconfiguración del mercado inmobiliario de la ciudad de Córdoba.

En el tercer capítulo, titulado “La promoción inmobiliaria y su acción empresarial organizada. La Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC)” nos concentramos en la acción política de este capital, organizado bajo la CEDUC, para acercarnos a los modos de articulación que construye con el Estado. En un primer momento, presentamos a la Cámara como una organización gremial y como un actor político en la ciudad. Seguidamente, analizamos sus visiones sobre el negocio inmobiliario, la macroeconomía y los principales problemas urbanos. Por último, evaluamos su política de (re)regulación y concertación urbana y sus incidencias en la agenda local de gestión urbana. Buscamos con ello reconocer los alcances de su acción política en la materialización institucional de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba (Ord. N° 12077/12).

En el cuarto capítulo, “El Grupo EDISUR: un promotor modelo”, nos concentramos en la trayectoria de una de las empresas de mayor impronta y escala dentro de la ciudad de Córdoba y de Argentina, el Grupo EDISUR, con el propósito de reconocer sus estrategias productivas, financieras y de valorización inmobiliaria. Postulamos que esta empresa es un caso paradigmático que ilustra formas de innovación y promoción urbana orientadas a la apropiación de ganancias extraordinarias. Presentamos la empresa como agente económico y reconstruimos su trayectoria, su modelo de negocio y sus estrategias empresariales desde su fundación en 1999 hasta 2019. Recuperamos principalmente sus estrategias productivas y financieras, remarcando su carácter innovador en cada contexto. A su vez, estas estrategias nos dan información relevante para abordar y comprender su relación con lo urbano. A lo largo del capítulo procuramos mostrar el devenir de un grupo económico especializado en la producción inmobiliaria simple de viviendas de lujo, hacia la de un promotor urbano avanzado que diversifica su producción y “desarrolla y gestiona ciudad”.

En los capítulos siguientes nos adentramos en el proceso de territorialización de la empresa y en sus estrategias para promover a Manantiales como un proyecto de escala urbana e innovador para el mercado residencial de la ciudad. Así, en el quinto capítulo, titulado “Manantiales: un Gran Proyecto Urbano del sudoeste de la ciudad”, nos concentramos en el análisis de EDISUR como agente hacedor de ciudad y promotor de procesos de reestructuración urbana mediante el Gran Proyecto Urbano Manantiales.

Inicialmente, presentamos las características generales de Manantiales, reconociendo la escala y la complejidad del proyecto. Seguidamente, buscando comprender la mirada y la lectura que la empresa EDISUR tuvo de la estructura urbana y avanzamos en describir la inserción del proyecto en la ciudad. Más adelante, presentamos la visión estratégica de reconversión normativa y el modelo de gestión urbana con la que EDISUR instala en la esfera pública y empresarial al megaemprendimiento.

En el capítulo seis, “Manantiales: innovación institucional y valorización inmobiliaria”, profundizamos en los procesos de institucionalización del GPU a fin de analizar los arreglos institucionales que se impulsaron desde el capital promotor y su vinculación con los procesos de valorización y capitalización de la renta. En un primer momento construimos una suerte de cartografía para visualizar distintas etapas del proceso de institucionalización de Manantiales e identificamos la centralidad que tuvieron los Convenios Urbanísticos en el mismo. Para ello relacionamos el desarrollo de la estrategia territorial empresarial y la arquitectura institucional. Seguidamente, nos concentramos en analizar los mecanismos de adquisición de los terrenos, las negociaciones por la reconversión del suelo en términos normativos y la forma que adquiere la instrumentalización de la *participación municipal* en la movilización y captura de plusvalías resultantes en cada uno de los Convenios. Por último, trabajamos sobre la valorización del suelo reconociendo que el GPU Manantiales impulsa un proceso de transformación de la estructura urbana y del mercado de suelo del sector suroeste de la ciudad.

# CAPÍTULO 1. COORDENADAS TEÓRICAS

## 1.1 Introducción

Como dijimos en la introducción esta tesis tiene como propósito caracterizar el modo en que el capital promotor inmobiliario se ha constituido como agente de producción urbana. En este capítulo se desarrollan las coordenadas teóricas y metodológicas que nos permiten analizar el negocio inmobiliario en vínculo con la producción del espacio urbano. Para ver este vínculo una mediación clave es el análisis del capital promotor y de su acción empresarial —sus formas organizativas, su agencia económica y política y sus estrategias de mercantilización del suelo urbano—, y de la forma en que este condiciona la acción estatal. A partir de un recorrido por la bibliografía especializada, presentamos los puntos de partida teórico-epistemológicos y las categorías que organizan el análisis de nuestro objeto de investigación.

Para empezar, situamos la lectura de nuestro objeto de estudio en el proceso conflictivo de producción de los espacios urbanos en la actual instancia de producción capitalista (1.2). Indagar en el urbanismo neoliberal nos permite reconocer el creciente imperio de lógicas de mercantilización y neoliberalización de lo urbano, tanto en los planos económico como político y social. Seguidamente, especificamos los elementos teóricos en juego en este proceso, a fin de considerar la estructura urbana en vínculo con la gestión urbana y el mercado de suelo, las políticas de suelo y las herramientas de recuperación de plusvalías urbanas, y los desafíos del Estado frente a los Grandes Proyectos Urbanos (1.3). Por último, presentamos la promoción inmobiliaria, sector clave en los procesos antes mencionados, y abordamos su definición a partir de reconocer su acción empresarial como estrategia de *producción de lo urbano* [en función de la mercancía suelo]. Con ello buscamos reconocer una diversidad de elementos: sus estrategias de valorización inmobiliaria, sus lógicas de capitalización de renta, su acción colectiva y sus disputas al interior de la estatalidad (1.4).

Partimos de considerar que la promoción inmobiliaria es parte y condición de la producción social del espacio urbano y que, por tanto, se relaciona con los procesos de reestructuración urbana y con las dinámicas de valorización del capital. En este marco, el promotor se presenta como un agente urbano complejo que actúa desde la lógica de la ganancia y la especulación y que, con su actuación estratégica, modifica la matriz de la estructura urbana y redefine sus propias condiciones de reproducción y expansión. Su acción empresarial como estrategia de *producción de lo urbano* se vincula con la política y

la gestión urbana. Para ello resulta necesario contar con políticas públicas que reduzcan y compensen las desigualdades territoriales que aquéllas generan. Con este fin, sostenemos que es preciso elaborar un enfoque de intervención del poder público que abogue por la regulación del mercado de suelo y por la distribución equitativa de las rentas generadas en el proceso de urbanización.

## **1.2. La producción del espacio urbano neoliberal y la impronta del mercado inmobiliario**

En este apartado, se indaga el urbanismo neoliberal como proceso conflictivo de producción de los espacios urbanos capitalistas. En este marco, avanzamos en reconocer el creciente imperio de las lógicas de mercantilización y de neoliberalización de lo urbano con sus particularidades en las ciudades latinoamericanas. Dentro de este marco, situamos la centralidad del mercado inmobiliario y de la producción de mercancías inmobiliarias como instancias de producción y reproducción del capital.

El espacio se conceptualiza como producto de acciones, relaciones y prácticas sociales, pero también como condición de ellas (Lefebvre, [1974] 2013; Harvey, 1985; Massey, 1991; Soja, 1999), ya que enfatizar el carácter social del espacio permite situar los procesos de promoción inmobiliaria en relación con dicha producción. Desde esta perspectiva, la promoción inmobiliaria no remite simplemente a la producción de bienes inmobiliarios en el espacio, sino que implica la producción del propio espacio urbano. Por tanto, se sostiene que la espacialidad se estructura y es estructurada por las acciones y las estrategias de promoción.

Desde los años setenta, las tradiciones marxistas francesa y anglosajona han contribuido al reconocimiento de los espacios urbanos como producto y condición de las relaciones capitalistas dominantes y a afianzar la necesidad de su estudio desde la perspectiva de las ciencias sociales y de las teorías urbanas. Como parte de la nueva sociología urbana francesa, Henry Lefebvre y Cristian Topalov se enfocaron especialmente en discutir la relación entre ciudad y capitalismo; mientras que, por otro lado, el británico David Harvey dio una lectura geográfica de esta relación.

Lefebvre (1969, 1972, [1974] 2013) planteó que el espacio es un producto social y que, en función de ello, debe ser considerado parte y extensión de la estructura tecnoeconómica de la sociedad capitalista. Al observar el proceso intensivo de urbanización del mundo

capitalista desarrollado, advirtió los nexos mercantiles y especulativos entre capital y espacio e hizo posible reconocer la centralidad adquirida por la producción de mercancías inmobiliarias en dicho proceso. Al mismo tiempo, evidenció el carácter ambivalente de dichas mercancías por tratarse tanto de un producto industrial —la construcción— como de un bien financiero —un derecho de propiedad sobre el espacio con el que se puede especular—. De este modo, mostró que, en el capitalismo, el espacio urbano es reducido a un simple producto-mercancía, lo cual, a su vez, amplía la lógica productivista —pues se mercantiliza la producción misma del espacio— y ello sirve a la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

En concordancia con estos planteos, Topalov (1979, 1984) sostuvo que la ciudad constituye una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas y la situó como ese espacio en donde se dan las condiciones generales para la búsqueda de *plusganancias* asociadas al proceso de valorización del capital en la producción de lo urbano. Según esa perspectiva, la urbanización capitalista reúne las condiciones generales de producción, circulación y reproducción de la fuerza de trabajo, y a su vez, es objeto y marco espacial de la ganancia; es decir, la ciudad es también un conjunto de mercancías —edificios destinados a la vivienda, al comercio, a oficinas, etc. — producidas con vistas a la ganancia. Y por tanto, su contradicción principal consiste en ser un producto social y colectivo cuya apropiación es privada.

David Harvey (1985, 2004, 2007) ha sostenido, por su parte, que el crecimiento de la urbanización global se explica, principalmente, por la necesidad del capital de canalizar excedentes de producción hacia nuevos espacios y mercados urbanos. Frente a las crisis de sobreproducción, el capital busca darles una solución espacial mediante la producción urbana y la inversión en capital fijo; de lo cual se desprende que el suelo urbano y los inmuebles se constituyen como *capital ficticio*. Es decir que ambos son adquiridos como una inversión que busca beneficiarse con la obtención de rentas a través del alquiler o de la especulación con el crecimiento de su valor de venta. De este modo, para Harvey, el espacio urbano tiene un rol sustancial en la reproducción ampliada del capital al ser el medio donde se absorben, capitalizan y valorizan los excedentes de producción.

En relación con estas posiciones, el mexicano Pradilla Cobos (2014), tras sostener que el desarrollo capitalista es desigual y combinado en el tiempo y en el espacio, se detiene a señalar las características particulares —sociales, históricas y de posición económica— que

asumen las ciudades latinoamericanas. Al respecto, sostiene que dichas características requieren un marco de análisis más específico en relación con el utilizado para explicar estos procesos en el mundo desarrollado. Si los patrones de estructuración y neoliberalización de los espacios urbanos en las ciudades latinoamericanas no se interpretan desde el reconocimiento de esos rasgos específicos se corre el riesgo de perder de vista elementos como la urbanización acelerada, la desindustrialización temprana, la pobreza urbana, entre otros.<sup>4</sup>

De este modo, las y los investigadores latinoamericanos han evidenciado que las transformaciones políticas, económicas y sociales derivadas de la globalización neoliberal y de la crisis del capitalismo actual han impactado particularmente en los procesos de producción del espacio urbano y en la consolidación del patrón mercantil excluyente (Carlos, 2011; Abramo, 2011; Pradilla Cobos, 2014; De Mattos, 2016; Pirez, 2014 y 2016). Así, las transformaciones urbanas se vinculan con la profundización de formas hegemónicas de producción inmobiliaria, la cual se motoriza mediante mecanismos especulativos de valorización inmobiliaria y de capitalización privada de la renta del suelo.

Para comprender la creciente funcionalidad que tiene la producción urbana e inmobiliaria en los procesos de reestructuración neoliberal, resultan igualmente significativos los aportes del brasileño Pedro Abramo (2006 y 2011). Desde su lectura heterodoxa de la crisis del fordismo urbano sostiene que es entonces cuando el mercado resurge como el principal y hegemónico mecanismo de coordinación de la producción de la ciudad. Ello tiene lugar, o bien “a través de la privatización de las empresas públicas, o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas” (Abramo, 2012, p. 36). A la vez, se manifiestan tanto una tendencia creciente de flexibilización urbana —por sobre el urbanismo modernista y regulador— como una caída del financiamiento estatal de las materialidades y servicios urbanos colectivos. La relación entre el mercado del suelo e inmobiliario y el proceso de acumulación urbana adquiere, de este modo, un carácter explicativo respecto la hipótesis que “el mercado de suelo está en el

---

<sup>4</sup> Los otros rasgos específicos reconocidos por el autor son los mercados de suelo tanto formales como informales; la acelerada, profunda y extensa mercantilización y privatización de lo urbano; una terciarización informal; la auto construcción masiva, la pobreza y el desempleo estructurales; la hegemonía del capital financiero internacional y su fusión con el capital inmobiliario; la extinción de la planeación y la subordinación de las políticas urbanas al capital; y la violencia urbana generalizada.

corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas” (Abramo, 2011, p.12).

En síntesis, reconocer el espacio como producto social y relacionar la urbanización capitalista con la reproducción del capital permite visualizar la producción del espacio urbano como un momento del proceso de valorización del capital. A partir de ello, y de las particularidades que este proceso asume en las ciudades latinoamericanas, es posible mostrar el rol que tiene el capital especulativo y sus estrategias de producción de ciudad en la configuración de las mismas.

### **1.3 La gestión urbana y el mercado de suelo**

Ante la posición que asume el capital especulativo inmobiliario en vínculo con la gestión urbana y el mercado de suelo, surge como interrogante las relaciones entre la estatalidad y el capital promotor. Para situar dichas relaciones, se abordan las acciones y estrategias que las empresas promotoras implementan como un mecanismo de acceso al funcionamiento y a la construcción de la gestión urbana y de la política de suelos. En esa dirección, el caso estudiado pone especial atención a la política de gestión del territorio al momento de analizar los procesos de reestructuración, mercantilización y especulación urbanos dinamizados por los promotores.

El Estado es un actor central en el proceso de urbanización en tanto es productor del espacio urbano y, al mismo tiempo, juega un papel fundamental en la regulación de la dinámica urbana (Topalov, 1979; Smolka, 1981; Jaramillo, 2009; Abramo, 2011; Pereira, 2011; Pradilla Cobos, 2013). Su presencia es fundamental en las articulaciones entre los negocios inmobiliarios y la producción urbana, por lo que resulta clave identificar las formas que adquieren la gestión y la planificación urbana estatal. En tal sentido, el Estado se presenta como un tipo de relación social que objetiva, en la estructura social, luchas, conflictos y correlaciones de fuerza y que en cierta medida resulta de las estrategias de actores colectivos con capacidad para direccionar ese poder hacia sus propios intereses (Vertiz, 2016).

El urbanismo neoliberal, por su parte, en su afán de crear las condiciones más apropiadas para la extracción de plusvalía, introduce enormes cambios en la política urbana, en la infraestructura institucional, en los estilos de planeamiento urbano y en las normas reguladoras (Ezquiaga Domínguez, 1998; Jaramillo, 1999 y 2009; Schteingart, 2001; De

Mattos, 2004; Smolka, 2005; Reese, 2006; Abramo, 2006 y 2011; Brenner, Peck y Theodore, 2015). La neoliberalización de la política estatal, de los modelos de planificación y de la gestión urbana se relaciona de modo directo con los procesos de mercantilización del espacio urbano. El Estado y las instituciones particulares de los Gobiernos se tornan, en este marco, motorizan una reconfiguración radical de los modelos de gestión y de las prácticas estatales —funcional a los intereses de los promotores como nuevos productores urbanos—.

Dadas las complejas relaciones entre el proyecto neoliberal y los procesos de reestructuración urbana, las ciudades se han convertido en lugares estratégicamente decisivos, en importantes nodos y puntos de tensión dentro de las políticas de escala de la neoliberalización. Las geografías del “neoliberalismo realmente existente” implican una neoliberalización de la política urbana con modificaciones institucionales a través de las cuales se promueve el poder sin trabas del capital (Brenner, Peck y Theodore, 2015). La escala urbana emerge, entonces, con énfasis al ser el lugar donde se toman las decisiones concretas y se manifiestan con particular intensidad los momentos destructivos y creativos del neoliberalismo realmente existente.

Discernir el entramado de actores involucrados en el ámbito institucional durante el proceso de formulación e implementación de las políticas urbanas es necesario para visualizar el modo en que opera dicho proceso. Las políticas públicas del Estado neoliberal —con sus inestabilidades y contradicciones— tienden a habilitar una fuerte participación de los actores privados y, con ello, privilegian un clima óptimo para las empresas (Pirez, 2000; Harvey, 2007). El “empresarialismo urbano” (Harvey, 2007) se evidencia, especialmente, con gestiones que se sostienen en coaliciones multiactorales, público-privadas, y que adoptan una mirada empresarial sobre la ciudad. Se trata de formas de gobernanzas que reconfiguran la infraestructura institucional de las administraciones municipales e impactan en los entornos urbanos construidos —en la medida en que producen ciudad desde la profundización de su mercantilización y elitización— (De Mattos, 2004; Reese, 2006; Cuenya, 2016).

La gestión urbana se define como “un proceso constante de decisiones públicas donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto habilita o condiciona la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas a través de la orientación de la acción pública” (Del Río, Ursino y Vertíz, 2013, p.11).

Desde esta perspectiva, las políticas urbanas se configuran como un conjunto de tomas de posición estatal que —por acción u omisión— inciden en la estructuración urbana y, consecuentemente, en las condiciones de vida u organización social. El orden urbano existente es legitimado por la gestión urbana en tanto esta genera las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado inmobiliario; sin embargo, dicha gestión dispone, al mismo tiempo, de cierto margen de autonomía institucional para transformar los arreglos existentes en la organización del espacio urbano (Del Río, Ursino y Vertiz, 2013; Vertiz, 2016).

La estatalidad entendida como una relación social que objetiva, en la estructura social, luchas, conflictos y correlaciones de fuerza da lugar a pensar el lugar que ocupan las acciones y las estrategias de producción de ciudad de las empresas promotoras y su capacidad para direccionar ese poder hacia sus propios intereses. Aunque, ello no implica desconocer el margen de autonomía que posee el Estado para transformar —en ocasiones— la organización del espacio urbano con una lógica progresiva.

### *1.3.1 La estructura urbana ante los procesos de valorización del suelo y de especulación inmobiliaria*

Comprender los mecanismos por los cuales el promotor intenta controlar el proceso de urbanización con fines mercantiles y especulativos requiere de una perspectiva que articule sus prácticas y estrategias de producción de lo urbano con los principios de la teoría de la renta del suelo urbano<sup>5</sup>.

En tal sentido, se impone definir las rentas urbanas y recuperar los criterios que permiten establecer diferencias al interior de las mismas. Las rentas son sobreprecios que representan rasgos heterogéneos de los terrenos y de ahí se desprende que soporten rentas diferenciales. Jaramillo (2009) relaciona la articulación e imbricación compleja que tiene la tierra con los mecanismos capitalistas generales con los que se rige la construcción y las actividades urbanas. Así, reconoce que en la tierra urbana surgen dos familias de rentas territoriales: las Rentas Urbanas Primarias y las Rentas Urbanas Secundarias. Cada lote

---

<sup>5</sup> Desde una mirada crítica, esta teoría encuentra sus bases en los planteos teóricos marxistas sobre la génesis de la renta del suelo agrícola. Estos aportes fueron luego retomados y reformulados con una mirada contemporánea desde la revitalización del marxismo dentro de las ciencias sociales y hacia los espacios urbanos. Esta perspectiva toma distancia de la teoría neoclásica del funcionamiento del mercado de suelo y de la ciudad eficiente. Al respecto ver Abramo (2011).

individual de la ciudad soporta una particular combinación de estas rentas y conforman la llamada Renta Urbana Total.

Las Rentas Urbanas Primarias corresponden a la articulación primaria del suelo urbano y están ligadas al proceso productivo y de construcción del suelo. Se clasifican en Renta Absoluta Urbana —es un sobreprecio definido por la condición urbana del lote y está presente en todos los terrenos de la ciudad—; Rentas Diferenciales de Tipo I—definidas por las diferencias en los niveles de constructibilidad, según las condiciones geomorfológicas y la localización relativa a infraestructuras o a redes de servicios— y Rentas Diferenciales de Tipo II— ligadas a la edificabilidad económica de un terreno respecto a las posibilidades de construcción en altura—. Jaramillo señala que la existencia de una imbricación de tipo “adictiva” entre las rentas primarias, en primer lugar con otras rentas primarias, y en segundo lugar con las rentas secundarias.

Por su parte, las Rentas Urbanas Secundarias surgen del proceso social de consumo diferencial del espacio construido, principalmente del uso comercial, de vivienda e industrial. En este plano se identifican cuatro rentas secundarias: la Renta Diferencial de Comercio — vinculada a la localización en áreas comerciales—, la Renta Diferencial y de Monopolio Industrial — deriva de las diferencias de aptitud para actividades industriales que presenta la ciudad—, Renta Diferencial de Vivienda —está enlazada a las condiciones localización diferencial para el uso residencial— y la Renta de Monopolio de Segregación —surge por el sobrebeneficio de una producción monopólica y en vínculo a la división social del espacio—. Las diferentes rentas que aparecen en la ciudad se imbrican de modo competitivo y es ese proceso el que hace emerger ciertos usos y no otros.

Ahora bien, la comprensión de los mecanismos utilizados por el promotor para controlar el proceso de urbanización requiere, también, articular con aquellos antecedentes que reflexionan, específicamente, sobre las estrategias de los agentes inmobiliarios en el funcionamiento del mercado de suelo urbano (Topalov, 1979 y 1984; Smolka, 1981 y 1987; Harvey, 1985; Jaramillo, 2009; Abramo, 2009 y 2011; Baer, 2011; Del Río y González, 2014; entre otros). En la teoría de la renta del suelo encontramos elementos para entender la dinámica del mercado inmobiliario y comprender las peculiaridades de la mercancía suelo, los mecanismos de formación de renta de suelo urbano y los procesos de valorización y

especulación urbana. También encontramos los fundamentos económicos de la participación de plusvalías urbanas.<sup>6</sup>

Partimos del supuesto de que el mercado inmobiliario es uno de los motores principales en la configuración del proceso de urbanización y en la estructuración y valorización diferencial del espacio urbano. Asimismo, entendemos que la capitalización de las rentas del suelo por parte del capital inmobiliario es posible gracias a oportunidades estratégicas de cambios en la estructura urbana, los cuales son normalmente anticipados por modificaciones en la estructura de precios (Del Río y González, 2014).

Así, recurrimos al concepto de estructura urbana porque nos posibilita acercarnos a dicho proceso. La estructura urbana es la diferenciación espacial, en términos sociales y físico-funcionales, de la ciudad, producto de la sucesión y del desarrollo histórico de diferentes formas de producción del espacio urbanizado (Cisterna y González, 2013; Del Río y González; 2014). En consecuencia, es la forma espacial discernible que adopta la división social del espacio urbano (Giglia y Duhau, 2008) junto con la distribución, a nivel intraurbano, de los usos del suelo y las condiciones generales de calidad urbana.<sup>7</sup>

Los precios del suelo urbano expresan la valorización diferencial que la sociedad realiza del espacio urbano y están determinados por la renta del uso que potencialmente vendrá a futuro; es decir, el máximo y mejor uso (Morales Schechinger, 2007). Al mismo tiempo, los precios de anticipación que logran imponer los agentes inmobiliarios especializados inducen cambios en la estructura urbana. Es decir, los precios del suelo en la ciudad nos indican, en cierto modo, las condiciones urbanísticas y socioterritoriales diferenciales que presentan sus diferentes sectores (Baer, 2011; Del Río y González, 2014); y sus movimientos definen y pueden modificar con el tiempo la estructura urbana (Del Río y González, 2014).

En esta línea, para abordar el funcionamiento del mercado de suelo, Morales Schechinger (2007) puntualiza algunas peculiaridades de utilidad respecto de la mercancía suelo. Para empezar, no tiene valor, ya que carece de costos de producción en cuanto soporte físico, pero adquiere un precio en el mercado que es reflejo de las rentas que se generan en el espacio urbano. Asimismo, es soporte de un bien de consumo inmóvil, como construcciones

---

<sup>6</sup> Al respecto ver Jaramillo (2009).

<sup>7</sup> Por calidad urbana se considera a las condiciones ambientales del soporte natural, a los niveles de accesibilidad y centralidad como a la disponibilidad de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos.

o edificaciones; y es irreproducible<sup>8</sup> e indestructible.<sup>9</sup> Su oferta es, tanto en un sentido físico como jurídico y económico, estructuralmente escasa,<sup>10</sup> por lo que resulta inelástica en el corto y mediano plazo. Además, se trata de un bien de carácter dual, pues posee valores de uso y valor de cambio. Por último, su precio emerge de su relación con la estructura urbana y con las rentas urbanas que soporta cada sitio en la ciudad, en función de las condiciones de localización y los usos potenciales. Por esta razón, el precio del suelo depende de la dinámica general de la producción social del espacio, y no de un valor de producción particular.

En otras palabras, aquello que se intercambia en el mercado no es el suelo mismo, sino el derecho a percibir la renta producto del control de la propiedad del suelo. La *renta*, como se anticipó, resulta de la propiedad de un bien, por ejemplo el suelo urbanizable, que puede ser valorizado como tal en tanto es escaso y no puede ser producido. Los precios del suelo, en cambio, son una resultante económica —a la cual se designa respectivamente como sobreprecio o sobreganancia— de la valorización de la tierra, y se construyen a partir de la posibilidad de capitalizar renta urbana, real y potencial. Es decir, el precio está determinado por las peculiaridades del suelo y por su inserción en la estructura urbana; estos factores inciden diferencialmente en la fijación del precio. El capital promotor, al momento de la compra de la tierra, se transforma en propietario del suelo y, con esta situación, obtiene “el dominio de la especulación sobre la renta del suelo y un considerable aumento de la participación en el precio de las viviendas” (Jaramillo, 2009, p.106).

Ahora bien, las expectativas de valorización del suelo urbano pueden inducir, tanto a propietarios como a promotores inmobiliarios, a adoptar una lógica especulativa<sup>11</sup> dentro de cuyos límites el “valor de uso” del bien en cuestión pierde importancia (renta real) frente a la

---

<sup>8</sup> Con irreproductibilidad se hace referencia a que el suelo es un bien que además de que no se produce —ya que se trata de un bien dado por la naturaleza y cuya cantidad es fija— y, además, sus condiciones de localización en la estructura urbana son virtudes difíciles de reemplazar.

<sup>9</sup> Con indestructible nos referimos a que es un bien de larga durabilidad en donde su consumo no implica desgaste alguno, ni requiere gastos de mantenimiento.

<sup>10</sup> La situación de escasez física se relaciona con que es poco el suelo que se encuentra en buenas condiciones respecto a la estructura urbana; por su parte, la escasez jurídica deriva de las restricciones que define la normativa urbana sobre los tipos e intensidades de uso del suelo, mientras que la escasez económica surge de la retención que propietarios hacen de lotes a la espera de mayores y mejores condiciones de venta. (Morales Schechinger, 2007)

<sup>11</sup> La práctica de especulación urbana consiste en la compra y venta de inmuebles con el propósito fundamental de poder captar los incrementos de precios del suelo. No es una práctica homogénea, sino que depende de la naturaleza de los agentes involucrados y se expresa con lógicas y estrategias diferentes (Jaramillo, 2009).

potencialidad de capturar rentas extraordinarias (o renta potencial). Las posibilidades de dichas rentas obedecen a dos tipos de decisiones estratégicas: *dónde producir* y *qué producir* (Baer, 2011). En cuanto a *dónde producir*, la ganancia por renta ocurre a partir de proyecciones sobre el ambiente construido futuro, implica alteraciones estratégicas en la estructura intraurbana y posibilita la capitalización de los movimientos de precios del suelo resultantes. Por otra parte, en cuanto a *qué producir*, la ganancia por renta ocurre por valorizaciones que responden a la asignación normativa de intensidad y de uso. La decisión de qué producir es precedida, de algún modo, por la de dónde producir; debido a que los procesos diferenciales de valorización del suelo interfieren en gran medida en el rendimiento económico de lo que se decide construir.

Al considerar la introducción de una lógica especulativa como rectora de los movimientos de precio de suelo, se ha propuesto identificar tres tipos de especulación urbana: la protoespeculación, la especulación pasiva y la especulación inductiva. La protoespeculación se define como aquella práctica especulativa que aplican propietarios de terrenos o inmuebles que disponen del mismo en tanto “propiedad de uso” y bien de ahorro familiar y que ante aumentos de los precios y bajo ciertas circunstancias pueden decidir vender sus propiedades; sin embargo, en dichas operaciones no actúan como agentes especializados más bien son agentes mercantiles simples. Un nivel más avanzado de especulación es la especulación pasiva consiste, la cual refiere a aquellos agentes especializados que se dedican a la compra-venta de lotes o inmuebles especulando, de modo pasivo y sin incidencia en los movimientos, con subas en los precios de los mismos; principalmente ante incrementos “coyunturales generales” y sobre todo a los aumentos “estructurales particulares”. Sin embargo, en este trabajo el principal interés lo ofrece la llamada especulación inductiva que se distingue por ser la forma más avanzada de especulación llevada adelante por agentes promotores. Éstos inducen procesos de valorización a partir de ejercer una mayor presión en el sistema de precios y promover la emergencia de rentas urbanas mayores con inversiones masivas que desencadenan cambios en la estructura urbana de zonas específicas del espacio urbano que están bajo su control, para con ello capitalizar dichos incrementos (Jaramillo, 2009).

Otro aspecto específico a recuperar que refiere a la lógica especulativa aplicada por el promotor se vincula con los factores que Smolka identifica al momento de pensar la disputa, creación y captura de rentas urbanas. En su trabajo “O Capital Incorporador e seus movimentos de valorização” (1987), especificó tres momentos de valorización inmobiliaria y

de captura de rentas extraordinarias que son objeto de la actuación de ese tipo de capital, al que aquí llamamos *promotor*: i) el momento de la compra de suelo urbano y de disputa con el propietario por el precio de la tierra; ii) el de la incorporación de capital y de alteración de los atributos del terreno en cuestión, con la consecuente creación de rentas o la ampliación de las ya existentes —lo que se conoce como *ganancia del fundador*—; iii) el del tratamiento de las expectativas de valorización futura a consecuencia del desarrollo inmobiliario y de la modificación de la estructura urbana de la ciudad.

Esta descomposición del proceso de valorización no sólo deja a la vista que el promotor tiene que desplegar una estrategia mediada por la temporalidad de la valorización, sino que hace posible visualizar las múltiples operaciones de especulación urbana asociadas con la realización de cada proyecto inmobiliario. Este esquema fue retomado por Baer (2011) para precisar algunas estrategias que llevan adelante los desarrolladores inmobiliarios con el fin de apropiarse de las rentas del suelo; por ejemplo, la creación de externalidades, la promoción de procesos de reconversión urbana, la fijación de estándares de edificación o el marketing inmobiliario. Al abordarse el análisis de estos factores, se remarca que “no todos los actores del mercado están en condiciones de incidir en estas bases de expansión de la renta del suelo urbano” (p. 94), ya que son pocas las empresas con la escala y los recursos materiales y técnicos suficientes como para llevar a cabo la gestión integral de este tipo de proyectos inmobiliarios. En nuestro caso, el Grupo EDISUR se convirtió en un actor con el poder de acción suficiente como para incidir en todos los momentos de valorización inmobiliaria.

Para conceptualizar las prácticas y estrategias más rentables conviene referirse, en primer lugar, a la ya referida especulación inductiva, que puede ser leída, a su vez, a partir del concepto de innovación espacial propuesto por Abramo (2011). La innovación espacial es conceptualizada como aquella operación que busca diferenciar los productos inmobiliarios dentro de la cadena urbana de desvalorizaciones-valorizaciones inmobiliarias. La especulación inductiva consiste, así, en inducir procesos de valorización a partir de cambios en la estructura urbana de aquellas porciones de espacio urbano que están bajo su control, para con ello capitalizar dichos incrementos. Estos conceptos son especialmente productivos pues nos permiten indagar en los procesos empíricos y activos de producción que el Grupo EDISUR promovió en Córdoba con el Gran Proyecto Urbano Manantiales.

Por último, para organizar la interpretación de la estructura urbana en relación con la acción estatal, resulta provechoso identificar las cinco líneas fundamentales de incidencia del Estado en el mercado de suelo (Jaramillo, 2011). La primera es la vía fiscal, implicada en el cobro de impuestos sobre la tierra; luego sigue la reglamentación urbana, especialmente, en lo que hace a las normas de uso del suelo y a la densidad constructiva admitida; en tercer lugar, se encuentra la provisión de infraestructuras —por ejemplo, las obras de vialidad, las obras en espacios públicos y las redes de servicio—; en cuarta posición, se halla la acción que el Estado despliega como agente inmobiliario, propietario o productor de espacio construido; y finalmente, cabe mencionar los instrumentos de gestión del suelo. Cada una de estas líneas, que en la práctica estatal se entremezclan y asumen lógicas específicas, impacta en la generación de rentas diferenciales y en los movimientos de precios del suelo urbano y, por lo tanto, en las posibilidades de capitalización del promotor.

### *1.3.2 Políticas de suelo, herramientas de recuperación de plusvalías urbanas y GPU. Los desafíos de la gestión pública*

En este apartado resulta oportuno recuperar aquella literatura que aborda la gestión y las políticas de suelo urbano desde una perspectiva crítica de los espacios urbanos desiguales y transformadora del rol de las administraciones locales (Ezquiaga Domínguez, 1998; Morales Schechinger, 2007; Smolka y Mullahy, 2007; Jaramillo, 2009; Reese, 2003; 2011 y 2014; Erba, 2013; Smolka, 2014; entre otros).

Para Reese (2011), la reforma política llevada adelante en los años noventa en Argentina implicó nuevos desafíos gubernamentales para las administraciones locales, los cuales se pusieron de manifiesto en los cambios de las prioridades para la actuación pública. Entre esas prioridades, asumen gran importancia el aumento de la recaudación local y el mejoramiento o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación. Se señala la importancia de pasar de un urbanismo escasamente regulador a un urbanismo gestor de políticas en donde la gestión de la tierra urbana se torne una herramienta fundamental para el desarrollo sustentable de las ciudades. Recientemente, en Latinoamérica, se han ido generando una serie de reformas constitucionales y legislativas que pusieron en discusión y desafiaron la función social de la propiedad y del derecho a la vivienda o, más ampliamente, el “derecho a la ciudad” (Smolka, 2013). Duarte y Baer (2013) plantean que la formulación, debate e implementación de este tipo de políticas en Argentina ha tenido escasa tradición.

Es más, señalan que “el país aún carece de una legislación territorial nacional que plantee los fundamentos de la participación del Estado en la valorización del suelo que se produce a través de la inversión en obra pública y los cambios en la normativa que regula los usos del suelo” (p. 2); sin embargo, existen algunas iniciativas en la “esfera local” que ameritan su estudio y difusión.

Para esta investigación, resultó significativo aquel enfoque que sostiene que la participación en plusvalías es un asunto de interés público (González, 2011), en tanto estas constituyen rentas emergentes de la valorización del suelo producto de la acción estatal y a las que el Estado debería capturar. Desde esta perspectiva, se reconoce la necesidad de regular el mercado en beneficio de la sociedad en su conjunto y de buscar con ello una redistribución justa de la renta del suelo (Morales Schechinger, 2007). Se entiende que el Estado con sus líneas de intervención, tanto materiales como normativas, en el espacio urbano tiene un papel central en la distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización (Reese, 2011). Si bien el urbanismo siempre organiza la geografía del capital, su labor política puede “promover la mitigación de los diferenciales de valor y la limitación de las plusvalías, es decir, puede adoptar un enfoque redistributivo, o puede promover, como en el caso del urbanismo neoliberal, un enfoque emprendedor” (Franquesa, 2007, p. 129).

El abordaje de los problemas urbanos requiere de un nuevo paradigma urbanístico que parta del reconocimiento del proceso conflictivo de producción urbana, la multiplicidad de agentes e intereses involucrados, y la necesidad de que la gestión promueva recursos e instrumentos para el interés público de la ciudad (Reese y Catenazzi, 2009). Como ya se vio, el Estado puede utilizar una serie de mecanismos de gestión del suelo para incidir en la operación del mercado del suelo urbano, en los precios del suelo, en la redistribución de rentas urbanas y en la promoción de una ciudad más equitativa en cargas y beneficios. En este sentido, se reconocen tres grandes grupos de instrumentos: los de actuación, los de recaudación y los de compensación (Barenboim, 2012; 2014). Las formas y alcances que asumen estos instrumentos en la práctica permiten visualizar el carácter que adquiere la política urbana.

Los instrumentos de actuación permiten el desarrollo del Planeamiento General en tanto son utilizados para llevar a cabo las obligaciones que asume el Estado Municipal en la ejecución de los proyectos de urbanización (Ibíd.). Se destacan dentro de este grupo instrumentos de planificación general —tales como los planes urbanos, los planes

estratégicos, las normas y códigos urbanos— e instrumentos de promoción y desarrollo, en los que se destacan los grandes proyectos urbanos, la creación de zonas especiales, los convenios urbanísticos, etc.

Por su parte, los instrumentos de recaudación y financiamiento tienen como principal fin la recaudación de recursos para actividades que benefician al conjunto de la población. Buscan articular las políticas de desarrollo urbano con las políticas de tributación de la tierra. Entre los más importantes, se reconoce a los fondos municipales de desarrollo urbano, las tasas generales de inmuebles, las tasas por contribución de mejoras, etc.

Los instrumentos de promoción y compensación tienen como finalidad estimular y compensar el funcionamiento del mercado inmobiliario y la redistribución de costos y beneficios del desarrollo urbano. La recuperación de plusvalías, el reajuste de tierras, los bancos de tierra, la venta de derechos de edificación y los bonos de densidad son algunos de ellos.

Además de estos instrumentos, Reese (2011) sostiene la importancia de aquellos instrumentos de participación ciudadana. Estos buscan garantizar a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas sobre los proyectos urbanos y compromete a los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas.

En sintonía con lo anterior, nos adentramos en el trabajo sobre la participación y mecanismos de recuperación de plusvalías y los convenios urbanísticos. Estos instrumentos son una dimensión de análisis crítica en tanto materializan la capacidad de la intervención estatal frente a los problemas sociales (Del Río, Coletti y Raymundo, 2018).

La recuperación de las plusvalías urbanas constituye una herramienta clave para el financiamiento de las ciudades. Según Smolka y Amborski (2003) esta es entendida como la recaudación pública producto de la movilización, total o parcial, de recursos provenientes del aumento en el valor de la tierra que se atribuyen al "esfuerzo comunitario" y son ajenos al propietario. Los principios rectores y los motivos que guían la aplicación de estas herramientas son múltiples y devienen en resultados y grados de éxito diversos acorde a los contextos urbanos. Los autores reconocen tres motivaciones u objetivos para aplicar herramientas de recuperación de plusvalías: (a) para aumentar la recaudación tributaria

sobre el valor de la tierra; (b) para financiar infraestructura urbana; y (c) para controlar los usos del suelo.

Por su parte, Jaramillo (2009) ha señalado que las políticas de recuperación de plusvalías son controversiales en tanto están mediadas por las circunstancias objetivas y por heterogeneidades en las concepciones teóricas sobre la renta y la propiedad del suelo que inspiran el diseño de dichas políticas. En este plano, reconoce que, como contrapartida de aquellas posiciones liberales y patrimonialistas de la propiedad,<sup>12</sup> existen posiciones radicales que consideran que la totalidad de la renta —o del precio del suelo— es una transferencia unilateral e injustificada de valor del conjunto de la sociedad hacia los propietarios; y que, por ello, pregonan políticas confiscatorias de la totalidad de las plusvalías. Asimismo, existen posiciones intermedias que consideran legítimo que el propietario detente cierta magnitud del precio; sin embargo, sostienen que los incrementos son una transferencia gratuita de la comunidad hacia los particulares que poseen el suelo, por lo que gravar estos incrementos es algo plenamente justificado. Por último, hay posiciones que consideran que el Estado sólo debe recuperar aquellos aumentos del precio del suelo que puedan asociarse con alguna acción estatal, tales como inversiones públicas o cambios en la reglamentación urbanística acerca del uso o densidad admitidos.

En esta investigación, nos identificamos con esta última posición y asumimos que el desafío en la gestión del suelo consiste en establecer metas redistributivas. La recuperación de plusvalías urbanas es vista aquí como una política que posibilita la redistribución de la renta del suelo derivada de las inversiones públicas. La adhesión a esas políticas se asienta en un criterio de equidad socioespacial que implica movilizar, en beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo que ha sido generado por acciones ajenas al propietario (Smolka, 2013)<sup>13</sup>.

Los convenios urbanísticos son uno de los instrumentos de gestión urbana mediante los cuales pueden implementarse políticas de recuperación de plusvalías. Se llama convenios urbanísticos (CU), según los define Reese (2011), a los acuerdos celebrados entre un

---

<sup>12</sup> Jaramillo reconoce dentro de esta postura a aquellos que consideran que tanto el precio original del suelo como sus aumentos son intocables por el Estado y pertenecen de manera íntegra a sus dueños.

<sup>13</sup> Se entiende que los efectos multiplicadores de los cambios de uso del suelo y los beneficios extraordinarios derivados de las inversiones en infraestructura urbana; no deben ser apropiados en forma privada y, por el contrario, deben ser recuperados públicamente.

Municipio con otras organizaciones gubernamentales o particulares que tienen como fin la modificación a lo estipulado en la legislación urbanística —*convenios urbanísticos de planeamiento*— o la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución de un planes o proyectos —*convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento*—. Si bien suelen ser vistos como una “desviación” de las formas de planeamiento tradicional —en particular cuando habilitan excepciones al régimen urbanístico— estos instrumentos, desde una perspectiva del derecho urbanístico, le permiten a las administraciones ejercitar de forma consensuada sus competencias urbanísticas (Del Río, Coletti y Raymundo, 2018).

Enmarcados en las formas de gestión de consorciadas entre el sector público y privado, en la provincia de Buenos Aires, los convenios urbanísticos han sido uno de los principales vectores de la difusión de incipientes políticas de redistribución de renta urbana en el marco de la ley provincial 14.449 (Del Río y González, 2019). El estudio de Del Río, Coletti y Raymundo (2018) sobre los convenios urbanísticos en la ciudad de Tandil, sostiene que la implementación de los mismos no constituye simplemente un “mercado de venta de excepciones urbanísticas”. Por el contrario, para el caso, consideran que los convenios se trata de una política urbana institucionalizada, en un marco normativo denso y una trayectoria particular, que da cuenta de un debate democrático al interior del proceso de gestión urbana. No obstante, destacan que la utilización de la figura de los CU constituye iniciativas puntuales y aisladas, que aún presentan múltiples restricciones para articular los regímenes de planificación general y los regímenes especiales o las negociaciones urbanísticas ad hoc. En este plano, sostienen que los CU constituyen una instancia privilegiada para analizar el sentido que adquieren las políticas urbanas, especialmente las relacionadas con la recuperación y redistribución de la renta urbana.

En paralelo, resulta oportuno aclarar que los convenios urbanísticos se pueden vincular con redefiniciones puntuales y situadas de la normativa urbana o ser una herramienta que habilita y motoriza operación urbana de escala, conocidas en la literatura como Grandes Proyectos Urbanos. En tal sentido, hay un consenso general en los estudios urbanos recientes respecto a que la noción de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) tiene connotaciones ambiguas y, muchas veces, contradictorias. Esta tesis se nutre de los antecedentes que definen a los Grandes Proyectos Urbanos desde un análisis relacional y crítico (Lungu, 2004; Rodríguez y Abramo, 2005; Reese, 2009; Cuenya, 2012; Vainer, 2012; García, 2013; Barenboim, 2017).

Dichos trabajos definen a los GPU como proyectos de escala intermedia que crean nuevas institucionalidades y que vehiculizan estrategias de producción y transformación de lo urbano. La experiencia indica que son operaciones urbanas que superan la escala de un proyecto arquitectónico —por su tamaño, su programa, su gestión y su gestación—. Además, disponen de una combinación de usos mixtos y jerárquicos, que pueden ser productivos, residenciales, culturales o de ocio. Por último, los GPU se caracterizan, también, por estar dirigidos a la demanda corporativa o individual de un sector social con alto poder adquisitivo. Desde la perspectiva propuesta, los GPU son operaciones que funcionan como nuevas centralidades y afectan a los factores que determinan el nivel de las rentas del suelo y, por lo tanto, provocan rupturas en el mercado de tierras de su entorno inmediato y mediato (Vainer, 2012; Reese, 2009).

Los GPU no son solo un producto arquitectónico o físico, sino que, por el contrario, son un proceso causal (Reese, 2016). En consecuencia, se los debe interpretar desde un abordaje relacional capaz de identificar los cambios estructurales que ellos producen en materia socioespacial. Así, la multiplicidad de escalas, de tiempos, de actores e intereses que convergen en la producción de los GPU configuran todo un desafío analítico para los estudios urbanos. En especial, al momento de analizar la diversidad de proyectos conocidos, sus entramados público-privados y las orientaciones que tienen los mismos.

Estas operaciones urbanas son resultado, mayoritariamente, de enfoques asociados con la planificación estratégica o el empresarialismo urbano, los cuales consideran a estas intervenciones como disparadoras de cambios positivos ya que incrementan la competitividad de las ciudades (Lungo, 2004; Rodríguez y Abramo, 2005; Reese, 2009 y 2016; Cuenya, 2012; Vainer, 2012; García, 2013). Los GPU constituyen “una nueva forma de hacer ciudad”, la cual se inscribe en la crisis del planeamiento *tradicional* y de la cultura del *plan* —entendido como expresión holística y única del interés público— (Ezquiaga Domínguez, 1998), y en un nuevo paradigma urbanístico neoliberal que genera profundas mutaciones urbanas y evidencian cambios en las formas de acción del Estado sobre el territorio (Lungo, 2004; Oliveira y Novais, 2012).

En los GPU el sector público juega un rol central como promotor del proyecto. Sin embargo, el caso estudiado presenta peculiaridades que lo alejan de las formas típicas de participación estatal señaladas por distintas investigaciones. Estas acuerdan en que los GPU se caracterizan por expresar diferentes formas de articulación público-privada en las que el

Estado siempre se destaca como promotor. Sucede que esas formas de articulación son impulsadas, en general, con el fin de superar las limitaciones financieras del Estado, además de garantizar así la participación del sector privado. Es decir, los GPU intentan, en dicho sentido, promover nuevas articulaciones congruentes con los paradigmas de la planificación estratégica. Sin embargo, dentro de esas nuevas relaciones, dado el peso que ganan los intereses inmobiliarios, estos tienden a presionar al sector público a articularse con ellos desde una lógica de rentabilidad privada (Cuenya, 2012). Las peculiaridades a las que hacíamos referencia más arriba están dadas por el hecho de que el GPU Manantiales ha sido planificado, diseñado, financiado y ejecutado por el Grupo EDISUR con una articulación estatal centrada en la resolución de aspectos normativos, quedando así la captación de plusvalías en un lugar subordinado.

Ahora bien, aun en los casos en que el Estado queda desplazado como promotor del GPU, su presencia resulta insoslayable, dado el alto impacto que estos proyectos tienen en la estructura urbana, y que hace necesaria una articulación con la gestión integral de la ciudad (Reese, 2009 y 2016; Cuenya, 2009 y 2012; Lungo, 2004). La crítica al modelo urbanístico asociados a los GPU subraya la capacidad que tienen estos proyectos de intervención para acentuar las desigualdades socioterritoriales, debido a que promueven: la elitización de áreas renovadas, la captación diferencial de recursos públicos, la valorización especulativa del suelo y la apropiación privada de plusvalías (Reese, 2009). Al analizar la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina a principios del siglo XXI, Reese (2006) identificó que los GPU constituían una de las principales iniciativas en las experiencias de planificación local/municipal del país. Al evaluarlos, junto a otros instrumentos de política territorial, señala dos rasgos fundamentales. Por una parte, que la planificación territorial asociada al GPU se acciona desde un corte puramente administrativo, que deja de lado formas de “gestión activa” del territorio; por otra parte, que las áreas técnicas municipales no cuentan con estudios del mercado inmobiliario, por lo que las medidas que implementan suelen seguir de manera acrítica las lógicas de rentabilidad privadas. Además, observó que subsiste en estos organismos una fuerte tradición que reduce la política urbanística a una acción regulatoria, con lo cual se genera una total desarticulación entre herramientas urbanísticas, fiscales y administrativas, y entre herramientas de corte tributario y políticas económicas activas. Aún en aquellos GPU de carácter privado, el poder público tiene un carácter crucial en la definición de las características más relevantes de cada emprendimiento.

La tierra es un elemento nuclear a considerar en este tipo de proyectos. En virtud de su escala y de su impacto, desde la perspectiva del sector público la regulación de estos proyectos requiere desarrollar instrumentos y procedimientos de gestión urbana realmente novedosos. En paralelo, considerando la capacidad que estas operaciones poseen para modificar la estructura de precios del suelo y para internalizar las plusvalías, los GPU deben ser analizados en función de las relaciones entre estructura urbana, mercados de suelo y estatalidad. No debe olvidarse que el tipo de valorización del suelo que generan los GPU no solo crea las oportunidades de autofinanciamiento del proyecto, también supone oportunidades para redistribuir renta en otros sectores de la ciudad. De allí que las estrategias de la promoción de GPU no puedan evaluarse sin tener en cuenta los elementos concretos de articulación con la gestión local, siendo la equidad socioespacial en el reparto de cargas y de beneficios una dimensión clave para el análisis.

La creciente reestructuración urbana y la neoliberalización de las políticas estatales que se observan en la actualidad demandan construir una institucionalidad urbana que abogue por la gobernabilidad de estas operaciones y evite el avance de una lógica urbano-mercantil excluyente. Este es el gran desafío de la gestión pública hoy. De tal modo, el estudio de los GPU desde una mirada crítica se propone contribuir a evitar la profundización de los procesos de desigualdad e injusticia característicos de la urbanización contemporánea.

#### **1.4. La promoción inmobiliaria y su acción empresarial como estrategia de producción de lo urbano**

Para abordar las acciones y estrategias de producción urbana del capital promotor inmobiliario en la ciudad de Córdoba, recurrimos a antecedentes que indagan en dichos procesos desde un abordaje multidimensional y multiescalar. Inicialmente, se propone un abordaje del promotor inmobiliario, para quien la ciudad constituye la condición, el medio y la producción de este capital, en relación con los complejos procesos de urbanización. Así, la promoción es leída desde el marco dialéctico de la producción social del espacio y como momento del proceso de valorización del capital. De modo que la promoción inmobiliaria se entiende como aquel capital especializado que, mediante su agencia, impulsa la producción de mercancías inmobiliarias para la capitalización de rentas urbanas.

En la teoría de la renta del suelo urbano, Jaramillo (2009) le otorga un lugar al promotor inmobiliario junto con otros actores cuyos rasgos define en el marco de un “esquema ampliado de agentes en la formación de la renta urbana” que participan del mercado

inmobiliario formal, a partir de indicar la relación especulativa que aquellos mantendrían con la existencia de la renta urbana capitalista. En ese esquema interpretativo, se reconoce como principales actores a los terratenientes originales, los especuladores, los arrendatarios, los usuarios finales y los promotores capitalistas. Este modelo se propone como una vía de aproximación a las relaciones que se dan en general al interior del mercado inmobiliario formal. Al respecto, el autor advierte, por un lado, que cada uno de estos agentes puede presentar una naturaleza diferente en los casos particulares, y por otro, que no cubren todas las posibilidades existentes.

Para comenzar, se define al terrateniente original como un agente que participa en el inicio del proceso mercantil al vender su propiedad a un promotor o intermediario e intentar en ello capturar la renta de modo capitalizado. Dentro de los agentes económicos, Jaramillo reconoce el rol específico pero decisivos en la dinámica de los mercados del suelo que cumplen los especuladores que, como expresamos con anterioridad, se ocupan de comprar y vender terrenos e inmuebles de manera continua con el fin de capturar los aumentos de precios, Otro intermediario de importancia son los arrendatarios de inmuebles, que precisamente no vende los inmuebles, sino que los alquila. Aquí la renta retoma su forma periódica.

Por su parte, los usuarios finales son agentes que compran no sólo el espacio construido, sino también el terreno sobre el que se asienta el edificio. Aquí la renta no solamente se paga de manera capitalizada y anticipada, sino que usualmente no aparece separada del precio del espacio construido, es decir paga un Precio Total del Inmueble que incluye tanto el precio del espacio construido como el precio del suelo. El hecho de que éste deba efectuar este pago total importa en tanto su solvencia económica afecta su comportamiento y lo determina a ciertos segmentos del mercado o submercado. Ahora bien, cuando el usuario final compra el inmueble, también se convierte en terrateniente y también puede tomar el rol de arrendador de inmuebles o de comprador intermediario (especulador) a otro comprador.

En último lugar, queremos referirnos a los llamados promotores capitalistas. Estos demandan suelo como un insumo intermedio para la construcción de infraestructuras y edificaciones y luego venderlo en un mercado de productos inmobiliarios. En este caso la renta se paga en forma capitalizada, incluyendo entonces de manera anticipada las rentas que surgirán en el proceso productivo, además de las que emergen en el consumo del

espacio construido; lo que implica que para iniciar el proceso productivo este agente debe contar con el capital necesario para la producción y para adquirir el terreno.

No obstante, aquí se establece que la promoción constituye un tipo de acción empresarial y de relación social presente en los procesos de reestructuración urbana contemporáneos. Este capital, enraizado en un espacio social que le plantea determinadas condiciones, despliega un conjunto de acciones y estrategias de producción de la ciudad que tienden a asegurar su posición privilegiada como agente de dicho proceso, en pos de garantizar su rentabilidad.

Los promotores inmobiliarios son agentes de producción del espacio urbano [en función de la mercancía suelo] que accionan económica, social y políticamente. Dicho de otro modo, parten de una motivación económica —en donde el espacio urbano es una mercancía con la cual pretende capitalizar rentas urbanas— la cual se despliega en un espacio social de acción que los condiciona, los estructura y los obliga a posicionarse. Todo ello se expresa en el ejercicio activo de poder; en la construcción de coaliciones, instituciones y liderazgos; en los discursos y representaciones que construyen sobre la ciudad, funcionales a sus búsquedas de poder.

Al reconocer la naturaleza intrínsecamente urbana de la promoción, en tanto sólo existe bajo las formas del espacio urbano capitalista, precisamos que los promotores no sólo crean mercancías inmobiliarias, sino que transforman el espacio en mercancía y producen ciudad. El espacio urbano es puesto en disputa, en tanto es condición de su existencia, producto de su accionar —y del de otros agentes sociales— y productor de sus relaciones sociales y condiciones de reproducción. Y es en este sentido que los promotores inmobiliarios se estructuran en una acción empresarial —política, social y económica— que tienden a asegurar su reproducción y su posición en la ciudad como agente de producción de lo urbano. Así es que, bajo esta óptica, y con la intención analítica de observar la agencia de los promotores en y hacia la ciudad, entendemos que sus estrategias se definen como estrategias de *producción de lo urbano*.

La necesidad de estudiar los mecanismos por los cuales el promotor intenta establecer el control del proceso de valorización de la tierra urbana se articula con la posibilidad de identificar sus estrategias al momento de tomar decisiones empresariales; este aspecto es un elemento de interés común en los antecedentes que trabajaremos. Entre dichas estrategias, cobran relevancia las de especulación urbana —especialmente, aquellas

inductivas— (Jaramillo, 2009), los grandes proyectos de reconversión y recualificación de la ciudad y la innovación espacial (Abramo, 2011). En este proceso, los promotores buscan crear nuevas necesidades, ampliar la demanda de inmuebles y, a su vez, modificar y capitalizar la estructura de valorización de la ciudad mediante la innovación, homogeneización y diferenciación de la misma.

En tanto agente económico, el promotor es aquel que se encarga del desarrollo de emprendimientos con altos niveles de articulación e integración —la adquisición de los lotes, y la producción, financiación y venta de los inmuebles— y posee la capacidad de organizar el uso del suelo con vistas a la creación y captura de rentas. La ganancia en la promoción inmobiliaria está relacionada directamente con la formación y transformación de rentas urbanas, por lo que el promotor es quien intenta ser el agente responsable de los cambios urbanos, y con ello, asumir el control del proceso de valorización por el cual las rentas urbanas son creadas y apropiadas alrededor de los bienes inmobiliarios. Así, aquellos promotores que tienen capacidad de anticiparse o generar redefiniciones en la diferenciación socioespacial de las ciudades, y por lo tanto, lograr valorizaciones diferenciales, son los que capitalizan mayores rentas urbanas, y consecuentemente, obtienen mayores ganancias.

Así, se entiende que los promotores evalúen la estructura urbana —ya que los procesos de valorización inmobiliaria no presentan las mismas intensidades en uno u otro lugar de la ciudad—, y decidan la compra de terrenos y la producción de nuevos inmuebles bajo una lectura compleja de la estructura de la ciudad y de sus dinámicas de precios.

Esta perspectiva implica concebir a la promoción como proceso y como un tipo de relación social; es decir, implica reconocer que las empresas interactúan con otros agentes del campo económico o político, y que es ese mismo mercado socialmente estructurado el que le permite a los agentes sobrevivir en el tiempo, y a los actores dominantes reproducir su posición ventajosa. Son diversas las modalidades y las formas de promoción inmobiliaria, ellas dependen de la estructura, tamaño y comportamiento de las empresas, de sus relaciones con otros agentes constructores y del aparato financiero (Lovera, 2013). Asimismo, las acciones y estrategias del capital promotor están mediadas por su vínculo con el Estado y por la capacidad de éste para regular la producción de la ciudad y, especialmente, el mercado de suelos.

Al momento de comprender la forma en que se dieron los arreglos institucionales impulsados desde el capital promotor en la ciudad de Córdoba, ha sido importante reconocer

que este no se limita a desplegar acciones económicas alrededor del negocio inmobiliario. También despliega otras, entre las cuales nos interesa, particularmente, la *acción empresarial organizada* (Lissin y Dossi, 2011). Esta se vincula con la visión y la necesidad política corporativa del sector inmobiliario y deriva en una acción política colectiva que, en forma consensuada y homogénea, disputa el control del plano político-institucional de la ciudad.

Para dar cauce a estas definiciones, fueron clave, en un principio las nociones aportadas por las mismas tradiciones del pensamiento marxista a las que recurrimos para pensar los espacios urbanos capitalistas (Topalov, 1979 y 1984; Lipietz, 1974; Harvey, 1977). Estos autores se enfocaron principalmente en el estudio del promotor inmobiliario como agente clave en la producción a escala de inmuebles y en la reproducción de la lógica productivista en la ciudad.

La posibilidad de pensar el capital promotor como agentes empresariales que tienen gran capacidad para gestionar y coordinar los movimientos de los capitales interesados en la inversión inmobiliaria, y para condicionar el rol del Estado, se debe principalmente a la propuesta de Topalov. En su libro “Urbanización capitalista” (1979), este señaló que el proceso intensivo de urbanización y el avance de las relaciones capitalistas en la construcción y producción inmobiliaria facilitaron la emergencia de la promoción inmobiliaria como un sector económico organizado para la producción en escala de inmuebles. Este agente de gestión y producción inmobiliaria aglutina a diversos actores involucrados en la realización de emprendimientos inmobiliarios —propietarios de la tierra, constructoras, financiadores, corredores, consultores, proyectistas, administradores, comercializadores, etc.— y genera cambios en los procesos de formación de la renta del suelo y en su distribución entre los agentes inmobiliarios. Su capacidad para conducir el proceso de producción espacial y el despliegue de estrategias territoriales que realiza para capitalizar la valorización de las rentas urbanas son fundamentales para la obtención del tipo de *ganancia extraordinaria* (Topalov 1979) característica de estos promotores.<sup>14</sup>

La posición de Topalov fue retomada por aquellos autores latinoamericanos que podemos referenciar como parte del enfoque de la economía política urbana (Schteingart, 1979;

---

<sup>14</sup> Topalov especifica que el cálculo económico que realiza al momento de definir un proyecto se estructura bajo dos dimensiones: la ganancia media —que representa la cuota de ganancia del sector de la construcción— y la ganancia extraordinaria o sobreganancia localizada —proveniente del cambio de uso del suelo y la disputa de esa renta con los propietarios—.

Smolka, 1987; Jaramillo, 1999 y 2009; Abramo, 1987, 2006 y 2011; Pradilla Cobos, 2018; entre otros). Esta línea de pensamiento se concentra en las dinámicas del mercado de suelo; en las formas en que se distribuye la riqueza urbana; y en cómo la acción de los promotores influye en la estructura y funcionamiento general de la ciudad, en cuanto a lo social y a lo territorial (Lovera, 2013). Entre sus aportes, cabe señalar las distinción entre la forma más primitiva o avanzada que adquiere la promoción en los contextos latinoamericanos (Scheteingart, 1979); así como la identificación de diferentes modos de producción inmobiliaria y de relaciones con los procesos de generación de renta urbana y de estructuración de las ciudades (Smolka, 1987; Jaramillo, 1999 y 2009). Asimismo, cobra importancia la caracterización de sus especificidades respecto de la dinámica económica capitalista (Abramo, 1987, 2006 y 2009; Pradilla Cobos, 2013 y 2018). Por otra parte, estudios más recientes han profundizado en las nuevas formas de operación de los agentes de promoción inmobiliaria a fin de entender las lógicas con las que actúan estas empresas y su importancia para con la configuración y las nuevas tendencias del espacio urbano (Carlos, 2007; De Mattos, 2009; Baer, 2011; Cuenya, 2012; Pradilla Cobos, 2013 y 2018; Del Río et al, 2014; Lovera, 2013 y 2014).

Desde fines de la década de 1970, Scheteingart (1979, 1983, 1989) produjo estudios que son considerados pioneros acerca de la promoción inmobiliaria en Latinoamérica, especialmente, con su trabajo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Su categoría analítica central, el espacio, le permitió reconocer a la promoción inmobiliaria como una nueva forma de producción de urbanización, emergente ante la declinación de otros sistemas mercantiles de producción —en particular, el de fraccionamiento con venta de lotes—. Tras estudiar su lógica de acción, sus relaciones empresariales y su relación con el Estado, evidenció, empíricamente, cómo la promoción inmobiliaria se beneficia sobre todo al desplazar al propietario del control del cambio de uso del suelo, lo cual le hace posible apropiarse de la renta que entonces se genera. Además, mostró el tipo de acción que desarrolla el promotor al adquirir terrenos —principalmente periféricos— para sus proyectos inmobiliarios. De este modo, avanzó en importantes conclusiones referidas al comportamiento de los promotores en contextos latinoamericanos y señaló las claras tendencias a una creciente participación y consolidación del gran capital industrial y financiero en la promoción privada de viviendas. Asimismo, le fue posible reconocer los efectos de la promoción de fraccionamientos cada vez mayores en la expansión desmedida

de la mancha urbana y el aumento de la producción de viviendas para sectores cada vez más minoritarios de la sociedad, con un fuerte apoyo del Estado.

Smolka (1981; 1987; 1989), por su parte, sostuvo la importancia de adoptar una definición del capital promotor como relación social, a fin de abandonar las miradas que lo circunscriben a un conjunto de factores productivos —tierra, finanzas, activos fijos, etc.— y a lecturas puramente descriptivas de sus agentes e interacciones. Desde su perspectiva, el capital promotor se define como aquel agente que se desenvuelve en el espacio geográfico a partir de organizar las inversiones privadas en el ambiente construido; en particular, aquellas destinadas a la producción habitacional. El promotor interviene como una fracción especializada de capital inmobiliario que se valoriza al momento de articular el proceso de producción —construcción—, de financiación y de circulación —comercialización— de las mercancías inmobiliarias. Su ganancia inmobiliaria, si bien puede asumir formas múltiples y variadas, está relacionada directamente con la formación y transformación de las rentas urbanas. Por último, la manera en que el promotor modifica con sus estrategias la estructura urbana y se apropia de dichas rentas llevó a Smolka a indagar su relación con el Estado, con otros capitales —en especial el industrial, el comercial y el financiero—, con el propio desarrollo de la economía y con los procesos de segregación social en el espacio urbano.

En sintonía con estos debates, Abramo (1987, 1989) revisó los planteos de Topalov y criticó la forma estática y contable con la que aquel autor definía al promotor al momento de evaluar sus acciones en torno a la búsqueda de ganancias. Así, señaló la necesidad de complementar ese análisis con una mirada que ponga en juego la competencia intercapitalista entre los actores y reconozca el marco de incertidumbre sobre el que construyen sus expectativas. Enfatizó la necesidad de que los promotores sean pensados como “un capital”, y por lo tanto, comprendidos en la particularidad de su relación social con otros capitales y con el ambiente construido urbano. De estas lecturas, el promotor emerge como la fracción especializada del capital: “el ‘maestro de la sinfónica’ de la producción capitalista de los inmuebles, [ya que] es el elemento que coordina la participación de varias fracciones de capital en el circuito inmobiliario urbano” (1989, p. 49). Dicho agente asume el “control económico” del proceso de producción en tanto logra superar el obstáculo de la monopolización de la tierra y dispone del poder de decisión sobre el uso futuro del suelo urbano; con lo cual define las características de la mercadería producida, su demanda potencial, las estrategias de venta, la localización, etc.

Pradilla Cobos (2018) reconoce que en el patrón neoliberal de acumulación la *promoción inmobiliaria capitalista semi industrializada* ha sido una de las formas de producción de lo urbano que ha tenido un intenso crecimiento cuantitativo y organizativo, y se ha vuelto determinante y dominante en las transformaciones estructurales de las grandes ciudades latinoamericanas. La promoción es una forma que opera crecientemente, con el apoyo del Estado, por la vía de la revalorización de lo urbano —sobre infraestructuras industriales obsoletas, viejas áreas comerciales o de vivienda— y mediante usos del suelo intensivos y de alta rentabilidad que se expresa en nuevos artefactos y modalidades arquitectónico-urbanas —inmuebles o conjuntos uni o plurifuncionales de oficinas, comercio y vivienda, conjuntos habitacionales cerrados, centros comerciales—. A consecuencia de este proceso, en las ciudades se evidencian efectos sobre la densificación y las problemáticas ambientales, así como en la escasez de suelo urbanizable y en la elevación de precios y rentas tanto en la periferia como en el centro; elementos que contribuyen a la elevación del costo de la vida urbana y al aumento de la pobreza.

En la promoción inmobiliaria, por otra parte, se da una forma avanzada de especulación llamada como *especulación inductiva* (Jaramillo, 2009). Este tipo de especulación se sostiene en la capacidad para incidir en la variación de los precios del suelo mediante la reestructuración socioespacial de las ciudades. De esto modo, “compran terrenos por precios que responden a determinados usos o densidades predominantes, pero con su poder de inversión masiva pueden eventualmente construirlos con especificaciones que arrojan sobrepuestos —o rentas— superiores, apoderándose de ellos” (Jaramillo, 2009, p. 210). Es decir, el promotor busca capitalizar mayores rentas urbanas a partir de la introducción de proyectos urbanos diferenciales que proponen nuevos usos de suelo y dinamizan la valorización del suelo. En esta clave podemos leer las innovaciones espaciales, mencionadas con anterioridad, propuestas por Abramo (2011).

Ahora bien, acorde a nuestro objetivo, para abordar las estrategias del promotor en sus dimensiones políticas, y no solo económicas, resultan fructíferos los aportes de la literatura sociológica en lo que refiere a la acción empresarial (Lissin y Dossi, 2011; Gaggero, 2012; Socoloff, 2013; Raspall, 2014; Capdevielle, 2016; entre otros). Desde este marco, podemos pensar la promoción como un tipo de acción empresarial que está enraizada en un espacio social específico que la condiciona y estructura. Asimismo, al momento de dinamizar la producción inmobiliaria y de espacio, dicha acción empresarial se configura como acción

política, asume formas organizativas específicas y, muchas veces, condiciona la acción estatal.

Socoloff (2013) busca la comprensión de la acción empresaria en relación con la producción de la ciudad. En su estudio sobre la empresa promotora IRSA en Buenos Aires, reconoce que la figura del promotor es poco clara —tanto como actividad, como categoría analítica—, por lo que señala la importancia de definirla desde su práctica y las condiciones de posibilidad creadas, especialmente por el Estado. La autora propone una mirada que no reduce el análisis de las prácticas empresariales a un mero reflejo de intereses o de posiciones dominantes en la estructura social, sino que por el contrario, pone en juego la noción de acción empresaria, estrategia y campo económico desde un marco de acción bourdiano<sup>15</sup>. Propone estudiar el rol de este tipo de empresas en el espacio, entendiendo en primer lugar el papel de éstas dentro de la sociedad, para con ello comprender la forma, problemática y conflictiva, en que su acción se plasma en el espacio urbano.

Por su parte, en su estudio sobre el rol de los actores en la configuración reciente de la oferta de vivienda nueva en la ciudad de Buenos Aires, Raspall (2014) señala que los estudios de la economía urbana y la sociología económica focalizados en las estrategias empresariales y el mercado urbano, tendieron a soslayar la perspectiva de los agentes y la dimensión espacial de su práctica social. El autor sostuvo que la oferta inmobiliaria y las transformaciones espaciales resultan de prácticas empresariales de promoción que buscan principalmente generar relaciones económicas estables, reducir riesgos y niveles de incertidumbre con otros agentes del mercado. Esta perspectiva nos permite reconocer la primacía que tienen las estrategias empresariales en la configuración de la oferta inmobiliaria y evidenciar su amplitud.

Finalmente, el trabajo de Dossin y Lissin (2011) aporta la noción de *acción empresarial organizada*<sup>16</sup>. Las autoras definen a las corporaciones empresarias como entidades que

---

<sup>15</sup> Para la autora el abordaje de Bourdieu emergió como el más sólido, en la medida que le permitió definir a la empresa como un agente dentro del campo de fuerzas y poder que estructuran el campo económico a la vez que son estructuradas por éste. En este sentido, entender la acción empresaria como una forma de acción social dentro del campo económico implica reconocer que las estrategias de las empresas constituyen el horizonte de prácticas desplegadas por el actor empresa, que dependen de la posición que ellas ocupan en la estructura del campo (Bourdieu, 2002 referenciado por Socoloff, 2013).

<sup>16</sup> Tomando el concepto de acción empresarial de Castellani (2006), los autores definen a la misma como el “conjunto de decisiones que son tomadas desde los actores-sectores empresariales, para llevar adelante su plan estratégico de inversión y producción”. (Dossi y Lissin, 2011)

tienen como fin organizar y llevar adelante, mediante mecanismos y procesos específicos, acciones políticas colectivas. En este sentido, trabajan en reconocer cómo la acción empresarial canaliza sus necesidades mediante organizaciones representativas y, con ello, se constituyen en *acción empresarial organizada*. Es decir, son el “tipo de acción colectiva realizada por una asociación para entablar relaciones con actores públicos y privados en la búsqueda de consensos y medidas afines a sus intereses” (p. 435).

De este modo, las organizaciones representativas se presentan con el objetivo de amalgamar posiciones disímiles para luego expresarlas mediante la acción política colectiva, en forma consensuada y homogénea, en el plano político-institucional. Cumplen un rol central, ya que aglutinan y organizan intereses diversos, y en muchas oportunidades, contradictorios. Redefinen así los intereses individuales en un interés común, posibilitando la acción colectiva y elaborando estrategias para influir en el entorno institucional. Su propuesta nos permite indagar en profundidad sobre el rol de las organizaciones como actores sociales y políticos con especial atención en su desempeño y función en el medio social en el que plasman su accionar colectivo, en nuestro caso la ciudad.

### **1.5 Recapitulando**

A la luz de las coordenadas teóricas desarrolladas a lo largo de este Capítulo es que en esta investigación se sostiene una perspectiva que jerarquiza la dimensión espacial como un elemento clave en el análisis de la acción empresarial del promotor inmobiliario. Desde este enfoque, nos centramos en el estudio de este agente en relación con los procesos de disputa y producción urbana. Nos valemos de reconocer que, en la actual instancia de producción capitalista, los espacios urbanos resultan de un conflictivo proceso de mercantilización y privatización; y que, en ello, los actores inmobiliarios promueven una ciudad como objeto y marco espacial de su ganancia. Asimismo, reconocemos que las administraciones locales tienden a reconfigurarse y a habilitar una fuerte participación de actores privados en la gestión y en el hacer de la ciudad.

Con la intención analítica de observar la agencia de los promotores en y hacia la ciudad, entendemos que las estrategias del capital promotor se definen como estrategias de *producción de lo urbano*. Así es que, bajo esta óptica, el promotor es definido como un agente urbano complejo que actúa desde la lógica de la ganancia y la especulación y que, con su actuación estratégica, modifica la matriz de la estructura urbana en post de la capitalización de rentas urbanas.

Reconociendo sus vínculos con los procesos urbanos de reestructuración y valorización inmobiliaria y con la estatalidad y la gestión urbana, proponemos una aproximación de su acción empresarial desde las formas organizativas, la agencia económica y política y las estrategias de mercantilización del suelo urbano. En ello, y a fin de organizar la interpretación del capital promotor en vínculo con las políticas de suelo y las herramientas de recuperación y distribución de plusvalías urbanas, retomamos una perspectiva crítica de la estatalidad que aboga por la necesidad de construir una institucionalidad urbana que evite el avance de una lógica urbano-mercantil excluyente en las ciudades latinoamericanas.

A continuación, nos abocamos al trabajo sobre las formas de organización colectiva que adquirió la promoción inmobiliaria en la ciudad de Córdoba y, en ello, indagamos sobre sus implicancias en la estatalidad y, especialmente, la política urbana.

## **CAPÍTULO 2. LA ARGENTINA DE LA POSCONVERTIBILIDAD COMO CAMPO DE OPERACIONES PARA EL CAPITAL PROMOTOR**

### **2.1 Introducción**

En Argentina desde la crisis político financiera que se dio junto a la salida de la convertibilidad, a inicios de los años 2000, se fortalecieron lógicas mercantiles y especulativas de producción urbana. Así, luego de la devaluación del peso, se observa que la industria de la construcción intensificó su protagonismo en el conjunto de la economía (Baer, 2008 y 2011; Baremboin, 2010; Lapelle et al, 2011; Del Río, Langard y Arturi, 2014; Raspall, 2014; Guevara, 2015; Socoloff, 2019). El suelo se constituyó en un activo financiero privilegiado para facilitar la absorción y reproducción de grandes excedentes agropecuarios. De esta manera, las condiciones macroeconómicas contribuyeron a dinamizar y potenciar el mercado inmobiliario de las ciudades argentinas, entre las cuales Córdoba ocupa un lugar destacado (Cisterna, 2015; Buraschi, 2018; Aguirres y Luna, 2019).

En este escenario, los promotores, quienes asumieron un rol central en la generación de mercancías inmobiliarias que responden a esas lógicas mercantiles y especulativas, focalizaron su acción en la construcción de viviendas orientadas a captar un segmento de mayor poder adquisitivo (Baer, 2008; Del Río, Langard y Arturi, 2014; Raspall, 2017). Asimismo, en este marco se registró que promotores desplegaron acciones y estrategias que los llevaron a convertirse en actores con elevada capacidad de innovación, ya que pasaron de producir las mercancías inmobiliarias clásicas —vivienda multifamiliar y otros productos inmobiliarios en condominios— a promover desarrollo a escala urbana de todo un sector de la ciudad.

En este sentido, comprender al capital promotor inmobiliario desde sus acciones y estrategias territoriales demanda reconocer, junto con una serie de indicadores, los procesos que condicionan el desarrollo del mercado inmobiliario y que afectaron, principalmente, las decisiones y relaciones de sus agentes. Ello se considera aquí en el marco de dinámicas macroeconómicas que se dieron en Argentina tras la posconvertibilidad y que funcionaron como campo de operaciones para el capital promotor. Los indicadores que muestran la evolución de la industria de la construcción y del mercado inmobiliario en los últimos veinte años se vinculan con la edificación y la urbanización. Asimismo, metodológicamente es necesario considerar el comportamiento de los agentes inmobiliarios y sus estrategias de organización en lo referente a financiamiento, producción y comercialización.

Estos indicadores nos permiten señalar los aspectos centrales que hacen a las interacciones entre los procesos macroeconómicos, el negocio inmobiliario y la producción urbana, ya que el capital promotor ha jugado un particular rol en esta articulación. Al respecto, identificamos aquí algunos ejes de discusión y de trabajo estratégico del empresariado inmobiliario que buscó posicionarse en relación con lógicas propias de la industria internacional del *real estate*. Ello implica considerar una serie de cuestiones identificadas como problemáticas desde el sector y que refieren al escenario político, a las fluctuaciones de la economía, a la falta de crédito inmobiliario para la “clase media”, a la pérdida de rentabilidad del negocio inmobiliario y a la emergencia de nuevos nichos de mercado.

En relación con ello, en este capítulo sostenemos que en el período analizado se configuró una forma particular de concebir y de practicar el negocio inmobiliario que dio lugar a la emergencia de un nuevo tipo de agente urbano en la ciudad de Córdoba, el cual despliega acciones y estrategias territoriales singulares y cuyo impacto en el proceso de producción urbana es central para esta investigación. En consecuencia, los antecedentes de investigación sobre el mercado inmobiliario y la promoción en Argentina, y en la ciudad de Córdoba, constituyen un corpus valioso para el desarrollo de esta tesis. A ello nos dedicaremos en este capítulo.

## **2.2 Macroeconomía, negocio inmobiliario y espacios urbanos**

La construcción y la actividad inmobiliaria son actividades procíclicas de la economía. Es decir que dependen, estrechamente, del nivel general de la economía y de sus ciclos económicos: en períodos expansivos, tenderán a crecer por encima del promedio general, y durante períodos recesivos, tenderán a decrecer por debajo de aquel (Bilder y Giuliani, 1997; Baer, 2011; Del Río et. al 2014). Ese comportamiento correlacionado de la economía y el mercado inmobiliario se evidencia a través de una serie de factores. Un ejemplo de ello lo ofrece el comportamiento de la demanda inmobiliaria, ya que esta puede, en momentos de crecimiento económico, aumentar su inversión o el consumo de productos inmobiliarios por diversos motivos —la mejora de su capacidad de ahorro, la confianza en la inversión, la necesidad de adquirir inmuebles para el uso en otras actividades económicas—<sup>17</sup> (Baer, 2011). Otro ejemplo lo ofrece el modo en que la construcción genera, cuando crece,

---

<sup>17</sup>Este aumento de la demanda ejerce una influencia determinante en las cantidades y precios del suelo y demás bienes inmuebles que se intercambian en el mercado (Baer, 2011).

importantes efectos multiplicativos en la economía general, dada su fuerte demanda directa de mano de obra, insumos y servicios en el mercado nacional, así como sus implicaciones indirectas sobre otros encadenamientos productivos y actividades económicas. Debido a esto, frecuentemente, en gobiernos con perspectivas neokeynesianas, se fomenta la obra pública como instrumento de reactivación y dinamización económica (Baer, 2011; Del Río et. al 2014). No obstante, ante procesos expansivos del sector es frecuente que surjan, en este escenario, nuevas empresas, desarrolladores independientes y especuladores vinculados al mercado inmobiliario, más allá de los factores desencadenantes de esa expansión (Baer, 2011).

En cuanto a los indicadores que resulta productivo tener en cuenta al evaluar las tendencias del mercado inmobiliario para el caso argentino se encuentra, en primer lugar, el Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), el cual muestra la evolución del sector a partir de los consumos aparentes de insumos requeridos en la construcción<sup>18</sup>. Los movimientos y tendencias del ISAC durante el período 1993-2020 dan cuenta del carácter procíclico de la construcción y del negocio inmobiliario. Como se puede observar en el Gráfico 1, la tendencia general del indicador refleja un crecimiento continuo con claros períodos de crisis.

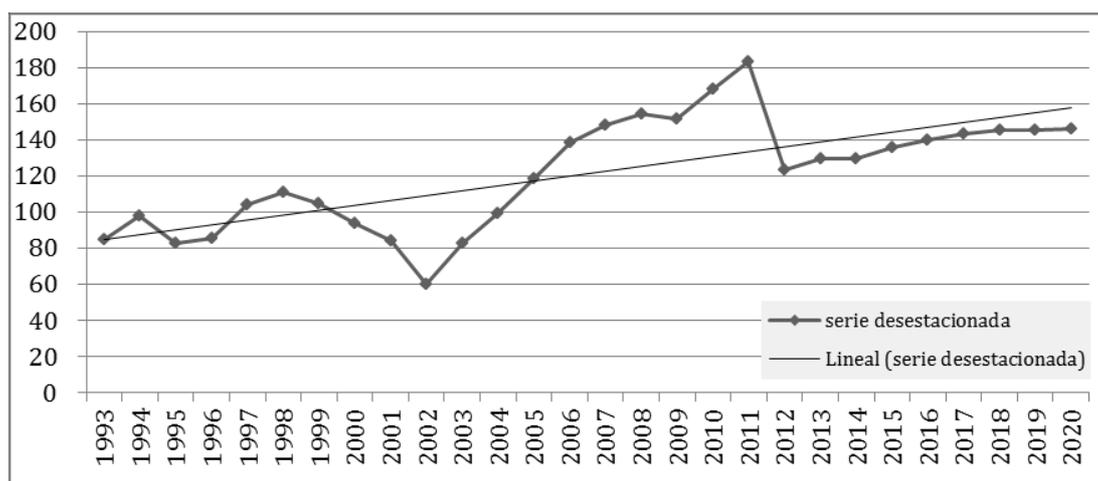
El indicador sufrió una fuerte caída durante los tres primeros años de la década del 2000 como resultado de la crisis económico-financiera del país. En 2003, comenzó una fase expansiva de la actividad constructiva que superó ampliamente los valores de la década anterior. A ello se sucedió un momento de gran incertidumbre para el principal inversor inmobiliario —el productor agropecuario— que redujo considerablemente la demanda de inmueble como inversión. Incertidumbre asociada a dos crisis que se desencadenaron en 2008. Por un lado, se encuentra la crisis financiera internacional y, por otro, la crisis política nacional, fruto del enfrentamiento entre el gobierno nacional y el sector agropecuario a causa de un proyecto para aumentar el impuesto a las exportaciones de productos agropecuarios (Lapelle, López Asensio y Woelflin, 2011). Desde, aproximadamente, 2009 y durante la década del 2010, los datos del sector muestran, con mayor frecuencia, períodos de debilitamiento y de estabilización; el clima de incertidumbre política, la retracción económica,

---

<sup>18</sup> Para el cálculo del ISAC se consideran, en términos de volumen físico, los insumos: “Asfalto”, “Cales”, “Cemento portland”, “Grifería”, “Hierro redondo y aceros para la construcción”, “Hormigón elaborado”, “Ladrillos huecos”, “Mosaicos graníticos y calcáneos”, “Pinturas para la construcción”, “Pisos y revestimientos cerámicos”, “Placas de yeso”, “Sanitarios de cerámica”, “Tubos de acero sin costura”, “Vidrio plano para la construcción” y “Yeso” (INDEC, 2020)

el desdoblamiento del mercado del dólar y el llamado “cepo cambiario”<sup>19</sup> afectaron directamente al negocio inmobiliario. Por último, desde 2013 a 2019, el marcador mostró una cierta estabilidad seguida de un notorio derrumbe en 2020.

**Gráfico 1:** *Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC). Serie mensual desde enero de 1993 a diciembre de 2020 (Índice Base 2004 = 100)*



Fuente: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción basado en INDEC.

Por tanto, si nos remitimos a lo registrado por el indicador antes del 2000, se observa que durante el período 1993-1999, el ISAC registró un valor promedio de 96 y un crecimiento medio del 4%; con un destacado descenso del 16% en 1995, como resultado de los efectos de la crisis financiera internacional y el conocido “efecto tequila”. Luego, durante los tres primeros años de la década del 2000, se registró una contracción del indicador del 16%, con un valor mínimo de 60 puntos en 2002. El período 2003-2009 estuvo marcado por un ascenso general del ISAC, con un indicador promedio de 118 y un crecimiento promedio interanual del 9% y del 33% respecto del período anterior (1993-1999). Para 2009 se impuso una caída a 151 del ISAC, lo que representó un 2% menos respecto al año anterior. Entre 2010 y 2020, el ISAC registró un valor promedio de 143 y un crecimiento promedio del 0.4% —la tendencia general fue de estabilización—. En los primeros dos años de la década, la tendencia marcó una recuperación del sector con valores promedio de 175; sin embargo, en 2012, estos valores descendieron a 124, es decir, 32% menos respecto del período anterior. Desde 2013 a 2020, el valor se estacionó alrededor de 136 y registró un leve aumento

<sup>19</sup> Desde octubre de 2011 el Gobierno nacional dispuso, como medida financiera, una serie de restricciones para la compra de dólares. Esta medida fue conocida como cepo cambiario.

promedio del 2% interanual. En 2020 hubo un abrupto descenso producto del impacto del Covid-19.

Como puede verse, en Argentina, con posterioridad a la crisis de 2001 tuvo lugar un boom inmobiliario que quedó registrado en los indicadores y evidenció una intensificación del protagonismo de la industria de la construcción y de la actividad inmobiliaria en el conjunto de la economía. De este modo, la construcción se convirtió en uno de los sectores líderes de la recuperación económica (Lapelle, López Asensio y Woelflin, 2011). Respecto de las causas principales que explican este proceso, los antecedentes de estudio las relacionan con la acción pública, con el comportamiento de la demanda inmobiliaria local y con la alta rentabilidad del sector para los actores partícipes (Woelflin, Lapelle y López Asensio, 2009; Baer, 2011; Del Río et al, 2014; Socoloff, 2019).

La acción pública desplegada en obras de infraestructura, servicios públicos y vivienda de interés social, fue clave para dinamizar el sector de la construcción (Baer, 2011; Del Río et al, 2014). Su impacto se evidenció en un incremento del 303% de la Inversión Bruta Interna Pública en Construcción, al tiempo que la Inversión Bruta Interna Privada alcanzaba el 86% (Woelflin, Lapelle y López Asensio, 2009). En lo que respecta al aumento de las expectativas de rentabilidad en el negocio inmobiliario, Pertierra, Cánepa y Pantanetti (2011) señalan en su investigación que, entre 2001 y 2010, el m<sup>2</sup> pasó a ser la segunda inversión más rentable luego del oro —el incremento del precio promedio del m<sup>2</sup> fue del 502% y el oro aumentó en 1613%—; a la vez, observaron que el plazo fijo tuvo una variación en pesos del 164%, que la variación del dólar fue del 296%, y que la inflación acumulada ascendió al 454%. Esto se explica en tanto los costos de construcción —suelo, mano de obra y materiales— se redujeron debido a su pesificación, al tiempo que las ventas de los inmuebles se mantuvieron en dólares.<sup>20</sup> A ello se sumó un aumento del costo de oportunidad relativo al suelo y a la construcción como opciones de inversión, producto de la desconfianza en el

---

<sup>20</sup>La dolarización histórica que en nuestro país tuvo el mercado inmobiliario permitió que la rentabilidad se incrementara debido a que los precios de los inmuebles tendieron a mantenerse en dólares, al tiempo que los costos en pesos cayeron considerablemente. El costo de la construcción se desbarrancó en seis meses más de un 50% al mismo tiempo que el costo de mano de obra y de los materiales de construcción mantuvo en 2002 el mismo valor en pesos que había tenido antes de la devaluación (Baer, 2011). La considerable brecha entre el precio de venta de las propiedades y el costo para construirlas, con el pasar de los años, se fue reduciendo con el paulatino aumento de los costos por recuperación de los salarios reales y el aumento de precio de los materiales (Sosa, 2015).

sistema financiero, las bajas tasas de interés de los depósitos en el sistema bancario<sup>21</sup> y la escasez de otras alternativas.

Al preguntarse por la dinámica del financiamiento de este boom inmobiliario, Socoloff (2019) sostiene que este “no se produjo por una expansión del crédito, que por el contrario sufrió una tendencia a la fuerte contracción luego de la crisis de 2001” (p.12). La liquidez encauzada hacia el sector inmobiliario no provino del financiamiento a la demanda por parte de entidades bancarias —públicas o privadas— ni del crédito a largo plazo otorgado a los agentes inmobiliarios. Por el contrario, las fuentes le indican que los principales propulsores fueron los inversionistas —principalmente, a partir de la gran liquidez proveniente de las exportaciones de *commodities* como la soja— y los usuarios finales de vivienda de alto poder adquisitivo o compradores bajo el sistema de preventa. Es en este marco cobra importancia la tesis de la producción del espacio urbano como momento del proceso de valorización del capital. En Argentina, durante el período estudiado, los inmuebles intensificaron su función financiera y se transformaron en activos privilegiados para la absorción y reproducción de grandes excedentes agropecuarios y de otros sectores de la economía, en tanto que la compra de inmuebles se potenció como inversión de reserva de valor (Lapelle, López Asensio y Woelflin 2011; Baer, 2011; Del Río et al., 2014; Socoloff, 2019; Cisterna y Matteucci, 2015; Buraschi, 2018).

En el término de las dos últimas décadas, el mercado inmobiliario expandió su producción a niveles históricos, y como corolario de dicha expansión, el valor del suelo y de los inmuebles aumentó exponencialmente. El incremento de la demanda inmobiliaria impactó de forma directa en las expectativas y comportamientos especulativos de los agentes del mercado, y provocó una suba de los precios del suelo producto del incremento de expectativas de valorización. Los datos recopilados y producidos por distintas investigaciones evidencian que, si bien entre finales de 2001 y mediados de 2002 se dio una fuerte caída del precio del suelo, desde 2003 hubo un aumento significativo y constante en las principales ciudades argentinas (Barenboin, 2010 y 2013; Baer, 2006 y 2011; Lapelle, López Asensio y Woelflin, 2011; Cisterna, Monayar y Pedrazzani, 2012; Del Río et al, 2014; Monayar, 2014; Matteucci, 2015; Lanciotti y Barenboin, 2016; Núñez et al, 2018; Aguirres y

---

<sup>21</sup>La tasa de interés es la opción usualmente elegida por los inversores no sofisticados al momento de realizar una inversión. En Argentina, se aplicó durante el período 2002-2007 una política monetaria de tasas de interés reales bajas buscando incrementar la inversión en capital fijo por sobre el sistema financiero -plazos fijos, bonos y otras formas (López, 2014)

Luna, 2018). Ante la ausencia de políticas territoriales que contribuyan a controlar el precio del suelo, estos procesos de valorización inmobiliaria han sido capitalizados, mayormente, por agentes especuladores del mercado.

La mencionada mercantilización del espacio urbano implicó un aumento de las restricciones de acceso a la vivienda y el suelo formal para las grandes mayorías. Ante el aumento desproporcionado del esfuerzo monetario necesario por parte de las familias para costear una casa propia (Baer, 2011; Del Río, Langard y Arturi, 2013; Del Río et al, 2015; Matteucci, 2015; Aguirre y Luna, 2018), se evidenció una reestructuración del régimen de tenencia. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001 y 2010, se verifica por primera vez desde 1947 un aumento de la inquilinización de la población —en 2001 el 11,1% de los hogares eran inquilinos y en 2010 pasaron a ser el 15,7%— y una disminución de los propietarios —de un 70,6% a 67,7% respectivamente— (Cisterna y Matteucci, 2015). Al mismo tiempo, se constata un aumento de la informalidad urbana de los sectores populares que, según el Registro Nacional de Barrio Populares, alcanza a 5000 asentamientos y 55.400 familias (ReNaBap, 2022)<sup>22</sup>. El quiebre en el acceso a la propiedad y la creciente brecha urbana dio lugar a que el acceso al hábitat y la ciudad ganaran protagonismo como demanda social, hecho que se evidencia, por ejemplo, en el surgimiento de los Movimientos de Inquilinos y barrios populares en varias ciudades de Argentina.

Puede afirmarse, por lo tanto, que luego de la crisis de 2001/2002, se dinamizó y potenció el mercado inmobiliario en espacios urbanos nacionales y que dicho proceso de expansión inmobiliaria estuvo acompañado por el fortalecimiento de lógicas mercantiles y racionalidades especulativas de producción urbana. Otro indicador que evidencia estos procesos es la pérdida de interés, por parte de los agentes inmobiliarios, en la construcción de vivienda para sectores medio y medio-bajo y su correlativa concentración en aumentar la oferta para los segmentos de mayor poder adquisitivo. Entre 2006 y 2016, según se indica en el estudio de Lanfranchi, Duarte y Realini (2018), el área urbanizada de los aglomerados argentinos se incrementó casi el doble que sus poblaciones. En este marco, sobre el total del suelo urbano producido en esa década, el 37% se asignó a usos de los sectores socioeconómicos alto y medio-alto —urbanizaciones cerradas y residenciales

---

<sup>22</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/informesyestadisticas>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022

extraurbanas—. <sup>23</sup> En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su parte, entre los años 2003 y 2008, la expansión del espacio residencial, según observó Baer (2011), estuvo destinada a sectores de altos ingresos; proceso que se evidencia en la construcción de viviendas definidas como suntuosas<sup>24</sup>, nicho que ocupó poco más del doble de m<sup>2</sup> respecto de los noventa.

De este modo, se aprecia que, en Argentina, la expansión urbana que tuvo lugar durante la posconvertibilidad se sustentó en la profundización de procesos urbanos de fragmentación y diferenciación social. El capital inmobiliario fue promotor de grandes transformaciones urbanas al intensificar la demanda y utilizar de forma diferencial el suelo bajo un criterio de rentabilidad y especulación. En consecuencia, las dinámicas de valorización inmobiliaria reestructuraron la geografía urbana y consolidaron un patrón de producción neoliberal hipermercantilizado que redundó en mayores niveles de segregación económica y desigualdad urbana (Berti y Del Río, 2005; Pérez, 2006; Vidal-Koppmann, 2007 y 2019).

### **2.3 Nuevos agentes urbanos: los promotores**

En el ámbito de los agentes empresariales del sector inmobiliario, se observaron en el período estudiado, importantes cambios. Desde mediados de los noventa y durante la posconvertibilidad, se apreció en los principales sectores de la economía, una fuerte consolidación de grandes grupos económicos los cuales, según Félix y López (2012), se constituyeron en agentes dominantes del proceso de reproducción de la sociedad. Dentro del sector inmobiliario se visualizó un comportamiento similar, pues, a pesar de la atomización de la oferta característica de este mercado, las empresas constructoras lograron consolidarse económicamente. Por otra parte, con el tiempo, se evidenció el ingreso de nuevas empresas y desarrolladores independientes al mercado inmobiliario (Baer, 2011) y se incrementó el universo de empresas de la construcción en proporciones similares al crecimiento del nivel de actividad del sector (Sosa, 2015). Según el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), en Argentina a inicios de 2009 se

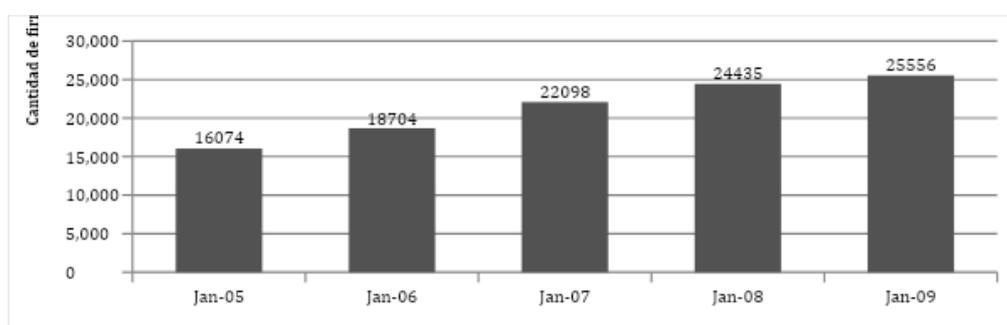
---

<sup>23</sup> Según su estudio los dos principales usos del suelo en las áreas de expansión urbana en 33 grandes aglomerados urbanos de Argentina, durante los años 2006 y 2016, fueron los residenciales (78%) y los industriales (11%); y, dentro de los usos residenciales, el 24% de la expansión urbana se explica por las urbanizaciones cerradas, el 22% por el uso residencial urbano y el 13% por el residencial extraurbano (terrenos de más de 500 m<sup>2</sup>), el 11% de la expansión por vivienda social y el 8% por residencial informal.

<sup>24</sup> La Dirección General de Fiscalización y Control de Obras y Catastro (DGFCOyC) del GCBA diferencia los permisos por tipo (vivienda multifamiliar y vivienda unifamiliar) y luego por categoría (Sencilla, Confortable, Lujosa, Suntuosa).

registraban 25.556 empresas constructoras en actividad,<sup>25</sup> lo cual significó un aumento del 52% en relación con la cantidad de firmas registradas en 2005 (16.074) (Ver Gráfico 2). Dentro de las ciudades con mayor cantidad de empresas constructoras, Córdoba representa un 7,6% del total del país y se ubica como la cuarta jurisdicción, luego de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santa Fe (IERIC, Informe de Coyuntura de la Construcción, 2009). Así se constata que los altos niveles de rentabilidad de las actividades inmobiliarias atrajeron a nuevos actores a desempeñarse en el mercado de la construcción, ocupando Córdoba un lugar central.

**Gráfico 2:** Cantidad de empresas de la construcción en actividad, entre 2005 y 2009, en Argentina.



*Fuente:* Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), Informe de Coyuntura de la Construcción, Nº 15, 2009.

Asimismo, se verificaron transformaciones en el rol de la intermediación inmobiliaria<sup>26</sup>. En los primeros años del boom inmobiliario argentino, la creciente demanda de inmuebles como inversión hizo que las operaciones inmobiliarias se concretaran rápidamente, muchas veces de manera informal o mediante el sistema de preventa; por lo cual los intermediarios en la compra-venta y alquiler de inmuebles tuvieron un menor protagonismo al esperado (Lapelle et al, 2011). Esta tendencia se revirtió frente a la crisis del 2008, cuando las operaciones inmobiliarias cayeron en relación con los niveles del período de expansión y la confianza de los futuros propietarios en el operador inmobiliario volvió a tener importancia. Asimismo, Del Río y Relli (2013), en su estudio sobre la ciudad de La Plata, corroboraron que a partir de la fuerte expansión del mercado inmobiliario posconvertibilidad, hubo una concentración de la

<sup>25</sup> Según lo estipulado en la Ley Nº 22.250, el IERIC tiene a cargo el Registro Nacional de la Industria de la Construcción. El indicador de empresas de la construcción indica las empresas formales inscritas mensualmente en dicho registro.

<sup>26</sup> Nos referimos a aquellos agentes que funcionan como articuladores entre la oferta y demanda y se especializan en la compra-venta y alquiler de inmuebles. En Argentina comúnmente este rol lo asumen las inmobiliarias.

intermediación inmobiliaria como resultado de la aplicación de estrategias de integración vertical —o intrasectorial— y horizontal por parte de los agentes. Las inmobiliarias puras — como se ha dado en llamar a aquellas que se dedicaban exclusivamente a la comercialización y administración de inmuebles— fueron perdiendo protagonismo a medida que el mercado se concentraba en los agentes que ocupaban una posición hegemónica en el mercado inmobiliario. Para el caso de Caballito, se resaltó que las inmobiliarias redefinieron sus tareas al operar como facilitadoras de tierra para los promotores y comercializadores de las nuevas unidades (Raspall, 2014). Así, pudieron sostenerse en tanto actuaron como nexo entre el universo atomizado de oferentes de suelo urbano y los promotores, y entre estos y los dispersos consumidores de viviendas. Sin embargo, este rol pronto se concentraría en pocas manos: principalmente, en aquellas grandes y conocidas inmobiliarias que se mostraron eficaces para llevar adelante el tipo de comercialización necesaria para el capital promotor.

Complementariamente, se observó la consolidación de agentes económicos integradores del proceso productivo inmobiliario, denominados comúnmente ‘desarrolladores urbanos’, a pesar de la atomización histórica de la oferta que ha caracterizado al mercado de la vivienda. En este marco, los desarrolladores o promotores se constituyeron también en intermediarios inmobiliarios entre los propietarios originales y los usuarios finales, al asumir integralmente la tarea de comprar un terreno, edificarlo y venderlo. Así, el proceso económico expansivo inaugurado con la nueva etapa de desarrollo capitalista en Argentina tras el fin de la convertibilidad y la crisis de 2001, permitió que grandes empresas con mayores niveles de articulación e integración, se posicionarán como promotoras de producción y reproducción del hábitat urbano (Baer, 2011; Socoloff, 2013 y 2019; Del Río y Relli, 2013; Raspall, 2014; Guevara, 2014; Capdevielle, 2016; Cisterna, Matteucci y Laborde, 2014).

Al analizar a los grandes desarrolladores inmobiliarios en Argentina, en el período 2002-2015, Socoloff (2018) advirtió que existía una importante heterogeneidad dentro del sector, aún en el segmento más concentrado. Así, la promoción agrupaba tanto a grandes empresas listadas en bolsa y con el potencial para realizar importantes emprendimientos urbanos como a *outsiders* capaces de reunir a un conjunto más reducido de inversores con el fin de realizar proyectos inmobiliarios. Mientras algunos de estos empresarios que se reconocían a sí mismos como “desarrolladores” se organizaban corporativa y políticamente para promover sus intereses, otros realizaron actividades de desarrollo inmobiliario sin adoptar esa forma de identificación. Registrar esta diversidad le permitió a la autora reconocer el

comportamiento diferenciado asumido por estos grupos de empresas con relación al financiamiento y señalar la limitación que caracterizó la relación entre estos agentes y el mercado de capitales durante el período.<sup>27</sup>

Los promotores se convirtieron, de este modo, en agentes novedosos ya no solo en cuanto a la producción de mercancías inmobiliarias sino en lo relativo a la construcción y disputa de la producción del espacio urbano y por el reconocimiento del sector. Para ello, por un lado, se posicionaron como agentes políticos y buscaron establecer nuevas condiciones institucionales y urbanas, mediante la creación de herramientas favorables a la organización de su acción colectiva. De estas búsquedas surgieron organizaciones gremiales tales como la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos de la República Argentina (CEDU), fundada en 2001, y la Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC), constituida en 2003 en Córdoba<sup>28</sup>. La trayectoria de la CEDUC, uno de los actores destacados de nuestro estudio, se desarrolla en el capítulo siguiente.

La transformación de las maneras de organización de los promotores, especialmente en la última década, se promocionó en grandes eventos empresariales específicos del sector. Desde el 2010, se llevan a cabo, de forma anual en nuestro país, la *Expo Real Estate Argentina* y el *Congreso de Desarrollos e Inversiones Inmobiliarias*. Estos eventos han funcionado como instancias de sociabilidad del capital promotor y han contribuido a difundir problemáticas, desafíos y proyectos del sector; pero también permitieron establecer los nuevos sentidos al negocio inmobiliario con lógicas propias de la industria internacional del *real estate*.

Las fluctuaciones de la economía y sus efectos sobre los marcos de rentabilidad del negocio inmobiliario se han posicionado como sus principales preocupaciones. A su vez, la suba de la inflación, el aumento del costo de la construcción, la devaluación de la moneda y la retracción de la economía han sido subrayados por estos actores como indicadores de incertidumbre y negatividad. En este marco, aun cuando se conoce la importancia de contar con una previsión certera sobre el desenlace de la economía a fin de evaluar la influencia

---

<sup>27</sup> El indicador que evalúa la autora son las trayectorias financieras divergentes de los grandes desarrolladores inmobiliarios en Argentina frente a similares políticas y condiciones económicas entre la crisis nacional de 2001, la crisis internacional de 2008 y la crisis por restricciones cambiarias de 2012.

<sup>28</sup> Si bien en Argentina no hay normativa ni estadística económica que distinga y registre específicamente al promotor inmobiliario y sus actividades, los propios agentes institucionalizaron su nominación como “desarrolladores/desarrollistas urbanos”.

sobre los proyectos productivos, se apuesta por la innovación financiera y tecnológica como garantes para superar los momentos de incertidumbre. Por otra parte, consideran que las inestabilidades políticas conllevan a inestabilidades económicas y, en tal sentido, las decisiones políticas son consideradas un factor de importancia para la dinamización y seguridad del mercado —principalmente, en lo que se refiere a las políticas cambiaria, fiscal, jurídica, y a las políticas urbanas—.

Si bien en el boom inmobiliario argentino se evidenció una participación limitada del mercado de capitales (Socoloff, 2018 y 2019) —como señalamos con anterioridad—, los capitales inmobiliarios hegemónicos no han cesado de fomentar la financiarización de la producción inmobiliaria. En consecuencia, han pregonado, en defensa de una racionalidad financiera, la profundización de la conexión entre el mercado inmobiliario y el mercado de capitales. Así, por ejemplo, se promocionaron plataformas de inversión local, regional o mundial mediante variados e innovadores instrumentos financieros: plataformas de *crowdfunding inmobiliario*,<sup>29</sup> sociedades de inversión —conocidas mundialmente bajo el nombre de *Real Estate Investment Trusts* (REIT's)<sup>30</sup>—y fideicomisos<sup>31</sup>, acciones o bonos en el mercado de capitales. Bajo estas modalidades, en 2019, en el continente se promocionaron grandes proyectos inmobiliarios y urbanos como el de Vaca Muerta, del Grupo Portland, en la región neuquina; el de Manantiales, con el Grupo EDISUR, en Córdoba; el de Caracas, de la empresa Spider, en Venezuela; y los de Miami, Detroit y Nueva York, a cargo de varios grupos empresariales, en Estados Unidos. Estas propuestas sostenían la necesidad de emprender una transición desde la forma en que se habían desarrollado hasta entonces la construcción y el negocio inmobiliario en Argentina hacia lógicas propias de la industria internacional del *real estate*, en cuyo marco los inmuebles son considerados activos financieros. Adoptar nuevas estrategias de organización del negocio inmobiliario en lo referente a la financiarización, producción y comercialización de productos innovadores y múltiples emergió como una condición imprescindible para garantizar el desarrollo de esta industria en el país.

---

<sup>29</sup> El *crowdfunding inmobiliario* es un sistema de inversión dinamizado mediante fondos de inversión hacia proyectos inmobiliarios y bajo plataformas virtuales. Se promociona como una propuesta de bajo riesgo y fácil acceso e intenta captar la inversión de pequeños ahorristas.

<sup>30</sup> Los Real Estate Investment Trust (REIT's) son instrumentos de inversión colectiva que funcionan como fondos de inversión en bienes raíces que cotizan en bolsa.

<sup>31</sup> Sobre los fideicomisos y su función en el boom inmobiliario argentino ver Cánepa, y Pantanetti (2011).

## 2.4 La reconfiguración del mercado inmobiliario de la ciudad de Córdoba

A partir del proceso señalado en el orden nacional, encontramos que la acción y estrategias del capital inmobiliario en las principales ciudades del país acentuaron los mecanismos orientados a la valorización inmobiliaria y a la capitalización de renta del suelo bajo lógicas de mercantilización y neoliberalización del espacio urbano. Funcionales a los procesos de reestructuración neoliberal (Abramo, 2009; Brenner, Peck y Theodore, 2015; Harvey, 2012; entre otros), estas acciones profundizaron la desigualdad socio-espacial y consolidaron un patrón urbano excluyente. Para el caso particular de la ciudad de Córdoba, es posible identificar una serie de dinámicas y transformaciones urbanas que evidencian dicho proceso.

Uno de los primeros indicadores que puede señalarse al respecto es el de los permisos de construcción de viviendas solicitados por agentes privados ante el municipio. La evolución de este indicador evidencia que el período expansivo del sector inmobiliario en Córdoba ocurrió entre 2004 y 2010, mediante la autorización de proyectos inmobiliarios de gran escala y superficie. De hecho, la superficie total solicitada aumentó en un 94% respecto del promedio de la década de los noventa, aun cuando el número total de solicitudes había disminuido en un 17%. Lo anterior evidencia una particularidad de la década, el cambio en la escala económica de los emprendimientos inmobiliarios. En este sentido, se constata que el boom inmobiliario nacional en el caso cordobés, experimentó un proceso de concentración inmobiliaria que se expresa en un menor número de empresas<sup>32</sup> y de permisos, al mismo tiempo que en un mayor volumen de superficie permitida.

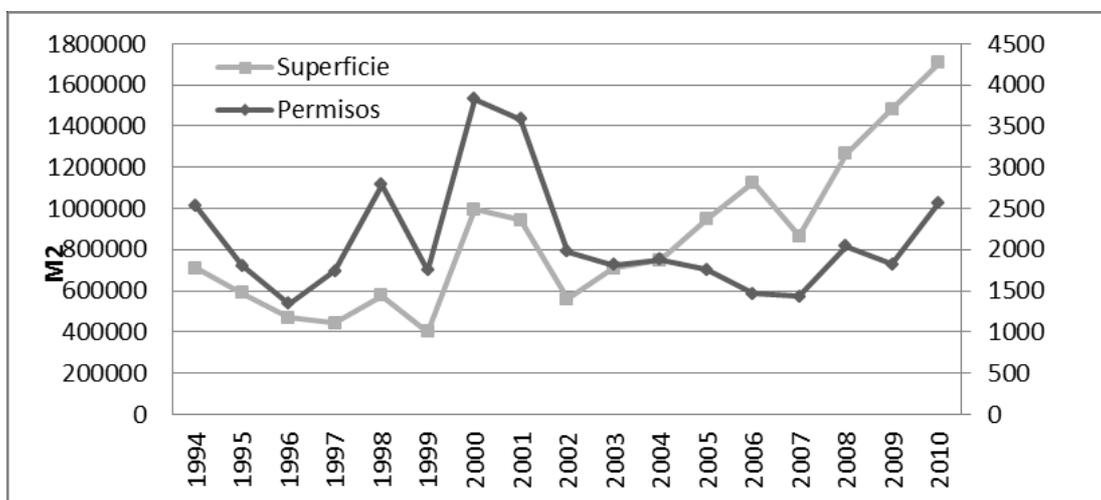
Como puede observarse en el Gráfico 3, entre 1994 y 2000, el promedio de superficie permitida por año ascendía, aproximadamente, a los 600.000 m<sup>2</sup>. En el período 2004-2010, se muestra una tendencia brutal de concentración de la superficie permitida en donde el valor se duplicó al alcanzar, prácticamente, el 1.200.000 m<sup>2</sup>. Correlativamente, durante estos períodos, el número de permisos se redujo en un 18%, ya que los permisos promedio por año pasaron de 2.254 a 1.853.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>Si bien la relación empresa-permiso no es lineal, esta se puede deducir tras entender que las empresas se concentrarán en la promoción de pocos pero grandes emprendimientos.

<sup>33</sup> Para ver la Tabla correspondiente al Gráfico 3 ver Apéndice A, Gráfico 21.

**Gráfico 3:** Evolución de Permisos y Superficie Permisada Cubierta, entre 1994 y 2010, ciudad de Córdoba.



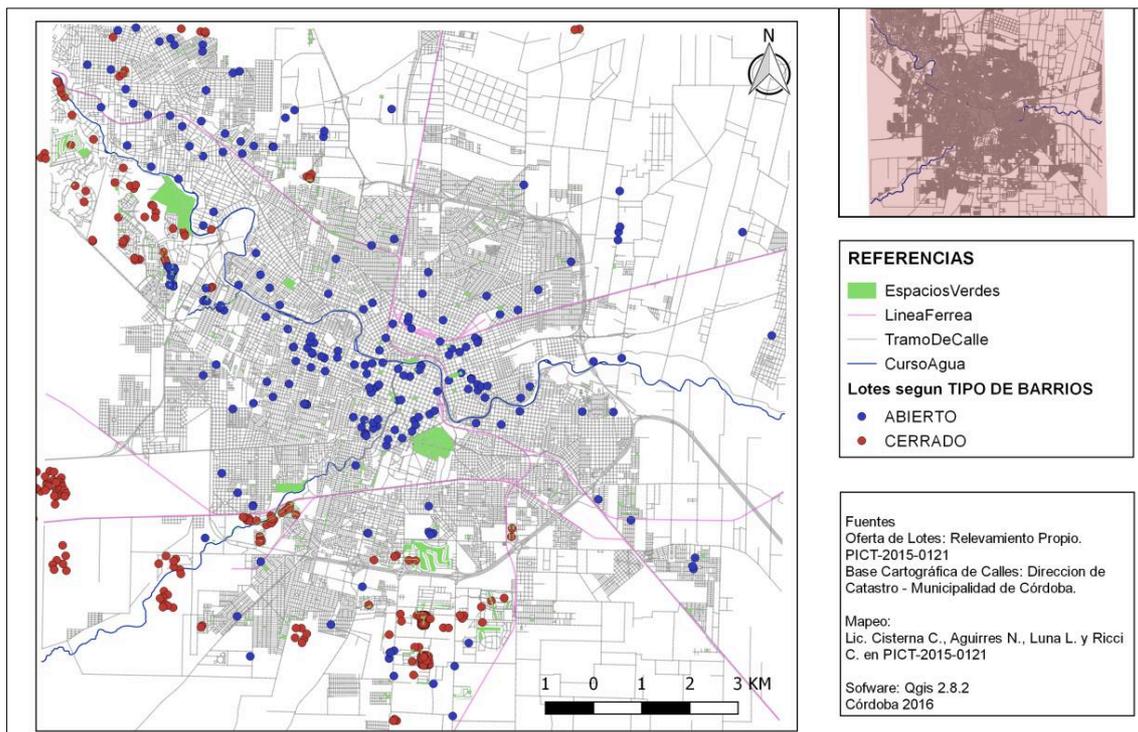
Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

La fuerte expansión del mercado inmobiliario posconvertibilidad, según observaron Aguirres y Luna (2018) en su estudio sobre la ciudad de Córdoba, se dio de forma diferenciada y jerárquica en el espacio urbano. De esta manera, entre 2004 y 2010, la construcción se orientó hacia dos sectores principales de la ciudad: el área central y la periferia. En el primer caso, con avances sobre los barrios pericentrales, se concentró en la producción de edificios en altura y en la oferta de departamentos nuevos, cada vez más pequeños, y orientados a una demanda juvenil universitaria. En cuanto al segundo caso — especialmente, en aquellas zonas situadas en el corredor noroeste— se impulsaron urbanizaciones residenciales cerradas que en 2015 ascendieron casi al 40% de la oferta, compuesta por lotes, dúplex y casas. Quedaba así en evidencia el tipo de patrón residencial de categoría alta propuesto tanto para los departamentos del área central como para las urbanizaciones desarrolladas en tierras periféricas y rurales.

La cartografía sobre lotes ofertados en el mercado en la ciudad de Córdoba en 2015 (Ilustración 1), permite reconocer el lugar destacado que tiene, en el mercado de suelo, el corredor noroeste de la ciudad. Este sector inicia su conformación urbana a fines del siglo XIX con una población de sectores económicos medios-altos y altos y un uso residencial que busca un ambiente natural serrano. Con el tiempo, se consolidó como el corredor más importante de expansión y valorización inmobiliaria de la ciudad. Es un sector de centralidad periférica que sobresale con precios del suelo elevados respecto de la tendencia general (Monayar, 2014). Sin embargo, en la cartografía se evidencia el peso de la oferta de lotes,

principalmente en barrios cerrados, en el sector sur y suroeste de la ciudad. Estos sectores, en las últimas dos décadas, han experimentado importantes transformaciones espaciales producto del avance de la “frontera inmobiliaria” (Aguirres y Luna, 2018); proceso en el cual, el Grupo EDISUR se destaca por su estrategia de colonización primaria.

**Ilustración 1:** Lotes ofertados en el mercado, según tipología de barrio. Ciudad de Córdoba. Octubre-Noviembre 2015



Fuente: Núñez et al. 2018.

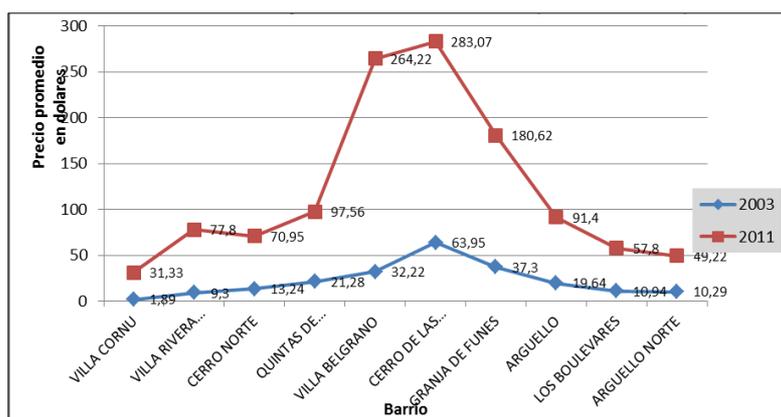
Las transformaciones en la estructura urbana y de precios de la ciudad de Córdoba deben considerarse en una doble dimensión, a la vez como condición y como producto de la configuración del mercado inmobiliario. En este sentido, se reconoce una valorización, mercantilización e incremento del consumo de ciertas áreas de la ciudad en detrimento de otras, lo cual dio lugar a importantes procesos de diferenciación espacial urbanos, tanto en términos sociales como físico-funcionales.

En cuanto a la variación de precios, la evolución de este indicador puede observarse a partir de algunos trabajos que se concentraron en los períodos 1990-2008 (Monayar, 2014) y 2003-2011 (Cisterna, Monayar y Pedrazzani, 2012). En lo referente al primer período, se constató que hubo un incremento continuo de los precios por metro cuadrado de suelo en

dólares corrientes, que llegó a rondar el 1400% en el caso de los precios mínimos y se acercó al 500% en los máximos. En relación con los salarios, estos valores no propiciaron mejoras en la accesibilidad al suelo, dado el aumento de la cantidad de salarios medios necesarios para su adquisición (Monayar, 2014).

Con respecto al segundo período, y dentro del sector noreste de la ciudad, la variación de los precios del suelo, en pesos, se incrementó entre un 442% y un 836%. Una parte de este porcentaje —146%— se explicó por la actualización de la moneda —valores del dólar al año 2003 y valores al 2011—, mientras que el resto se atribuyó a las transformaciones en la estructura urbana que tuvo la zona como producto de ciertos cambios normativos. Dichos cambios posibilitaron mayores niveles de constructibilidad en algunos barrios y aumentaron el interés de las empresas promotoras por este sector de la ciudad (Cisterna, Monayar y Pedrazzani, 2012).

**Gráfico 4:** Variación precio de terrenos en sector Noroeste de la ciudad de Córdoba, por barrio y en los años 2003 y 2011 (US \$).



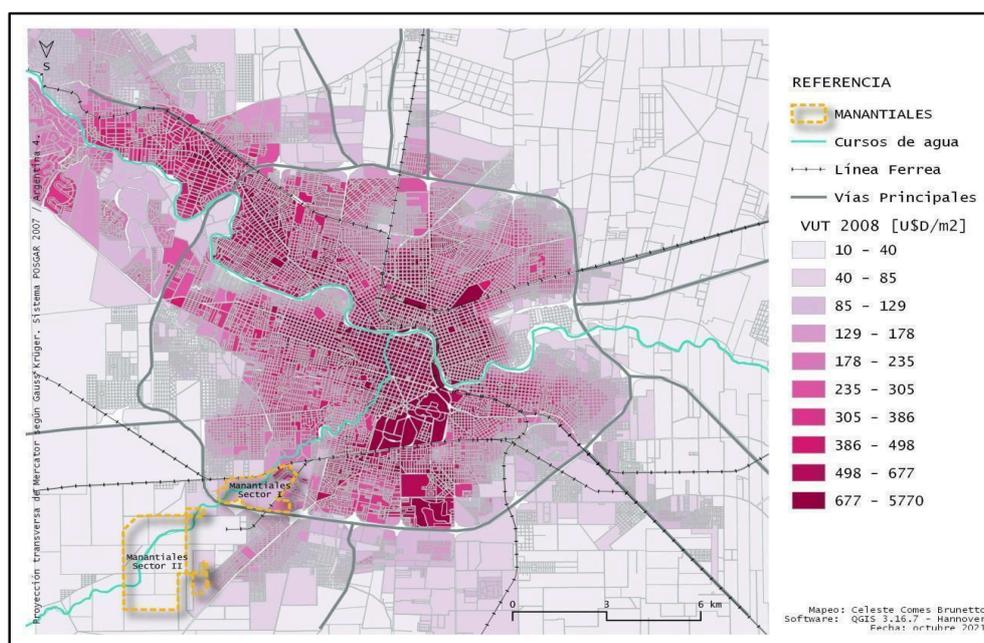
Fuente: Cisterna et al, 2012.

Un último indicador que nos interesa tener en cuenta se asocia con las valuaciones catastrales estimadas a partir de los revalúos de 2008 —a cargo de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba— y de 2020 —efectuados por la Provincia e IDECOR—. <sup>34</sup> Esas valuaciones constituyen una fuente adicional que puede contribuir a dimensionar los

<sup>34</sup> Los dos registros utilizaron una misma forma de relevamiento, aunque con metodologías diferentes. En el primer caso, el método fue Kriging, mientras que en el segundo y tercero fue RandomForest. En el registro de 2020, algunas parcelas no disponen de valor dado que son “parcelas tentativas” en proceso de fraccionamiento sin valor asignado al momento de la consulta.

cambios en la estructura de precios de la ciudad. Al comparar los registros 2008-2020<sup>35</sup>, observamos que el Valor Unitario de Tierra (VUT) evidencia un aumento promedio superior al 115% —130 a 276 US\$/m<sup>2</sup>—, aunque con movimientos disímiles entre los diferentes sectores de la ciudad. Así, mientras que en los barrios centrales y pericentrales, el incremento fue de un 178% —525 a 1457 US\$/m<sup>2</sup>—, en el sector noroeste el aumento significó un 142%—de 98 a 237 US\$/m<sup>2</sup>—, y en el sector noreste fue de 80% —de 87 a 157 US\$/m<sup>2</sup>—. Este incremento diferencial se evidencia también en el interior de cada sector; por ejemplo, en el sector suroeste se destaca particularmente el GPU Manantiales, con un incremento cercano al 700% —de 37 a 338 US\$/m<sup>2</sup>— en sus lotes dentro del anillo de circunvalación; mientras que el promedio del área ascendía al 105% —de 79 a 162 US\$/m<sup>2</sup>— (Ilustración 2 e Ilustración 3). El análisis específico de este proceso se realiza en el Capítulo 6 del presente trabajo.

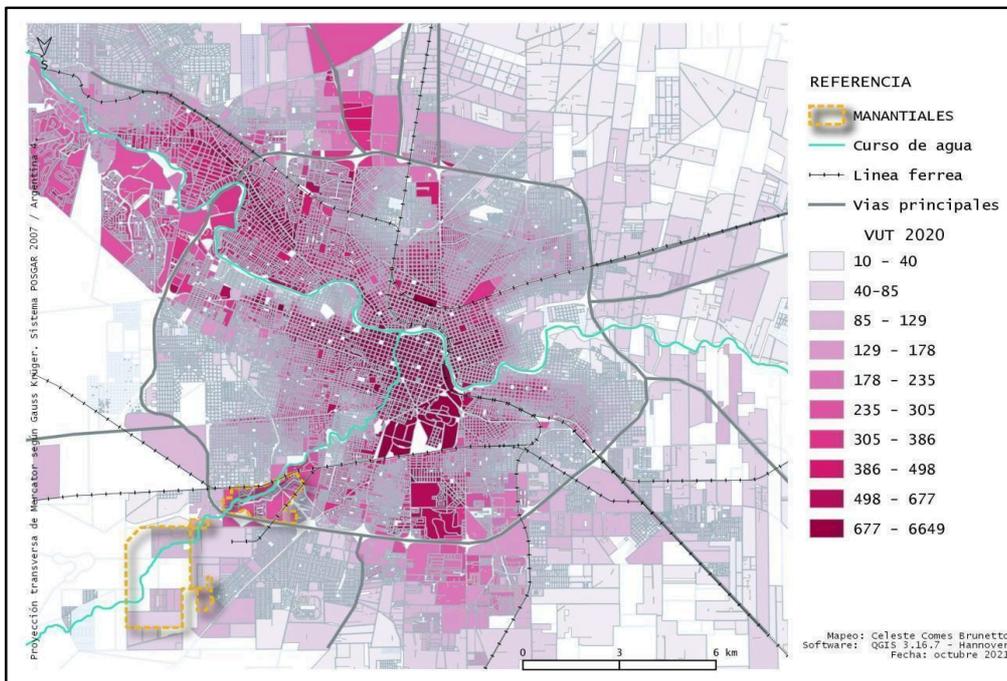
**Ilustración 2:** Valores Unitarios de la Tierra Urbana, ciudad de Córdoba, 2008 (valores en U\$/m<sup>2</sup>)



Nota: Elaboración propia en base a fuente de la Municipalidad de Córdoba

<sup>35</sup> Para realizar dicha comparación se seleccionaron aquellos lotes urbanos pertenecientes a los barrios de cada sector —descartando superposiciones y tierras rurales— y, sobre ellos, se calculó el valor promedio.

**Ilustración 3:** Valores Unitarios de la Tierra Urbana, ciudad de Córdoba, 2020 (valores en U\$/m<sup>2</sup>)



Fuente: Elaboración propia en base a fuente IDECOR

La relevancia y centralidad del accionar de los distintos grupos “desarrollistas” en la producción diferencial del espacio urbano cordobés y en los procesos de neoliberalización, despojo y exclusión urbana han sido señalados en diversos estudios (Capdevielle, 2014 y 2019; Cisterna y Capdevielle, 2015; Michelazzo y Salguero Myers, 2017; Cruz, 2019; Ferro, 2019; Peresini, 2021). Aquí se destaca, al momento de evaluar la gestión urbana local, el aporte de Peresini (2021) cuyo estudio ha mostrado cómo, en el período 2008-2019, se consolidó en la ciudad de Córdoba, un proceso de neoliberalización urbano entre cuyos logros se cuenta la legitimación de la mercantilización de la potestad regulatoria del Estado.

El proceso de expansión y valorización inmobiliaria iniciado tras la posconvertibilidad en la ciudad de Córdoba, que acentuó los procesos urbanos de desigualdad y segregación territorial, ha sido también señalado por varias investigaciones (Tecco y Fernández, 2005; Molinatti, 2013; Monayar, 2014 y 2019; Elorza, 2016; Marengo y Lemma, 2017; Marengo y Buffalo, 2018; Aguirres y Luna, 2018). Al respecto, se ha observado que las dinámicas inmobiliarias incidieron en la estructura de la ciudad y fomentaron una geografía urbana marcada por la marginalidad y la desigualdad. En este marco, las posibilidades de acceso al suelo urbano para grandes sectores de la población disminuyeron; se acentuaron la

división y homogeneidad social del espacio residencial —marcado, por ejemplo, por la concentración de hogares con un mismo nivel socioeconómico en barrios pericentrales y zonas periféricas de la ciudad—; y aumentaron los indicadores de inquilinización y hacinamiento de la población (Aguirres y Luna, 2018). Por otra parte, el acceso informal al hábitat urbano en la periferia se incrementó mediante estrategias de tomas de tierra y loteos fraudulentos (Monayar, 2014 y 2018). No obstante, la desigualdad también se hizo visible en los procesos de suburbanización de sectores de ingresos medio-altos y altos, que se volcaron hacia las urbanizaciones y los loteos cerrados y semicerrados de alta categoría (Romo, 2006; Lemma, 2020). Esta situación se vio subrayada, asimismo, por la valorización de ciertos sectores de la ciudad a partir de la intervención de proyectos públicos o privados y por la disponibilidad inequitativa de equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos en esas áreas (Marengo y Monayar, 2012).

## **2.5 Recapitulando**

A lo largo de este capítulo nos propusimos, mediante una serie de indicadores, caracterizar los procesos de neoliberalización urbana que incidieron en el desarrollo del mercado inmobiliario y en las prácticas y estrategias del capital promotor en la Argentina de la posconvertibilidad. Además, introducimos brevemente el proceso de consolidación de este nuevo agente inmobiliario. Complementariamente, planteamos un panorama de las transformaciones territoriales ligadas con estos procesos en la ciudad de Córdoba.

Así, comenzamos por abordar la relación entre macroeconomía y negocio inmobiliario para luego, y a partir de ello, reconocer las dinámicas urbanas. El trabajo sobre antecedentes e indicadores evidenció la relación estrecha entre los procesos económicos y el desarrollo de este particular mercado. Igualmente, permitió establecer que el carácter procíclico de la construcción favoreció —en la posconvertibilidad— la expansión del sector y el surgimiento de nuevas empresas promotoras, desarrolladores independientes y especuladores vinculados al mercado inmobiliario. Al evaluar las causas de este proceso, quedó en evidencia el papel que jugaron en relación con él tres elementos fundamentales: las políticas públicas direccionadas a la ejecución de obras de infraestructura; el afianzamiento de una demanda local que buscó en los inmuebles la inversión de su capital y el aumento de las expectativas de rentabilidad que los agentes productores tuvieron frente a las subas de los precios de los inmuebles y frente a las posibilidades de capitalizar sus diferencias. Asimismo, nos fue posible identificar aquellos momentos negativos para la actividad e indicadores —señalados por estos actores— como de creciente incertidumbre. En relación con todo lo

expuesto, concluimos que la demanda y el uso diferencial del suelo en función de un criterio de rentabilidad y especulación contribuyeron a fortalecer lógicas mercantiles de producción urbana y a consolidar un patrón neoliberal de fragmentación y diferenciación social en el territorio.

Por otra parte, observar los cambios ocurridos en los agentes empresariales del sector inmobiliario nos permitió reconocer la centralidad que asumieron los promotores respecto de otros agentes. Las empresas con mayores niveles de articulación e integración se posicionaron como promotores inmobiliarios. En esta dirección, observamos que el sector, caracterizado por altos grados de heterogeneidad interna en lo que respecta a sus empresas, se comportó de modo diferencial con relación al financiamiento, la producción y comercialización de sus mercancías. Asimismo, fue posible reconocer la organización de su acción colectiva —en cámaras empresariales— como muestra de la adopción de estrategias y posicionamientos en tanto agentes políticos en la disputa por nuevas condiciones institucionales y urbanas. Por último, se constató la importancia creciente que tiene la industria internacional del *real estate* en la configuración de nuevos sentidos y formas de organización del negocio inmobiliario acordes con las aspiraciones de los sectores hegemónicos.

Para concluir, nos enfocamos en caracterizar la fuerte expansión del mercado inmobiliario en la ciudad y las dinámicas y transformaciones urbanas que se desarrollaron en ese contexto. Con ese fin, nos detuvimos, particularmente, en la expresión territorial de los procesos de neoliberalización, marcados por la desigualdad y exclusión que tuvieron lugar dentro del espacio urbano, en relación con los indicadores de valorización diferencial.

A continuación, nos enfocamos en la CEDUC como expresión de la visión y necesidad política corporativa del sector inmobiliario y analizamos su posicionamiento estratégico en este contexto.

## **CAPÍTULO 3. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA Y SU ACCIÓN EMPRESARIAL ORGANIZADA. LA CÁMARA EMPRESARIAL DE DESARROLLISTAS URBANOS CÓRDOBA (CEDUC)**

### **3.1 Introducción**

Es de interés para esta investigación reconocer la importancia del análisis de las coaliciones políticas en los procesos de neoliberalización (Brenner, Peck y Theodore, 2015), organización y circulación del poder en la ciudad (Botero, 2012). Así, entendiendo que la estatalidad se construye como relación social (Oszlak y O'Donnell, 1995), buscamos llevar adelante el análisis de una acción política colectiva del capital promotor al momento de debatir la agenda pública. Buscamos con ello precisar sus alcances e incidencias en la política urbana (Del Río, Ursino, Vértiz, 2013) y consecuentemente en los marcos normativos para su acción territorial. Concretamente, en este Capítulo nos proponemos trabajar la acción política colectiva de la promoción inmobiliaria en la ciudad de Córdoba, la cual —bajo la constitución de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC)— tomó la forma de acción empresarial organizada (Lissin y Dossi, 2011) y se mostró como la expresión de una reacción corporativa en la disputa por nuevas condiciones institucionales y urbanas.

A lo largo del capítulo, exponemos en qué situación, con qué perfil y agenda las empresas desarrollistas cordobesas emergieron como un actor colectivo organizado. Asimismo, avanzamos en ver sus preocupaciones centrales en torno a las dinámicas del sector y al problema urbano; para luego concentrarnos en su acción política concreta a una escala local.

Estructuramos el capítulo en tres apartados. El primero (3.2), nos introduce a la CEDUC como organización gremial y actor político. En este sentido, presentamos el contexto político local de surgimiento y lanzamiento. Evidenciamos cómo estuvo atravesado por los cambios en la gestión pública municipal —tras el triunfo electoral de Luis Juez— y en las condiciones institucionales, a escala local, de acción y producción del capital inmobiliario. Asimismo, precisamos el perfil empresarial y la estructura organizacional mediante la cual se consolidó esta agencia.

En un segundo momento (3.3) trabajamos sobre sus visiones y discursos públicos respecto al negocio inmobiliario y las dinámicas macroeconómicas. Evidenciamos que las

restricciones coyunturales funcionaron como campo de operaciones para el capital promotor, condicionando pero también habilitando y dando forma a sus acciones y decisiones en una escala local. Se desprenden así el análisis de elementos que hacen a su agenda, sus posicionamientos y lecturas sobre la ciudad y el problema urbano.

Por último, en un tercer momento (3.4) nos concentramos en su acción política concreta y evaluamos su incidencia en la agenda pública local en lo que refiere a la regulación y gestión urbana. En este sentido, con mira en el valor que la escala local tiene en sus acciones políticas, a lo largo del Capítulo damos cuenta cómo la concertación público-privada emergió sistemáticamente como estrategia en los referentes de la Cámara empresarial. Desde este marco, reconstruimos el proceso de gestación de la Ordenanza Municipal de Convenios Urbanísticos (Nº12077/12) y el modo en que la CEDUC impulsó su debate y se situó como un agente de peso en la orientación de la política urbana local.

### **3.2. La CEDUC como organización gremial y actor político**

Hasta hace tres décadas, el análisis de la *acción empresarial* era hegemonizado por la teoría económica neoclásica; sin embargo, a fines de los años setenta se dio una renovación en la producción académica sobre la mirada de los agentes económicos y sus estructuras de reproducción al eliminar o flexibilizar algunos de los puntos de partida neoclásicos y pensar diversas dimensiones de su práctica (Gaggero, 2012). Ahora bien, acorde a nuestro objetivo y como sostuvimos en el Capítulo 1, para abordar las estrategias del promotor en sus dimensiones políticas fueron centrales los aportes de la literatura sociológica en lo que respecta a la acción empresarial (Gaggero, 2012; Socoloff, 2013; Raspall, 2014; Capdevielle, 2016; Lissin y Dossi, 2011; entre otros). La nueva sociología económica se concentró específicamente en repensar la figura del actor económico racional, maximizador y sin restricciones; asumiendo el desafío de analizar los complejos procesos de toma de decisiones que supone su accionar. Definió la acción empresarial como *acción social*, socialmente enraizada en una estructura social, estructurada y estructurante de un campo económico (Bourdieu, 2002 en Socoloff, 2013), y sostuvo que sus coaliciones e instituciones son resultado de dichos procesos sociales (Granovetter y Swedberg, 1992 en Gaggero, 2012). Desde este marco, cuando la acción empresarial<sup>36</sup> se canaliza por organizaciones representativas, se constituye en *acción empresarial organizada*. Es decir, un tipo de acción

---

<sup>36</sup> Tomando el concepto de *acción empresarial* de Castellani (2006), los autores definen a la misma como el “conjunto de decisiones que son tomadas desde los actores-sectores empresariales, para llevar adelante su plan estratégico de inversión y producción” (Lissin y Dossi, 2011).

colectiva que busca mediante la asociación “entablar relaciones con actores públicos y privados en la búsqueda de consensos y medidas afines a sus intereses” (Lissin y Dossi, 2011, p 435)<sup>37</sup>.

Desde esta perspectiva, podemos pensar la promoción como un tipo de acción empresarial que está enraizada en un espacio social específico que la condiciona y estructura. Asimismo, al momento de dinamizar la producción inmobiliaria y de espacio, dicha acción empresarial se configura como acción política, asume formas organizativas específicas y, muchas veces, condiciona la acción estatal. En este marco, inscribimos la necesidad de reconocer las formas de organización colectiva que adquirió la promoción inmobiliaria en la ciudad de Córdoba y analizar sus implicancias en la política urbana. Para trabajar sobre ello, presentamos a continuación la coyuntura local específica que prefigura en el capital promotor cordobés la necesidad política de avanzar hacia una estrategia corporativa colectiva. Así, presentamos el escenario político adverso, para el sector inmobiliario, al que se le atribuye el surgimiento de CEDUC; para luego precisar características generales que hacen a su perfil empresarial y a su estructura organizacional.

### *3.2.1 Contexto político local de surgimiento*

En junio de 2004 se lanzó la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC), nucleando a 19 empresas de la provincia. Irrumpió en la escena mediática local cuando el diario La Voz anunció el lanzamiento de una cámara que aglutina a los ‘desarrollistas urbanos’. En dicho anuncio se señaló que son “empresarios que buscan seguridad jurídica y mayor financiamiento” y que por ello, la CEDUC “aspira a convertirse en un punto de referencia para futuras políticas públicas orientadas al sector” (La voz, 2004b). Durante el acto de lanzamiento el Ing. Martín Amengual, para entonces primer Presidente de la CEDUC, sostuvo que la nueva entidad aspiraba a “convertirse en un punto de referencia para futuras políticas públicas orientadas al sector”; procurando “contribuir con el desarrollo urbano en la ciudad, establecer mecanismos de participación en las decisiones que involucren al sector y defender el cumplimiento del marco regulatorio y consolidar la

---

<sup>37</sup> La necesidad de avanzar en la dimensión política y colectiva de la acción empresarial es compartida por diversas investigaciones en el campo de las ciencias sociales. Específicamente las organizaciones empresarias como objeto de estudio han sido analizadas atendiendo su posición en la estructura económica, su capacidad para incidir en las principales variables de la economía, sus posicionamientos en el espacio público y su relación con otros actores sociales, etc. Complementariamente, Lissin y Dossi (2011) sostienen que es necesario avanzar en el estudio del modo mediante el cual este tipo de entidades se organiza y lleva adelante sus acciones políticas colectivas.

seguridad jurídica” (ibíd.). Especialmente, afirmó que uno de los principales motivos por los que se formó la Cámara fue “la mala predisposición hacia los desarrollistas con que inició su gestión el intendente Luis Juez” (Amengual en La Voz, 2007).

Para comprender este señalamiento es necesario reconstruir brevemente algunos elementos que hacen a la gestión del Intendente Germán Kammerath (1999-2003) y sus cambios con la Intendencia de Luis Alfredo Juez (2003-2007). En un contexto de avance de políticas urbanas neoliberales, las intendencias de Kammerath estuvieron signadas por una continuidad, respecto a la del período anterior, en la flexibilización parcial de la normativa (Peresini, 2020)<sup>38</sup>. Asimismo, el mandatario desarrolló una gestión sospechada de corrupción que, para el 2002, se expresó con una gran crisis de representación tras la renuncia de varios funcionarios de su gabinete municipal y el señalamiento de problemas sin resolver respecto al endeudamiento del municipio, el transporte, la política sanitaria, entre otras (Tomassini, 2018). Este escenario propició el surgimiento de un nuevo espacio político llamado Frente Nuevo<sup>39</sup>, quien para 2003 obtuvo la victoria en las elecciones municipales y dejó electo como intendente de la ciudad de Córdoba al abogado y ex funcionario peronista Luis Juez. Juez configuró su liderazgo e imagen como símbolo de “la lucha por la transparencia y contra la corrupción de los aparatos tradicionales” (Tomassini, 2018, p. 73). Su victoria significó un cambio político que materializó una fisura en el tradicional bipartidismo cordobés (López, 2013).

A nivel de gestión urbana, la asunción de Juez significó la ruptura con las políticas urbanas de la gestión anterior (Lemma, 2017). La discusión respecto al accionar empresarial del capital inmobiliario en la producción de la materialidad urbana y el rol regulador que debía asumir el Estado, fue central en la agenda política impulsada por el juecismo. Por ejemplo, en noviembre de 2005 el diario La Voz tituló en su portada: “Juez: A la ciudad no la definen las constructoras”; apareciendo el juecismo como impulsor de un fuerte debate en torno al desarrollo inmobiliario y la política urbana. El propio Intendente expresaba que si bien los desarrollistas son “los que tienen el dinero para invertir, [esto] no los debe confundir: a la

---

<sup>38</sup> Durante la década de los '90 las políticas urbanas promovieron el desarrollo de proyectos comerciales, recreativos e inmobiliarios de gran escala. La inversión pública se orientó a generar un espacio propicio para la inversión mejorando la infraestructura de ciertas áreas de la ciudad, el acceso vial y la desregulación urbana. En un contexto de neoliberalización de los territorios, se buscó incrementar la competitividad y productividad de la ciudad en red regional-internacional de ciudades del Mercosur (Marengo, 2010, p.73)

<sup>39</sup> Este frente fue compuesto por el Partido Nuevo, el Frente Grande, Unión Vecinal Federal y Cambio Córdoba.

ciudad no la definen las constructoras.” Con ello, remarcaba que si bien el Municipio tenía interés por atraer inversiones, “hay normas de urbanismo que se deben respetar”; como así también, considerar otras voces en tanto que “no es la opinión de los desarrollistas la única que importa, [ya que] en Córdoba viven más de 1,3 millón de personas” (La voz, 2005a).

Es importante señalar un hecho que hizo emerger el debate en la agenda pública local. A pocas semanas de asumir, el ejecutivo decretó una serie de medidas que impusieron fuertes límites a la modalidad de usos y al desarrollo inmobiliario de varios sectores de la ciudad. Por un lado, se suspendió el otorgamiento de nuevas habilitaciones para poner bares y boliches en el barrio Nueva Córdoba y en la zona del ex Mercado de Abasto. Asimismo se paralizó la entrega de permisos para la construcción de urbanizaciones cerradas en la zona sur, por fuera de la avenida de circunvalación. Por otro lado, se suspendió el otorgamiento de aprobaciones para nuevas construcciones por un periodo de noventa días en el área del barrio Nueva Córdoba —uno de los barrios de mayor dinamismo inmobiliario de la ciudad—. Esto último, se decretó bajo el fundamento de que “la densidad edilicia y poblacional alcanzada por la renovación urbana del barrio de Nueva Córdoba”, no era acompañada por la ejecución de obras de infraestructura acordes a la demanda generada (Decreto Municipal N° 14/1 - 2003).

Estas medidas fueron planteadas en respuesta a las fuertes críticas realizadas a la gestión municipal anterior y en el marco del inicio de un trabajo de evaluación y elaboración de nuevas normativas por parte del ejecutivo municipal. En este contexto, el nuevo oficialismo denunció irregularidades y abusos en los últimos tres meses de la gestión del intendente Kammerath, argumentando que las autorizaciones para construir edificios de propiedad horizontal se habían multiplicado significativamente con más de 300 mil metros cuadrados. Juez en ese entonces expresaba: “Esa cifra equivale a sumarle a Nueva Córdoba, dos barrios grandes más. Si se llega a construir sólo el 10 por ciento de los metros ya autorizados, los servicios van a colapsar” (La Voz, 2003).

Respecto a la expansión de urbanizaciones cerradas sobre áreas rurales, se aludió a la necesidad de regular dicho proceso en pos de preservar el área dedicada a la agricultura, como así también evitar el incremento de los costos de la infraestructura y servicios urbanos que estas nuevas urbanizaciones demandaban. El propio Intendente tomó una fuerte postura respecto a ellos, clasificándolos públicamente como “countries encubiertos como si

fueran loteos rurales” (ibíd.)<sup>40</sup>. Al respecto, en una entrevista que realizamos a una ex técnica de la Dirección de Planeamiento, se señaló que desde este espacio se buscó inicialmente generar un marco para regular la práctica de los promotores en la ciudad. La técnica reconoció que la revisión de la normativa se debió al estudio y evaluación de los perjuicios que el crecimiento del sector tenía para otros usos en la ciudad, por ejemplo el rural.

Esta reconstrucción es un punto medular en nuestro análisis ya que, tal como afirma la misma funcionaria, y en correspondencia al análisis que indicamos inicialmente de la contraparte empresarial, estas prácticas de gestión urbana fueron la razón por la cual el empresariado cordobés “se constituyó de modo urgente en la CEDUC” (Entrevista I, ex técnica de la Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Córdoba, 2014). De lo anterior se desprende que el cambio en las condiciones institucionales para la acción y producción inmobiliaria del capital promotor en la ciudad de Córdoba promovido por el juecismo, fue uno de los motivos centrales para el surgimiento de CEDUC. La coyuntura política local y la propuesta de una mayor intervención estatal en la producción de ciudad, dinamizó acciones empresariales que pusieron en evidencia la tensión de intereses y subjetividades respecto a la política urbana. El capital promotor inició así un proceso de organización empresarial bajo la búsqueda de aunar fuerzas y construir una herramienta gremial para afrontar dichos debates; como así también manifestar públicamente su interés colectivo y obtener respuestas institucionales a sus principales demandas. En palabras de Capdevielle (2016) se conformó como un cuerpo de acción corporativa empresaria para presionar y “obtener respuestas institucionales a las principales demandas de los grupos empresarios” (p.10).

---

<sup>40</sup> Pasados los noventa días decretados, se derivan dos situaciones. Por un lado, en lo que respecta a la regulación de Nueva Córdoba, según el registro periodístico del momento, la Municipalidad decidió nuevamente dar “vía libre a la edificación de torres en altura en ese conflictuado sector de la ciudad” (La voz, 2004a). La decisión fue justificada aludiendo a los resultados que la Dirección de Urbanismo había realizado “el barrio aún tiene un enorme potencial inmobiliario, que la densidad de población todavía se encuentra lejos de ser alta y que la proliferación de más torres no afectaría la calidad de vida en la zona” (ibíd.). Por otro lado, en esa misma fuente se adelanta lo que meses después será sancionado por el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba como la modificación del Código de Edificación (Ord. 9387/95), que buscó principalmente limitar la edificabilidad de cada parcela y establecer nuevas superficies mínimas de departamento; como así también las modificaciones de las normativas de cocheras y ascensores que buscaron aumentar (Ord. 10741/04); sumado a la modificación de regulación de la ocupación del suelo en el área central (Ord. 10739/04 Modifica área central – Nueva Córdoba) tras proponer derogar la norma (Ord. 9.386/95) que disponía, hasta ese momento, que se podía avanzar con la edificación hasta en los corazones de manzana.

Desde este momento, la CEDUC se autodefine, y es igualmente reconocida, como la entidad gremial portavoz de los “Desarrollistas Urbanos” de Córdoba. Así es que bajo la misión de defender los intereses de estas empresas, se propone generar “acciones que contribuyan al desarrollo urbano” con vistas de “ser referente del sector desarrollistas promoviendo su competitividad y el crecimiento sustentable de la ciudad de Córdoba”. Para esto, define entre sus principales objetivos el “generar relaciones con los poderes públicos y entidades privadas que inciden en el sector desarrollista”, en vistas de contribuir al desarrollo de la actividad, promover su competitividad y fortalecerlo<sup>41</sup>.

A continuación, presentamos el perfil empresarial y la estructura organizacional con la que consolida su agencia.

### *3.2.2 Perfil empresarial y estructura organizacional*

La CEDUC es una organización reivindicativa (Lattuada, 2013) y jerárquica<sup>42</sup>, conformada en 2019 por más de 30 empresas (Gráfico 5). Institucionalmente, pertenece a la Federación Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC)<sup>43</sup>, al Grupo C20<sup>44</sup> y al Foro de la Construcción Privada de Córdoba<sup>45</sup>. Asimismo, se encuentra formalizada institucionalmente en el Ministerio de Producción y Trabajo<sup>46</sup>. Según la definición de la propia Cámara, los Desarrollistas Urbanos son empresas que elaboran proyectos urbanísticos que abarcan un espectro de diversas actividades: estudios de localización, estudios de mercado, desarrollo de proyectos arquitectónicos, estudio e instrumentación de los mecanismos de

---

<sup>41</sup> Página oficial de CEDUC <https://www.ceduc.com.ar/institucional.html>

<sup>42</sup> El diagrama institucional de CEDUC para 2019 prevé como modelo organizativo una Comisión Directiva, como órgano de conducción de la entidad. Está integrada por el Presidente, un vicepresidente 1° y un vicepresidente 2°, un secretario y un prosecretario, un tesorero y un pro-tesorero, que dura dos años en su mandato y eran reelegibles. Se completa con siete vocales titulares. Además, hay una Comisión Fiscalizadora integrada por tres asociados. Al igual que otras asociaciones empresariales, la Asamblea General es la principal autoridad decisoria y fiscalizadora. En ella participaban todos los asociados.

<sup>43</sup> La Federación Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) es una institución que se creó en 1997 en el marco del Plan Estratégico de Córdoba que promovió el entonces intendente Rubén Martí. Está integrada por 43 entidades entre las que se encuentran las cámaras empresariales, colegios profesionales, las universidades de la ciudad y la Municipalidad de Córdoba. En: [www.adec.org.ar](http://www.adec.org.ar) (fecha de consulta 23/11/2019).

<sup>44</sup> Organización que nuclea una veintena de cámaras de diferentes sectores de la provincia de Córdoba. En: <https://www.ceduc.com.ar/vinculacion-institucional.html> (fecha de consulta 23/11/2019)

<sup>45</sup> El Foro de la construcción privada está conformado por diez instituciones de la industria de la construcción en Córdoba: Colegios Profesionales, Cámaras y la Unión Obrera.

<sup>46</sup> En: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/camarasempresarias> (fecha de consulta 07/07/2019)

financiamiento, comercialización, promoción de acciones tendientes a la consolidación de los emprendimientos, etc.<sup>47</sup>.

**Gráfico 5:** *Empresas integrantes de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos de Córdoba, en 2019.*

TIPO DE ACTIVIDAD	EMPRESAS
<i>Producción por encargo / Constructoras (9)</i>	Deisar, L & S Construcciones S.R.L, Grupo Dinosaurio, Ingeniería SRL e Ings. Roberto y Carlos Trujillo SRL- UTE Grupo -Grupo it, Estructuras S.A., Rode Empresa Constructora, Arinco S.R.L., Proyectos Casas de Bedoya S.A y José Theaux - Montara Desarrollista-
<i>Promotoras (22)</i>	Grupo EDISUR, Grupo Regam - Eisa-, Dycsa S.A., Grupo Ecipsa, Grupo Elyon, Grupo Betania, Allende Pose Desarrollistas, Grupo Lares, GNI, Grupo Proaco, Jena S.A., 3D Desarrollistas, Edilicia Suez, Grupo Canter, Novillo y Asociados, Vesinm - Grupo Vespasiani-, Grupo Miterra, Gambandé Servicios Inmobiliarios, Brandolini y Asoc. S.A, Dakota, Grupo Dumas Bienes Raíces y XYZ Desarrollos.

*Fuente:* Elaboración propia basado en CEDUC, publicaciones en la página web. Fecha de consulta: julio y diciembre de 2019.

Respecto al tipo de actividad que llevan adelante, para 2019 en su gran mayoría se caracterizan por ser promotoras a diferentes escalas, aunque las constructoras o productoras por encargo representarán un importante porcentaje. Las empresas promotoras representan el 71% —es decir, 22 empresas— de los socios de la CEDUC, dentro de las cuales podemos reconocer importantes diferencias en lo que respecta a su escala de integración y producción. Por un lado, están aquellas empresas promotoras que surgen a partir de constructoras o inmobiliarias, que han diversificado sus actividades hacia la promoción pero que han mantenido su actividad económica original. Por otro lado, encontramos empresas promotoras de gran tamaño, altos volúmenes de producción y mayores niveles de complejidad y articulación del proceso productivo como son el caso de Grupo EDISUR, Grupo Regam-Eisa, Dycsa S.A., Grupo Ecipsa, entre otras. Asimismo, encontramos un conjunto de empresas que sólo se limitan a la construcción o producción por encargo y representan el 29% —es decir, nueve empresas— de los socios de la CEDUC. Muchas de ellas están vinculadas directamente con las obras de otros grupos empresariales que promueven proyectos de gran escala —como es el caso de Rode Empresa Constructora que construye Housing Manantiales del Grupo EDISUR—<sup>48</sup>.

Al realizar una reconstrucción de los cargos directivos de la CEDUC desde su fundación hasta la actualidad (Gráfico 6), observamos cómo el espacio de conducción fue ocupado por

<sup>47</sup> Página Oficial, fecha de consulta febrero de 2016.

<sup>48</sup> Para amplia al respecto, ver Capdeville (2016).

un reducido núcleo de empresarios caracterizados por su liderazgo en la promoción. Así fue que durante los primeros ocho años —de 2004 a 2012— de la Cámara, la voz oficial estuvo representada por Martín Amegual del Grupo Regam y Horacio Parga del Grupo Edisur. Luego emergió la figura de Enrique Maluf de Maluf & Asoc., que durante el 2010-2012 ocupó un nuevo cargo en la Cámara como vicepresidente, y presidió en 2012-2014 —junto a Amegual— dicho espacio. Finalmente, a partir del 2014 y hasta la actualidad, César Martínez del Grupo Betania y Pablo Bailán del Grupo Vesinm, encabezaron rotativamente el espacio. Como vemos, el Grupo EDISUR tiene un lugar central en la conducción de la Cámara desde su surgimiento.

**Gráfico 6:** Cargos directivos de la CEDUC, entre 2004 y 2020

Año/Cargo	2004-2006	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018	2018-2020
<b>Presidencia</b>	Martin Amegual (Grupo Regam)	Martin Amegual (Grupo Regam)	Horacio Parga (Grupo Edisur)	Horacio Parga (Grupo Edisur)	Enrique Maluf (Maluf y Asoc)	Cesar Martínez (Grupo Betania)	Cesar Martínez (Grupo Betania)	Pablo Balian (Grupo Vesinm)
<b>Vice- Presidencia 1º</b>	Horacio Parga (Grupo Edisur)	Horacio Parga (Grupo Edisur)	Martin Amegual (Grupo Regam)	Martin Amegual (Grupo Regam)	Martin Amegual (Grupo Regam)	Pablo Balián (Grupo Vesinm)	Pablo Balian (Grupo Vesinm)	Cesar Martínez (Grupo Betania)
<b>Vice- presidencia 2º</b>	-	-	-	Enrique Maluf (Maluf y Asoc)	Horacio Parga (Grupo Edisur)	Gabriel Teicher (Grupo Elyon)	Javier Novillo (Novillo y Asoc.)	Enrique Montecino (Grupo Ecipsa)
<b>Secretaria</b>	Enrique Montecino (Grupo Ecipsa)	-	José López (Grupo Dinosaurio)	César Martínez (Grupo Betania)	Enrique Montecino (Grupo Ecipsa)	Enrique Montecino (Grupo Ecipsa)	Enrique Montecino (Grupo Ecipsa)	Lucas Salim (Grupo Proaco)

*Fuente:* Relevamiento y elaboración propia basado en página oficial de CEDUC y diario La Voz. Fecha de consulta: julio y diciembre de 2019.

### 3.3 Visiones sobre el negocio inmobiliario, la macro y los principales problemas urbanos

Desde su lanzamiento, la CEDUC se constituyó como un agente político con objetivos gremiales. En este proceso, tomó posición pública respecto a diversos temas de agenda, que nos dan cuenta de su visión sobre el negocio inmobiliario, sus vicisitudes en la política y dinámica macroeconómica, y sobre su lectura del problema urbano. En base al relevamiento realizado, encontramos que parte de la formación discursiva de la entidad giró en torno a distintos macro temas: i) las fluctuaciones de la economía y sus efectos en el negocio inmobiliario, ii) la falta de crédito inmobiliario para la “clase media”, y iii) la carencia de infraestructuras y el déficit en la provisión de servicios públicos a escala urbana.

Si bien las prácticas y esferas posibles de su acción no son reductibles —ni igualables— a sus prácticas discursivas, éstas son enunciaciones públicas que adquieren preponderancias diferentes frente a cada coyuntura y, principalmente, nos permiten acercarnos a sus visiones y posturas respecto al negocio inmobiliario y al problema urbano. En lo que sigue nos centraremos en ello.

### *3.3.1 Las fluctuaciones de la economía y sus efectos en el negocio inmobiliario*

La relación entre la economía y la producción inmobiliaria es central para entender las preocupaciones y acciones de los agentes involucrados en dicho proceso. Al realizar nuestro recorrido, encontramos que desde 2007 emergieron enunciaciones recurrentes en la dirigencia de CEDUC que dan cuenta de la importancia y el sentido que los cambios macroeconómicos tienen para sus negocios, principalmente al generar un escenario de incertidumbre.

En el Capítulo 2 de esta tesis, explicamos cómo el esquema macroeconómico de la posconvertibilidad favoreció la expansión sostenida del sector de la construcción y la promoción inmobiliaria. En este sentido, señalamos que fueron factores cruciales para la reactivación del mercado inmobiliario la emergencia de inversor agropecuario y la centralidad de la inversión de sus excedentes. Del mismo modo, señalamos la importancia de la política estatal de obras públicas, tasas de interés bajas, la reducción de los costos de construcción producto de la abrupta devaluación del peso argentino y las oscilaciones ascendentes en los precios del suelo. Sin embargo, marcamos cómo este crecimiento sostenido se vio interrumpido con la crisis financiera internacional del 2008 y el llamado “conflicto con el campo” (Del Río, Langard y Arturi, 2014).

Al analizar las enunciaciones de la CEDUC, reconocemos que desde 2007 su preocupación central, a nivel macroeconómico, estuvo en la creciente reducción de los márgenes de ganancia, rentabilidad y ventas que caracterizaban al sector en inicios de la década. Según CEDUC, diferentes elementos explican dicha situación: la pérdida de un dólar competitivo y estable, el creciente proceso inflacionario, la suba de las tasas de interés y los intentos de pesificación del mercado.

La alta rentabilidad registrada en el sector de la construcción en los primeros años post convertibilidad se debió principalmente a un tipo de cambio real elevado y al bajo costo de los factores de producción del sector —suelo, mano de obra y materiales de construcción— (Baer, 2008). Los precios de los inmuebles permanecieron en dólares, mientras que los

costos se pesificaron, cayendo considerablemente dada la devaluación/depreciación de la moneda (Lapelle, López Asensio y Woelflin, 2011; Del Río, Langard y Arturi, 2014). En este sentido, para 2007, cuando el modelo comenzó a mostrar las limitaciones económicas (López, 2013), emergió entre las preocupaciones el sostenimiento de un dólar competitivo como condición macroeconómica. Al respecto el entonces presidente de la Cámara Martín Amengual (2007), reconoció que el dólar competitivo había sido el acierto político que permitió renacer la industria en Argentina, pero que su pérdida en una “espiral inflacionaria descontrolada” repercutió directamente en la rentabilidad del sector. En la misma línea se expresaron años después, Praga (2010) y Maluf (2012), sus sucesores en la presidencia de la CEDUC, remarcando que estos cambios generaban un aumento del precio de los inmuebles y una caída en las ventas.

En relación a la inflación, la preocupación de la CEDUC principalmente se asocia a sus implicancias en los costos de producción y en la reducción de los márgenes de ganancia, al afectar el costo global del emprendimiento y agregar incertidumbre sobre el poder de consumo efectivo de la demanda final. Se reconoce a su vez, que la evolución de la inflación sigue el ritmo de alza de los precios de los inmuebles producto de la predominancia de uno sobre el otro.

“...el sector no pudo escapar de la realidad, de la devaluación y el aumento de la tasa de interés. El desarrollismo cayó en la misma volteada que el conjunto de la economía. Mientras la economía siga enredada en ver a cuánto cotiza el dólar y cuánto será la tasa de interés, las ventas al contado van a seguir oscilando. Van a tener que aflojar, hay muy poca actividad y esto genera menos recaudación y desocupación incipiente” (Maluf en La Voz, 2014).

La tasa de interés define los costos del dinero necesario para financiar el desarrollo inmobiliario, las condiciones de financiamiento para la demanda y el costo de oportunidad que genera a los inversores. La política de tasa de interés reales negativas, característica del período 2002-2007, favoreció el incremento del volumen del crédito y “las posibilidades de endeudamiento barato para las ramas productivas” (López, 2013, p 250). Favoreció, también, la inversión en construcción residencial y la financiación del consumo de bienes durables de ciertos sectores sociales —asalariados profesionales, técnicos y operativos, jefes y trabajadores autónomos profesionales— (ibíd.).

El aumento paulatino de la tasa de interés nominal de 2.6, en 2004, a 11 hacia 2009 se convirtió en una de preocupación central entre los promotores, que sumado a la crisis de

2007/2008, generó un escenario de incertidumbre y habilitó la caída de las expectativas y confianza del principal inversor inmobiliario: el “hombre de campo” y el “inversor del interior”. Se evaluó que el inversor que antes compraba departamentos para resguardar su capital, tuvo una participación cada vez menor en las compras de inmuebles al inclinarse por la inversión en otro tipo de negocio financiero:

“...el inversor del interior....no sólo el hombre de campo, sino todos aquellos que de una u otra manera estaban alcanzados por la actividad agropecuaria: farmacéuticos, contadores, comerciantes...llegó a concentrar 75% de las ventas de departamentos en zonas de esta capital, como Nueva Córdoba. Ahora, la gente invierte menos, proporcionalmente a la caída de las expectativa” (Vilella en La Voz, 2009)

En la misma dirección Parga —del Grupo EDISUR— sostuvo que:

“En el mercado se observa un cambio en las expectativas, con un mayor desarrollo de inmuebles para el usuario final y una caída en la participación de los productos para inversores, como los departamentos en Nueva Córdoba” (Parga en La Voz, 2009)

Para entonces, se comenzó a hablar de “un recambio de inversores” y emergió en el mapa el consumidor final de clase media que requiere una venta financiada: “los que tienen excedentes, pero que no les alcanza para adquirir una suma importante de dólares, y a su vez necesitan una vivienda, acuden a la compra financiada (Maluf en La Voz, 2012). La conformación de esta nueva demanda se sostuvo por parte del capital promotor con políticas de financiamiento y con una redefinición del tipo de emprendimientos a ofrecer. Respecto a este último punto, las casas y departamentos para inversiones dejaron de ser los principales motorizadores del mercado y se planteó un re direccionamiento a la venta de lotes, cocheras y comercios para compradores particulares que buscaban inmuebles para uso o para resguardo de valor, pero con menor poder adquisitivo que los inversores característicos en el mercado hasta el momento.

Continuando con el análisis, y sumado a esto, desde 2011 la CEDUC explicó que la retroacción en la producción y en la oferta del sector fueron consecuencia directa de la pesificación de la actividad producto de la política de cepo cambiario y la generación de un clima de desconfianza y especulación (Parga en la Voz, 2011). El llamado cepo cambiario fue una medida financiera de restricción a la compra de divisas extranjeras, aplicada por el entonces Ministro de Economía Axel Kicillof (Resolución General N° 3210, AFIP). La

aplicación de este y otros instrumentos, significaron intentos por pesificar las operaciones inmobiliarias en la Argentina, dolarizadas desde la década de los '70 (Gaggero y Nemiña, 2016). Dado que el mercado argentino se maneja en dólares, la restricción cambiaria se visualizó como una política que sumaba complicaciones para las transacciones inmobiliarias, acrecentando la incertidumbre y disminuyendo la oferta y demanda. Tanto así que en 2013 el Gobierno Nacional impulsó un nuevo instrumento financiero: el CEDIN (Certificados de Depósito para la Inversión). Esta política fue, siguiendo a Del Río et al (2013), “un mecanismo para repatriar y blanquear capitales que se encontraban en el exterior” que les permitió “continuar comercializando los inmuebles en patrón dólar a pesar de la restricción de la compra de divisas extranjeras y sostener el ciclo de expectativas en alza” (p. 22). La CEDUC recibió con cierta expectativa este nuevo instrumento y solicitó que la Municipalidad adhiriera y normalice su uso, al considerar que el mismo permitía reactivar la comercialización de inmuebles de ventas no financiadas (Maluf en La Voz, 2013).

La inestabilidad económica de nuestro país es un elemento de preocupación constante para el capital promotor. Sin embargo, es en 2007 cuando esto se torna en un tópico central de debate para los miembros de CEDUC<sup>49</sup>. La crisis internacional, el conflicto agrario de 2008 y la emergencia de ciertas contradicciones —como son la tendencia inflacionaria acentuada, la devaluación del tipo de cambio y la suba en las tasas de interés y la inestabilidad política— fueron reconocidos por CEDUC como los causantes de la desconfianza económica y paralización de los principales inversores del sector. Frente a esto, la Cámara señaló que la vulnerabilidad que el capital encontraba frente a las oscilaciones, frecuentes y de distinto tipo, trajo dificultades y desconfianzas para el negocio inmobiliario y evidenció la necesidad de una política económica paliativa para el sector.

### *3.3.2 La falta de crédito inmobiliario para la “clase media”*

Desde su creación la CEDUC exigió al Estado políticas estatales que ampliarán el sistema de créditos hipotecarios. En particular, para los empresarios era necesario favorecer el incremento de la demanda solvente en el mercado mediante la búsqueda de acceso a la compra de inmuebles por parte de la denominada “clase media”. En este sentido, Amengual argumentó que “el ciudadano de clase media no tiene posibilidad de acceso a la vivienda

---

<sup>49</sup> Según López (2015), desde mediados de 2007 el modelo económico nacional comenzó a mostrar sus barreras estructurales iniciándose una etapa diferente en el neodesarrollismo argentino que dará lugar a una reconfiguración política del empresariado en Argentina e instalará en la esfera empresarial ciertos macrotemas que apuntan a dar cuenta de las limitaciones económicas del ‘modelo’ y la re-identificación de los diferentes actores colectivos en el nuevo campo discursivo.

para encontrar un hábitat que le permita desarrollarse familiarmente con dignidad, porque no hay financiamiento” (Amengual en La Voz, 2005)

En reiteradas oportunidades encontramos enunciaciones de la dirigencia de la CEDUC al respecto, señalando que si bien concentran su actividad en el “sector ABC1”<sup>50</sup>, el “mercado virtuoso” de la producción inmobiliaria esperaba su incremento con la clase media (La Voz, 2007). Específicamente, la entidad sostuvo que la causa principal del déficit habitacional y “la falta de tres millones de viviendas en el país” era la ausencia de crédito y la falta de capacidad de ahorro de los sectores medios. Como señala Baer (2013), el comportamiento de la demanda final en el mercado inmobiliario depende de las posibilidades de consumo que disponen las personas, ya que la vivienda es quizás la mercancía que más presiona sobre la estructura de gastos de las mismas. Por lo tanto, la imposibilidad de acceder al crédito es un factor central para los promotores y es, en ese marco, que demandan al Estado un mayor financiamiento a la “clase media” para atender a un segmento de mercado conformado por aquel estrato de la población que no posee ahorro y depende del salario para acceder a su compra.

Frente a esta situación —y en un intento por sobrellevar esta barrera que desde la perspectiva de la oferta limita las posibilidades de expansión del mercado— la CEDUC promovió desde su fundación un proyecto para la utilización de los fondos de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En su presentación a legisladores nacionales cordobeses, en agosto de 2004, Martín Amengual como presidente de la CEDUC, planteó:

“Es una propuesta que va más allá de nuestros intereses. La clase media ha perdido poder adquisitivo y esta es una posibilidad de dar créditos a 20 años con una tasa de tres por ciento anual. Proponemos que se recree alguna figura como la Unidad Funcional de Chile y que se usen los fondos de las AFJP a largo plazo.” (Amengual en La Voz, 2005)

Desde la Cámara se argumentó que las administradoras de las AFJP disponían de grandes montos económicos que podían destinarse, en un 20% aproximadamente, a la financiación de viviendas. Frente a ello, la propuesta de la CEDUC fue utilizar los fondos que

---

<sup>50</sup> El sector ABC1 hace referencia a aquella franja de población que posee gran poder adquisitivo. Según Mora y Araujo representa la categoría más alta del índice de nivel económico social (NES), y es de uso frecuente en los estudios de marketing para referenciar a las clases sociales de gran poder adquisitivo. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6032/1/S028552\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6032/1/S028552_es.pdf)

manejaban en ese momento las AFJP para ofrecer créditos a 20 años con una tasa del tres por ciento anual —ajustables por inflación y con mecanismos de indexación de créditos y contratos a una unidad de cuenta—. Complementariamente, se avanzó en una propuesta para dejar de lado la prohibición en Argentina de mecanismos de indexación en las operaciones inmobiliarias<sup>51</sup>. Si bien el sector aplicaba la actualización de las cuotas de los proyectos financiados durante su construcción en base a la evolución del índice de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), como una forma de resguardarse en un contexto inflacionario, esta propuesta avanzaba en la posibilidad de aplicar una unidad de cuenta ajustable de mayor seguridad jurídica y económica para que el Estado facilitase el crédito inmobiliario con los fondos de las AFJP.

“La sociedad podría comprar su vivienda a los valores actuales, si tuviera financiamiento como existe a nivel internacional, al dos o tres por ciento a 15 ó 20 años. Para esto se podrían utilizar los recursos de las AFJP, que son ahorros de los ciudadanos... ese dinero les corresponde a los trabajadores que están ahorrando (y no a la empresa) y deberían volver como financiamiento hacia ellos. En caso contrario se traba el desarrollo...” (Amengual en La Voz, 2005)

Frente a los límites macroeconómicos que enfrentaba el sector, la CEDUC encontró en las clases medias un segmento de mercado donde redireccionar su producción y para ello pujó por instrumentos de financiación estatal. Argumentó al respecto que "una gran materia pendiente" de Argentina era que las clases medias puedan acceder a su vivienda en propiedad (Amengual, 2006); que no les resultaba "justo ni razonable" que la sociedad fuera "una sociedad de inquilinos porque el salario solo alcance para un alquiler" (Praga, 2006) y finalmente que sin financiamiento, el problema habitacional en las clases medias "no parece tener solución" (Vocal MiTerra, 2008). En todos los casos la solución era, desde la perspectiva de la CEDUC, el proyecto de las AFJP<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> La indexación está prohibida en nuestro país desde 1991, cuando la Ley de Convertibilidad N° 23.928 prohibió la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas.

<sup>52</sup> Si bien el proyecto impulsado desde CEDUC nunca tuvo cauce, años después el dirigente Amengual presentará una iniciativa anclada en el mismo interés: el uso de fondos públicos para la dinamización del sector inmobiliario privado. En 2012, el mismo Martín Amengual, ahora desde otras instituciones colectivas y bajo la presidencia de la Fundación Mediterránea, va impulsar un proyecto similar sobre los fondos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Es en las propias notas periodísticas que se reconoce que este nuevo proyecto tiene sus inicios y es continuidad del proyecto que desde CEDUC se impulsó desde 2004 (La Voz, 2012).

Estas propuestas no tuvieron curso en la política estatal. Sin embargo, años posteriores, desde la presidencia de la CEDUC se señaló que, frente a ello, la clave en la recuperación del sector estuvo en “*los planes de financiación de las propias desarrollistas*” (Parga en La Voz, 2012). Así lo evidencia el índice de ventas CEDUC, que desde el 2011 comenzó a mostrar una recuperación económica de la mano de aquellas propuestas que brindaban una alternativa de financiación<sup>53</sup>.

### *3.3.3 La carencia de infraestructuras y el déficit en la provisión de servicios públicos a escala urbana*

El suelo urbano es el soporte principal de los desarrollos inmobiliarios y las características diferenciales que éste asume inciden de manera central en las condiciones y posibilidades de rentabilidad del capital promotor. La mayor o menor distancia de los lotes particulares a las redes principales, puede generar costos distintos para aprovisionar a los terrenos de nuevos valores de uso y, si estos costos deben ser asumidos por los promotores, sus diferencias de magnitud se reflejarán en las rentas del suelo y posteriormente en el precio del mismo (Jaramillo, 2009). Desde este marco, podemos comprender por qué la carencia de infraestructuras y el déficit en la provisión de servicios urbanos fue una preocupación constante para CEDUC:

“Hay necesidad de meterle mano entre la Provincia y la Municipalidad a toda la ciudad, se lo hemos pedido a los candidatos a intendente. Toda la infraestructura de Córdoba necesita adecuación” (Pizarro en La Voz, 2011).

Desde la fundación de la Cámara, se encuentran referencias periodísticas que evidencian cómo los servicios públicos urbanos representan un problema para los promotores a la hora de encarar los desarrollos inmobiliarios. Específicamente la crítica central estuvo en las prestaciones de cloacas, gas natural, infraestructura vial, electricidad y agua potable —con mayor notoriedad en las dos primeras—. En ello, se señaló la situación crónica de “notoria desinversión en infraestructura” de la ciudad y los elevados costos improductivos que esta situación traía para el negocio inmobiliario (Parga en La Voz, 2006). Los promotores reconocen las limitaciones estructurales del sector público para financiar el desarrollo urbano. Así, las estructuras urbanas deficitarias y desiguales son consideradas consecuencias negativas y acumulativas para el negocio inmobiliario, al afectar su tasa de

---

<sup>53</sup> En este marco, la venta de departamentos se incrementó en un 62,1% y la de lotes un 40,9%, mientras que las ventas no financiadas presentaban una caída de más del 20% con relación a un año atrás. Fuente: Índice de ventas, CEDUC.

rentabilidad; y se entiende que se constituyen en expulsores de inversión. Desde esta posición se reclamó que las autoridades debían “tomar cartas en el asunto y convertir a Córdoba en un polo de atracción de inversiones” (Maluf en La Voz, 2013).

En varias oportunidades los promotores demandaron políticas concretas para la mejora de las condiciones urbanas. Por ejemplo, en 2007, Amengual solicitó que el nuevo gobierno municipal tenga “un gesto de grandeza para consensuar las grandes líneas de crecimiento de la ciudad” (La Voz, 2007). Refería con ello a la eliminación de la Tasa de Edificación Municipal, la cual fue eliminada en la década de 1990 y restituida bajo el mandato de Juez en el año 2003. Dicha tasa, sostuvo Amengual, “no tiene ninguna contraprestación”, representa “un costo importante y es un esfuerzo más para quienes construyen” (ibid). Así, una vez más, la CEDUC se posicionó tensando la política urbana y los gastos públicos y propuso modos de gestión acordes a sus necesidades. En diciembre de 2007, el mismo Amengual afirmó dicha necesidad e impulsó la conformación de un fideicomiso estatal para destinar los fondos a infraestructura: “que se haga una ley para manejar las áreas de reconversión urbana, al estilo español... no tiene ninguna contraprestación... [Representa] un costo importante y es un esfuerzo más para quienes construyen” (Amengual en La Voz, 2007).

En la problemática respecto a la provisión de gas natural es donde se observó mayores niveles de conflictividad y acciones específicas para su resolución. En 2008 se hizo pública una puja entre la empresa que monopoliza la distribución del servicio en la ciudad — ECOGAS— y la CEDUC. En ella, la distribuidora propuso que la CEDUC “colabore financieramente” con un fondo de ocho millones de dólares, para un proyecto de mejoramiento de la presión de redes y mejora en la distribución de gas natural en la ciudad. Esta propuesta fue rechazada por CEDUC, aludiendo que no les correspondía asumir ningún costo adicional. En noviembre de 2012, ECOGAS decidió suspender la factibilidad de gas a los emprendimientos que superasen el consumo familiar estándar, condicionando el acceso a la realización de obras de refuerzo que aseguren el suministro a todos los usuarios de esas áreas. Esta medida provocó una paralización de más de 4.000 obras, que se prolongó hasta 2013 y condujo a que la CEDUC accionará en concertar las voluntades políticas necesarias para solucionar el tema mediante audiencia con el entonces secretario de Desarrollo Urbano, Mariano de Juan (La voz, 2013). La situación derivó en un convenio entre la Municipalidad de Córdoba, ECOGAS y la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos (CEDUC) para ejecución de la obra “Ramal de Alimentación a Planta Reductora de Presión

Plaza Urquiza”, indispensable para garantizar la provisión de nuevos usuarios de emprendimientos de una zona de importante expansión inmobiliaria —San Vicente, Centro, General Paz y Nueva Córdoba—. Ante esta situación vemos cómo una vez más CEDUC se posiciona como un actor clave en la gestión del conflicto a las redes de servicios.

Los miembros de CEDUC saben que la calidad del equipamiento e infraestructura de un área determinada influyen decididamente en las posibilidades de valorización inmobiliaria. Frente a ello, accionan estratégicamente para movilizar al Estado a proveer a sus emprendimientos con equipamientos y servicios urbanos, y exigen a éste mejoras urbanas que garanticen el proceso de valorización. En este sentido, el capital promotor se enfrenta a los avatares del problema urbano y socializa sus necesidades en la demanda al gobierno local de políticas de inversión en pos de crear un buen clima para la atracción de los negocios. La escala urbana se ratifica como el lugar donde se toman las decisiones concretas (Brenner, Peck y Theodore, 2015) que permiten mejores condiciones para la producción inmobiliaria.

### **3.4 Incidir en la agenda. La materialización institucional de su acción política**

En este apartado prestamos especial atención al análisis de la acción política de CEDUC al momento de debatir la gestión urbana, a los fines de precisar sus alcances e incidencias en la política urbana. En este sentido, nos interesa recuperar y precisar que nuestra perspectiva analítica se guía por premisas provenientes del enfoque que sostiene al Estado como relación social (Oszlak y O'Donnell, 1995), es decir la estatalidad como campo de interacción de una multiplicidad de actores que inciden en su constante proceso de formación (Perelmiter, 2007 en Ventura, 2020). Específicamente, adoptamos la idea de que el Estado es un actor central en el proceso de urbanización y que mediante la gestión urbana puede habilitar o condicionar la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas (Jaramillo, 2011). En consecuencia, la configuración de la política urbana es resultado de un “conjunto de tomas de posición estatal” que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social (Del Río, Ursino y Vértiz, 2013).

Al reconocer que el modo en el que se configura la política urbana y los instrumentos de gestión condiciona directamente los procesos de valorización inmobiliaria, nos interesa remarcar que la participación estratégica y la perspectiva de los actores son elementos decisivo en los procesos de formulación de las políticas públicas y de gestión territorial (Del Río, Coletti y Raymundo, 2018). En este sentido, a continuación nos proponemos identificar

las formas que adquiere la acción política de CEDUC respecto a la cuestión urbana, a efectos de considerar sus alcances en las condiciones institucionales locales.

#### *3.4.1 Gestión y regulación urbana. Por una política urbana concertada y (re) regulada*

A lo largo de su trayectoria la CEDUC tuvo intervenciones claras respecto a su aspiración política de establecer mecanismos de participación en las decisiones que involucren al sector y que consoliden una gobernanza local basada en acuerdos público-privados. Si bien la original preocupación que los llevó a nuclearnos fue “una actitud de la Municipalidad de poner en duda una serie de proyectos aprobados en la gestión anterior a Luis Juez”, reconocen luego la necesidad de “mejorar el Código Urbano, para evitar que el Ejecutivo funcione en forma retroactiva ante determinado problema” (Amengual en La Voz, 2005b).

Frente al “agobio de la coyuntura”, se reconoce que el debate entre los “distintos actores del desarrollo urbano” sobre el perfil de la ciudad y sus áreas a desarrollar, es central para el incentivo de la inversión. En palabras del entonces vicepresidente Parga los desarrollistas no “somos sólo hombres de negocios movidos por intereses de lucro, sino que asumimos grandes desafíos a nuestro exclusivo riesgo, generamos riqueza y creamos una importante cantidad de puestos de trabajo” (Parga en La Voz, 2006). Por ello, para el empresario era necesario pensar en asociaciones entre el sector público local y el sector privado que promoviera el desarrollo de la ciudad. En ello, propusieron rediseñar el Plan Director de la ciudad y demandaron un nuevo espacio público-privado desde el cual se pudiese pensar la planificación urbana de la ciudad, el diseño de la política urbana y la consecuente inversión pública.

La CEDUC propuso así avanzar en un modelo de gestión basado en la coalición y con eje en sus necesidades e intereses respecto a la ciudad. De ahí que a mediados de 2006 se anotició bajo el titular “Córdoba busca su destino urbanístico”, que desde la intendencia de Luis Juez se promulgaba el inicio a una mesa de trabajo por el Plan Director Urbanístico de la ciudad de Córdoba —compuesta por diversas instituciones, entre ellas la CEDUC—<sup>54</sup> (La Voz, 2006b). Esta mesa buscó “definir, en base a estudios técnicos previos, cuánto, cómo y hacia dónde se va a extender la ciudad en las próximas décadas” (ibid). Se señaló que “cuando eso esté definido (...), comenzarán los cambios legislativos que marcarán nuevos

---

<sup>54</sup> Serán parte de esta mesa la Municipalidad, las facultades de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad Nacional de Córdoba y los actores privados que “hacen la ciudad” y se nuclean en la Cámara de la Construcción, la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba, la Cámara Inmobiliaria y el Colegio de Ingenieros

usos del suelo, nuevos espacios para las distintas actividades y nuevas pautas que regulen la densidad de población de cada sector” (ibíd.). De modo, con la constitución de este espacio Luis Juez formalizó un proceso de concertación de la política urbanística de la ciudad de Córdoba; espacio que la CEDUC reconoce como símbolo de “un acercamiento y un entendimiento por parte de él, de quienes eran y cuán positivos eran los desarrollistas en Córdoba. Y se dispuso a escuchar que hubiera en Córdoba una ordenanza para edificación moderna, acorde a la situación actual” (Amengual en La Voz, 2007).

En 2007 la mesa de trabajo se formaliza bajo el decreto municipal como Consejo de Planificación Urbanística de la Ciudad de Córdoba (CPU)<sup>55</sup>. Con ello, a dos años de su constitución, la CEDUC logró uno de sus principales objetivos fundadores: establecer mecanismos de participación con los poderes públicos en las decisiones que afectan al sector. En una entrevista, que le realizó la redacción del diario La Voz a Amengual en octubre de 2007, y frente a los resultados electorales que daban como electo al radical Daniel Giacomino como intendente de la ciudad, el mismo planteó la necesidad de que este Consejo siga trabajando. Evaluó que “Córdoba es una ciudad que es anárquica” y que es necesario reformular las ordenanzas de edificación, en post de garantizar tanto la seguridad jurídica necesaria para el capital inmobiliario, como así también planificar las áreas de dinamismo inmobiliario:

“En Córdoba hay una ordenanza, pero para nuestro modo de ver está mal. Por ejemplo, creemos que el barrio General Paz no deberíamos tocarlo, porque es un barrio lindo, de época. Si la Ordenanza te lo permite y el mercado te lo requiere, tenes que construir ahí. También preservar Alta Córdoba y reciclar barrios que no tuvieron ningún valor arquitectónico como Güemes, que están próximos al centro.” (Amengual en La Voz, 2007)

En el recorrido de las fuentes, se reconoce que hay un énfasis en el rol positivo de los desarrollistas en la producción de la ciudad, como así también en su lugar clave en la “modernización” de la misma. Se reafirma la necesidad de mejorar integralmente el perfil de ciudad y en generar mejores condiciones de inversión para el capital inmobiliario en la ciudad, por lo que es necesario trabajar específicamente sobre el uso del suelo.

---

<sup>55</sup> El Consejo de Planificación Urbanística (CPU) de la Ciudad de Córdoba fue creado el 27 de febrero de 2007 mediante el Decreto Municipal N° 597. En este se establece que el Concejo tendrá el carácter consultivo a los fines de implementar una política de planificación participativa en la ciudad, y estará integrado por funcionarios diversos funcionarios municipales y actores privados, entre ellos 1 (un) representante titular y 1 (un) representante suplente de la CEDUC.

Así, para el 2008, la concertación público-privada se consolidó como un tema de agenda para el capital promotor y la gestión municipal. En ello, la Municipalidad avanzó, según el Secretario de Planificación de la Municipalidad de Córdoba, en proponer “instrumentos de recaudación y financiamiento de la obra pública mediante la flexibilización normativa para emprendimientos puntuales” (Rey en La Voz, 2008b). Así, específicamente se comenzó a hablar en el oficialismo de la necesidad de instrumentar mecanismos de captación de plusvalía, con vistas a mejorar la capacidad de gestión y financiar el desarrollo urbano planificado.

Según Peresini (2021), la experiencia del Consejo de Planificación Urbanística da cuenta de cómo comienza en la ciudad “un ciclo de normalización de instrumentos y espacios de participación empresarial que, se encuentra no sólo apoyado por las condiciones y agendas internacionales, sino que depende simultáneamente del poder de injerencia de las figuras de poder local que aseguren su materialización, una expresión de la gobernanza urbana empresarialista realmente existente” (p. 176). Desde este Consejo, se propusieron una serie de instrumentos de gestión —certificados de edificabilidad potencial transferible, obras complementarias y el primer convenio urbanístico firmado con EDISUR—, que ofrecieron una relación más directa entre las necesidades del sector privado y las posibilidades del municipio y sirvieron como mecanismos de negociación de normas e índices constructivos (ibíd.).

Desde la Cámara no hubo objeciones al respecto, pero se señaló que el punto de debate estaba en su mecanismo de aplicación. Se reconoció que la Municipalidad de Córdoba estaba en una situación financiera “bastante grave” por lo que “la concertación [era] una muy buena forma de obtener recursos” (Pizarro, miembro CEDUC, en La Voz, 2008b). De manera que, para la CEDUC, formular un instrumento de recuperación de plusvalías urbanas permitía facilitar la recaudación fiscal y, a la vez, contribuir beneficiosamente a la ciudad.

En este marco de debate, en junio de 2008 se firmó el primer convenio urbanístico (Ordenanza N° 11545/08) entre la Municipalidad de Córdoba y el Grupo EDISUR —quien en ese entonces presidía la Cámara mediante su Director Horacio Parga—. Con este primer convenio se habilitó la modificación de la zonificación y nuevos usos y fraccionamiento del suelo para la ejecución del mega emprendimiento Manantiales, caso en el que trabajaremos en profundidad en el último capítulo de esta investigación.

El objetivo de la CEDUC de lograr un espacio institucionalizado de concertación público-privada se continuó afianzando mediante su incorporación en las Bases del Plan Director

2020, presentado a fines de 2008 por la Municipalidad y ya bajo la gestión de Daniel Giacomino. En el mismo se expresó la necesidad de construir herramientas de concertación público-privada con las cuales:

“...puedan captarse las plusvalías generadas por la inversión de grandes capitales en el mercado inmobiliario, destinando tales montos al desarrollo de la ciudad, principalmente en favorecer las áreas con mayores necesidades. Asimismo, debe preverse la posibilidad de plantear proyectos cogestionados entre la Municipalidad y el sector privado, a fines de producir y comercializar tierra urbana para diferentes sectores sociales” (Plan Director, 2008, p. 29).

Sin embargo, la institucionalización definitiva del espacio de concertación continuó siendo una demanda de la CEDUC. En 2010 el entonces Director Ejecutivo Carlos Lazcano Pizarro lo expresó al plantear que era “necesario dar institucionalidad al Consejo de Planificación buscando que trascienda los mandatos políticos y permita sentar las bases de una política de Estado” (La voz, 2010a). Con un discurso que resalta nuevamente el desfinanciamiento de la Municipalidad como elemento explicativo central para poner en marcha un proyecto de este tipo, el capital promotor cordobés puso en valor la iniciativa en tanto permitía “pasar del modelo del estado regulador a un estado con un rol protagónico, como promotor del desarrollo” (Moroni del Grupo EDISUR en La Voz, 2010a).

Cada una de las instancias de flexibilización y apertura que los promotores consiguen en estos años, habilitan en 2011 a un nuevo ciclo de “mercantilización de las condiciones normativas” (Peresini, 2020). El avance de su acción política sobre la agenda y la política urbana, va a dar curso a la Ordenanza de Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba. A continuación, nos centraremos en ella.

#### *3.4.2 La Ordenanza N° 12077/12 de regulación de Convenios Urbanísticos*

El proyecto de Ordenanza de Convenios Urbanísticos para la ciudad de Córdoba fue presentado por la Secretaría de Desarrollo Urbano, a cargo de Mariano De Juan, el Instituto de Planificación, dirigido por Martín Lardone, y la subsecretaría de Desarrollo Económico, a cargo de Juan Giunta. Los mismos destacaron que el proyecto surgió de un proceso de trabajo y consenso con entidades no gubernamentales de gran importancia en la ciudad, como lo eran los Colegios de Arquitectos e Ingenieros, la Cámara Inmobiliaria y la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos (CEDUC). Tras dos meses de tratamiento en comisión, reuniones con sectores interesados y un debate atravesado por tensiones o

diferencias entre las fuerzas políticas, el 6 de septiembre de 2012 el Concejo Deliberante aprobó por mayoría del bloque oficialista (UCR) y de Unión por Córdoba (Delasotismo/PJ) la Ordenanza Municipal N° 12077 de regulación de Convenios Urbanísticos.

La Ordenanza definió como objetivo sentar las bases jurídicas para la firma de Convenios entre la Municipalidad de Córdoba y personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado, respecto al fraccionamiento, uso y ocupación del suelo urbano de la ciudad. Es decir que con esta nueva reglamentación se estipuló un procedimiento concreto para llevar adelante modificaciones en la norma urbana ante demandas concretas.

La norma se propuso “instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos, económicos y financieros que doten al gobierno municipal de herramientas de gestión”. Sobre la base de cooperación público-privada, se definió que su interés era “alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales en áreas de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos” (Ord. N° 12077/12). A partir de ello, se creó un mecanismo de “participación municipal” en los beneficios contemplados como consecuencia de modificación de las normativas urbanas que cada convenio genere. Como cada Convenio traería beneficios económicos, dado el incremento en el aprovechamiento de las parcelas objeto, se estableció que la Municipalidad de Córdoba tuviera el derecho de participar del mismo mediante un cálculo económico. El mismo va del 10% al 15%, según el caso, de la superficie neta urbanizada y/o al número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones de fraccionamiento y/o uso del suelo<sup>56</sup>. La forma de integración de la participación municipal se puede llevar adelante en el tiempo que se acuerde y del siguiente modo: pago en efectivo, transferencia al Dominio Municipal de un porcentaje de la superficie neta urbanizada o mediante la ejecución de obras de infraestructura, equipamientos sociales u otras a ser

---

<sup>56</sup> En el Art. 14 de la Ordenanza se establece los aspectos mínimos a contemplar en la “Participación del Municipio en el Beneficio”. La modificatoria del 2019 (Ord. 12887/19, Decreto N° 042) termina diferenciando cuatro tipos de acciones urbanísticas para determinar tal plusvalía urbana. 1) Cuando la acción urbanística genere un cambio en el fraccionamiento y/o uso del suelo, donde el beneficio otorgado se determinará en relación a la superficie neta urbanizada resultante y/o el número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones, con un porcentaje no menor al 10 o 15%, acorde al caso. 2) Cuando la acción genere cambios en la ocupación del suelo el beneficio otorgado se determinará en relación al incremento en superficie edificable resultante, con un porcentaje no menor al diez por ciento (10%). 3) Cuando la acción urbanística genere cualquier otro tipo de mejor aprovechamiento de la parcela, serán los informes técnicos que deben realizarse para la aprobación del Convenio los que determinarán el monto de beneficio y la participación de la Municipalidad en el mismo. 4) Cuando clubes deportivos y asociaciones civiles dedicadas a las prácticas deportivas o comunitarias, se registrarán por lo establecido en el Art. 17 de la Ord. N°8256 de Ocupación del suelo.

determinadas por el Municipio, cuya inversión sea equivalente a su valor a los porcentajes que se establezcan.

Desde la aprobación de la Ordenanza en 2012 a julio de 2019, ingresaron al Concejo Deliberante para su aprobación 33 convenios urbanísticos de los cuales 30 fueron aprobados, 23 en la primera gestión del Intendente Mestre —entre 2012 y 2015— y 7 en la segunda gestión entre 2015 y 2019<sup>57</sup>. Según el estudio y análisis de la Red Ciudadana Córdoba (2019)<sup>58</sup>, estos proyectos se pueden caracterizar bajo dos grandes tipos de intervención: por un lado, aquellos (8) que incrementan la densidad en parcelas —destacándose por su escala los proyectos de Corporación América S.A. y GAMA S.A.—, y por otro lado, aquellos (21) que son para una ocupación residencial de baja densidad en extensión de la mancha urbana consolidada —se destacan por su gran escala e impacto hacia el cuadrante suroeste de la ciudad los proyectos Manantiales de EDISUR, Los Ombúes-Docta y Club Atlético Talleres— (Ilustración 4).

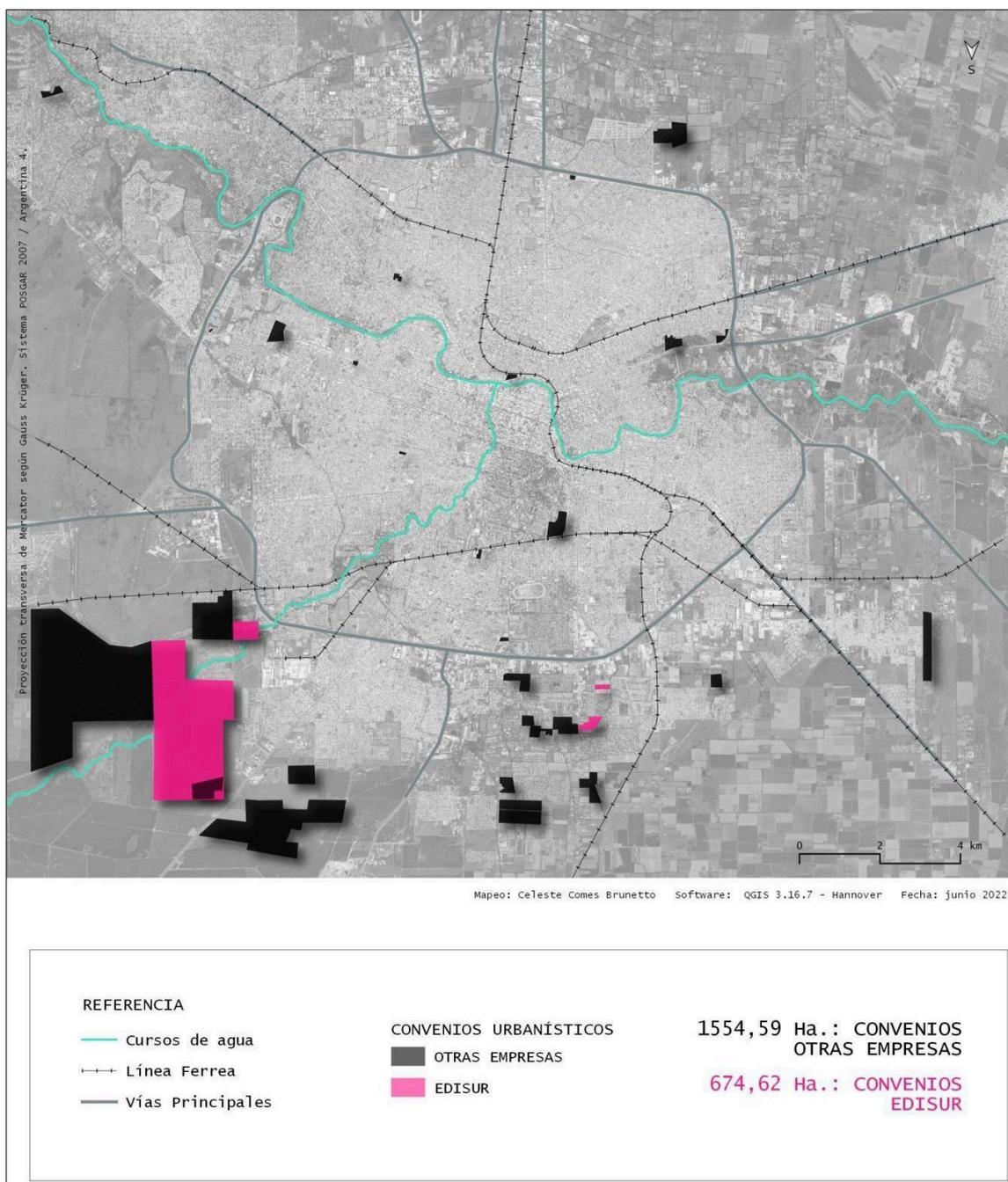
Ahora bien, tanto el proyecto inicial, como la Ordenanza de CU resultante generaron debates y tensiones entre las fuerzas políticas de la ciudad, diversos profesionales, organizaciones de la sociedad civil y el empresariado local. No es nuestro objetivo realizar un análisis pormenorizado de este proceso, sin embargo interesa recuperar algunos elementos que dieron forma al proceso político de su definición. Buscamos con ello reconocer el lugar de la CEDUC en el entramado de relaciones e intereses alrededor del mismo.

---

<sup>57</sup> Para ver un análisis de la evolución de la implementación de los CU de acuerdo a la Ord. N° 12077 en la ciudad de Córdoba, ver Peresini (2020).

<sup>58</sup> La Red Ciudadana Nuestra Córdoba está conformada por organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, colegios profesionales, fundaciones, empresas y ciudadanos. Es un espacio no partidario que investiga, debate y crea insumos respecto a los problemas urbanos de Córdoba. Más info en: <https://www.nuestracordoba.org.ar/>

**Ilustración 4:** Convenios Urbanísticos, Ord. N° 12077/12, ciudad de Córdoba (2012-2019).



*Fuente:* elaboración propia basada en el Registro de Convenios Urbanísticos, Municipalidad de Córdoba.

Desde el oficialismo que impulsó dicha Ordenanza, los convenios urbanísticos fueron presentados como una herramienta para dar transparencia a acuerdos que el municipio venía estableciendo con particulares respecto a proyectos inmobiliarios y urbanos, como así también fue una estrategia para reglamentar el cobro de las plusvalías urbanas

convirtiéndolas en recaudación pública en beneficio del desarrollo urbano general. Al respecto Omar Ortega, concejal de la UCR planteaba:

“Estos convenios permitirán dotar al gobierno municipal de herramientas para desarrollar la ciudad y las acciones privadas, estableciendo los derechos y obligaciones de las partes. El Consejo deberá aprobar o rechazar los mismos, se establecerá el beneficio que surja de la aprobación de estos convenios, evitando caer en la discrecionalidad para lograr el beneficio de la ciudad...” (Ortega, Concejal UCR, en La Voz, 2012)

A estos argumentos se opusieron otros que denunciaron la mercantilización de la norma urbana y mostraron las tensiones o diferencias de carácter ideológico hacia adentro del gobierno local. En dicho sentido, en una entrevista que llevamos adelante a una ex técnica de la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Córdoba se explicitó el viraje que esta Ordenanza tuvo respecto a otros proyectos e ideas iniciales. Se reconoció que el equipo técnico del área correspondiente estudió durante el período 2004-2006 legislaciones de otras ciudades respecto a mecanismos de concertación y captación de plusvalías. La intención primera fue “incorporar mecanismos claros de cobrar el mayor valor que se concede si se habilitaba la mayor altura o se aumentaban los metros”, como así también regular la aprobación de dichos cambios a partir de ciertos umbrales, es decir “hasta cierto umbral de edificabilidad o modificación de la norma, lo podía aprobar el ejecutivo; si supera eso tenía que ir sí o sí al Concejo Deliberante y si supera aún más tenía que ir por Audiencia Pública y Concejo”. En este sentido, la entrevistada reconoció que:

“...eso fue un borrador y nunca llegó; y fue peor el remedio que la enfermedad porque lo que habilitaron después de que nosotros nos fuimos fue el ‘viva la pepa’, o sea venta lisa y llana de normativa, en contra de las directrices o lineamientos de planeamiento urbano ya que no hay un plan propiamente dicho pero hay un plan director o directrices generales... chau, reventó la idea de lógica urbana...” (Entrevista I, ex-técnica de la Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Córdoba, 2014).

Para la entrevistada el proceso que se dio durante los años previos a la reglamentación definitiva, de acercamiento y trabajo conjunto del gobierno municipal con sectores empresariales, tuvo sus consecuencias directas en el sentido de la misma. Entiende que dicha reglamentación podría haber sido una interesante política de recuperación y redistribución de la renta urbana y no un “viva la pepa” tras la “venta lisa y llana de

normativa”. Entiende que se avanzó en la creación de una normativa que posibilitó nuevas oportunidades para la inversión en los mercados inmobiliarios, pero que abandonó directrices generales de planificación y “lógica urbana”.

En lo que refiere a las diferentes fuerzas del Concejo Deliberante de Córdoba se realizaron críticas referidas a detalles y artículos del proyecto de Ordenanza, señalando principalmente que “el municipio debe fomentar la norma general y no la excepción” (Domina, Concejal por el Frente Cívico, en La Voz, 2012). Por un lado, se señaló la falta de integración a un Plan Director que enmarque y limite dichos cambios, como por ejemplo en lo que refiere al manejo y protección de áreas de reserva verde en la ciudad. Asimismo, se cuestionó el bajo porcentaje de cálculo y el incierto destino de la participación municipal. También, fue objeto de debate el rol del Concejo Deliberante en el procedimiento de aprobación de los convenios, ya que la Ordenanza primero estipula una pre aprobación del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad.

A estos argumentos, se sumaron los de organizaciones de la sociedad civil —Foro ambiental Córdoba y Red Ciudadana Córdoba—, quienes remarcaron la ambigüedad de la Ordenanza en varios puntos. Desde estos actores, la nueva Ordenanza fue caracterizada por su pérdida en la visión de la ciudad a largo plazo, como así también por la carencia de claridad respecto a quien asume los costos de infraestructura pública que se originen a raíz de cada Convenio. Asimismo, se remarcó que la Ordenanza no contemplaba procedimientos ni consideraciones respecto a posibles perjuicios que pueden generarse a los vecinos del sector en cuestión, dejando de lado mecanismos de participación vinculante de la sociedad civil.

Por su parte, y como adelantamos en el apartado anterior, la CEDUC impulsó públicamente desde sus inicios este proyecto. Remarcó que los CU, en tanto producto de un trabajo colectivo, eran la combinación necesaria entre flexibilización y transparencia, en post del fortalecimiento de la ciudad (Maluf en La Voz, 2012).

El único punto sobre el cual se reconocieron controversias entre la CEDUC y el proyecto municipal, fue el referido al mecanismo de definición del cálculo de plusvalía o participación municipal. El proyecto inicialmente presentado por la Municipalidad, preveía que dicho cálculo se establecería en la valuación de cada CU solicitado, sin muchas precisiones al respecto. La CEDUC puso reparo sobre la falta de definición de un porcentaje fijo para dicho cálculo, denunciando que esta imprecisión habilitaría situaciones aleatorias y desalentaría la inversión inmobiliaria. De ahí que, días previos a su aprobación y frente a las estas

objeciones, el oficialismo decidió revisar la forma de cálculo de la plusvalía y la valuación de los inmuebles y definió establecer para el cálculo porcentajes en relación a la superficie neta urbanizada o el número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones<sup>59</sup>. De igual manera, la CEDUC criticó esta decisión aludiendo que era porcentajes muy altos sobre todo si tenía en cuenta que hay “tierras donde la rentabilidad puede llegar a ser muy baja, como por caso en la zona este” (Lazcano, director ejecutivo de CEDUC, en Comercio y Justicia, 2012). A su vez, el cálculo no debía contemplar “la ganancia neta sino los costos, el tiempo de ejecución, las cargas impositivas y el contexto” (Moroni, socio CEDUC, 2012).

La nueva Ordenanza materializó un proceso político de concertación que fue una demanda central desde los inicios de la CEDUC. En la reconstrucción desarrollada, podemos reconocer cómo la CEDUC opera en el proceso de gestión urbana. Debate, presenta su visión y toma posición en torno a la política urbana y la definición de un nuevo instrumento de gestión territorial. Si bien no es posible medir su incidencia en dicho proceso político, sí podemos afirmar que el proceso da cuenta de su capacidad por una participación activa en el debate sobre la gestión pública y la regulación urbana municipal, promulgando la necesidad de políticas urbanas de concertación y re-regulación. Más allá de sus disposiciones normativas, la Ordenanza N° 12077/12 fue y es valorada positivamente por el capital promotor, el cual reconoció en ella nuevos y mejores marcos para su proyección y acción territorial. En síntesis, la aprobación de la Ordenanza significó la institucionalización de una herramienta acorde a sus intereses específicos de producción, y su proceso de formulación y aprobación nos da cuenta del progresivo avance de modalidades de articulación multiactoral en las formas de gestión pública.

---

<sup>59</sup> En el Art. 14 de la Ordenanza se establece los aspectos mínimos a contemplar en la “Participación del Municipio en el Beneficio”. Así, se diferencia tres tipos de acciones urbanísticas para determinar tal plusvalía urbana: Por un lado, en las que refieren a cambio en el fraccionamiento y/o uso del suelo donde puntualiza que el beneficio otorgado se determinará en relación a la superficie neta urbanizada resultante por las nuevas condiciones, con un porcentaje no menor al quince por ciento (15%) por las nuevas condiciones, en los supuestos en que la parcela corresponde a áreas no urbanizables, y por último la Municipalidad participará en un beneficio 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. Por otro lado, en lo que refiere a ocupación del suelo el beneficio otorgado se determinará en relación al incremento en superficie edificable resultante por las nuevas condiciones, con un porcentaje no menor al diez por ciento (10%). Por último, cuando la acción urbanística genere cualquier otro tipo de mejor aprovechamiento de la parcela, serán los informes técnicos que deben realizarse para la aprobación del Convenio los que determinarán el monto de beneficio y la participación de la Municipalidad en el mismo.

### 3.5 Recapitulando

A lo largo de este capítulo realizamos un recorrido que nos permitió analizar el surgimiento de la acción política colectiva de la promoción inmobiliaria en la ciudad. Observamos cómo este tipo de capital se constituyó como agente colectivo —conformando la CEDUC— en un contexto político local y nacional específico que cuestiona sus sentidos y cambia las condiciones institucionales para el despliegue de sus estrategias de producción de ciudad.

Así precisamente, la CEDUC emergió cuando el capital promotor vio necesaria la configuración de una acción política colectiva que le permitiese manifestarse y establecer una relación institucional con otros actores. El capital promotor optó así por esta vía de acción en tanto estrategia defensiva, pero al mismo tiempo inició un proceso de organización empresarial que se construyó en una potente herramienta política. Esta herramienta le permitió afrontar dichos debates, manifestar públicamente su interés colectivo y legitimar su mirada sobre el problema urbano, su actividad económica y las formas de sobrellevar la gestión urbana.

Luego de realizar una breve caracterización de la Cámara, reconstruimos los principales elementos que hicieron a las preocupaciones en torno a las dinámicas del sector. Señalamos allí que el clima de incertidumbre, que se reconoce principalmente desde 2007 a nivel macroeconómico, fue una de sus preocupaciones centrales en tanto afectó principalmente los costos y niveles de venta del sector. Reconocimos así que este proceso condujo a cambios en la demanda inmobiliaria, característica de los primeros años de la década, como a la redefinición del tipo de emprendimientos a ofrecer por parte del capital promotor.

De modo complementario, señalamos como otra preocupación del capital promotor, la falta de crédito inmobiliario para los sectores medios de la población. En este marco precisamos iniciativas de la CEDUC al respecto en la búsqueda de nuevos instrumentos de financiamiento, como así también en la oferta de ventas financiadas y productos más accesibles. Continuando nuestro análisis, reconocimos que el capital promotor encontró otras barreras para su producción, vinculadas a la escala local: la carencia en las infraestructuras urbanas y el déficit en la provisión de servicios públicos. En este sentido, señalamos cómo el problema urbano se constituyó en un costo para su rentabilidad, dado los gastos que estas obras ameritaban y los tiempos que suman al proceso de producción. Señalamos también que la Cámara tuvo la capacidad para demandar al Estado una mediación ante el conflicto con la empresa ECOGAS por la provisión del servicio. Reconocimos así que el capital promotor estuvo condicionado y condiciona su contexto de

actuación, tanto a nivel macroeconómico como territorial local. Ante un posicionamiento político del juecismo que generó un escenario local adverso para el crecimiento inmobiliario, una lectura de la coyuntura caracterizada por riesgos e incertidumbres y claros indicios de una crisis fiscal urbana que muestra las limitaciones estructurales del sector público para responder a las necesidades de los promotores; la CEDUC respondió con la intensificación de su acción política local.

Desde este recorrido, analizamos luego su relación con el municipio y evidenciamos su postura respecto a la regulación y la gestión urbana. Notamos cómo hay un proceso de acercamiento, conquista e influencia de la Cámara sobre las discusiones estatales al respecto. Observamos cómo la CEDUC se posicionó estratégicamente con iniciativa en reformar los mecanismos institucionales y compromisos políticos vigentes y manifestó la necesidad de dar marco a un régimen regulatorio que habilite con mayor soltura y predisposición su accionar territorial. En este sentido, observamos el valor de la escala local en sus acciones políticas y dimos cuenta de cómo la concertación público-privada emergió sistemáticamente como estrategia en los referentes de la Cámara empresarial. En este proceso de debate, la CEDUC logró instalar la necesidad de espacios de concertación público-privado, incidiendo en la conformación de espacios de planificación concertada y promoviendo un conjunto de tomas de posición estatal que incidieron en la gestación de nuevos instrumentos de gestión.

Finalmente, observamos cómo la generación de la Ordenanza N° 12077/12 estuvo atravesada por una multiplicidad de actores que, desde su participación estratégica y perspectiva, influyeron en la formulación de dicha política urbana. Específicamente, marcamos cómo la CEDUC logró permear la agenda pública y contribuyó directamente al proceso de configuración de la política urbana de Convenios Urbanísticos de la ciudad. La nueva Ordenanza materializó un proceso político de concertación que CEDUC demandó desde sus inicios y se constituyó inicialmente en un nuevo y mejor marco para el negocio inmobiliario.

En síntesis, este desarrollo nos permitió avanzar sobre los interrogantes de cómo, para qué y por qué actúan colectivamente los promotores inmobiliarios en la ciudad de Córdoba; como así también ver cómo su acción colectiva les permitió la organización estratégica necesaria para permear la agenda pública y disputar la política urbana; y de este modo, finalmente, construir marcos sociales, políticos y espaciales necesarios para su territorialidad. Su búsqueda por garantizar un *“desarrollo armónico de la actividad”* y

posicionarse desde un rol protector de las misma, nos permitió ver cómo la CEDUC disputó desde sus inicios el *poder urbano* (Leyva Botero, 2012) y mediante este proceso buscó reconfigurar los arreglos institucionales (Brenner, Peck y Theodore, 2015) necesarios para su acción y producción territorial. Con ello evidenciamos la consolidación de una gestión urbana que expande sus articulaciones con el sector privado promotor.

## **CAPÍTULO 4. EL GRUPO EDISUR, UN PROMOTOR MODELO**

### **4.1. Introducción**

En este Capítulo nos concentramos en el análisis del Grupo EDISUR como empresa líder de la promoción urbana de la ciudad de Córdoba. Son dos los elementos principales que dan cuenta de la primacía e impronta de esta empresa. Por un lado en lo que refiere al volumen de producción residencial, EDISUR es junto con DYCSA S. A. y el Grupo Elyon una de las tres empresas más importantes de la ciudad. Por otro lado, como hemos visto en el capítulo anterior, el Grupo EDISUR ocupó un rol central en la configuración de la acción empresarial organizada de CEDUC tras conducir e impulsar el espacio en sus primeros ocho años, entre 2004 y 2012.

Desarrollamos una lectura, ya no de un actor colectivo como es la CEDUC, sino del comportamiento económico, la trayectoria empresarial y la acción territorial concreta de una empresa distintiva de la promoción inmobiliaria cordobesa. Recuperamos principalmente sus estrategias productivas y financieras, remarcando su carácter innovador en cada contexto. A su vez, estas estrategias nos dan información relevante para abordar y comprender sus estrategias para producir ciudad.

A lo largo del capítulo procuramos mostrar el devenir de un grupo económico especializado en la producción inmobiliaria simple de viviendas de lujo, hacia la de un promotor urbano avanzado que de una política de diversificación, “desarrolla y gestiona ciudad”. Sostenemos que en ese devenir fueron centrales para su acción territorial su visión sobre el negocio inmobiliario, su poder de disputa sobre la agenda de gestión y política urbana; también lo fueron su capacidad por impulsar un comportamiento innovador en las lógicas urbanas empresariales.

### **4.2. El Grupo EDISUR: trayectoria empresarial y despliegue espacial**

...¿Qué sucede si juntamos a un contador, un ingeniero y un arquitecto? En Córdoba, algún alquimista del destino se encargó de hacerlo y obtuvo nada menos que una triada de desarrollistas cuyos emprendimientos ya forman parte de la historia de la ciudad (Grupo EDISUR, Memoria y balance, 2019).

El Grupo EDISUR es la marca comercial de la empresa cordobesa EDISUR S.A. Fundada en 1999<sup>60</sup>, sus socios mayoritarios son el Contador Horacio Parga, el Ingeniero Fernando Reyna y el Arquitecto Rubén Beccacece. Esta *triada de desarrollistas* se destaca por su trayectoria en el sector financiero, el de la construcción, el del diseño y la organización y representación empresarial.

Horacio Parga es un Contador Público, egresado de la Universidad Nacional de Córdoba, que durante las décadas de los '80 y los '90 desarrolló una amplia actividad en el sector financiero en Buenos Aires, como agente de Bolsa, Director del Banco de Valores y Vicepresidente del Mercado de Valores de Buenos Aires. Como vimos en el Capítulo 3, fue también vocero y condujo la CEDUC desde 2004 a 2014, bajo las figuras de Presidente y Vicepresidente 1º y 2º. Asimismo, hasta 2018 fue Presidente de la Bolsa de Comercio de Córdoba. A nivel local fue premiado en diferentes ocasiones, evidenciándose su exitosa inserción en la escena cordobesa; entre estos reconocimientos se destacan el premio a "Empresario del Año en el rubro Desarrollistas" otorgado por el diario La Voz del Interior (2010) y el premio "Jerónimo Luis de Cabrera" a cargo de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba (2011)<sup>61</sup>. Dentro del Grupo EDISUR es Director de Administración, con funciones en la obtención, gestión y control de todo lo referido a los fondos financieros.

Fernando Reyna es Ingeniero Civil, egresado de la Universidad Nacional de Córdoba, y su trayectoria está marcada por asesorías técnicas y como partícipe en sociedades de empresas constructoras. En su trayectoria se destaca el desempeño como docente e investigador en diferentes instituciones académicas nacionales. Su rol dentro de EDISUR es el trabajo en las áreas comerciales.

Por último, Rubén Beccacece es Arquitecto, egresado también de la Universidad Nacional de Córdoba, y se abocó al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, principalmente desde su participación por 20 años en la empresa cordobesa DYCSA S.A. Dentro del Grupo, Beccacece se encarga de las áreas de desarrollo, producción y construcción de proyectos. Nutrida de esta trayectoria, *la triada* se autodefine como una *alquimia que desarrolla ciudad*.

---

<sup>60</sup> La Sociedad Anónima se constituye formalmente tiempo después, el 19 de abril de 2004.

<sup>61</sup> Otras premiaciones a Horacio Parga fueron a "Emprendedor Inmobiliario del Año" por el Master en Dirección de Empresas Constructoras e Inmobiliarias de la Universidad Politécnica de Madrid (2012) y el "Mdi de Oro" en reconocimiento a su liderazgo y trayectoria por la Cámara Inmobiliaria Argentina (2016).

El equipo gerencial de la empresa se organiza en 5 direcciones y 23 áreas específicas de trabajo (Gráfico 7). Este diseño institucional indica la extensa e integral forma en que se divide, coordina y estructura el trabajo y los momentos del circuito inmobiliario dentro de la empresa.

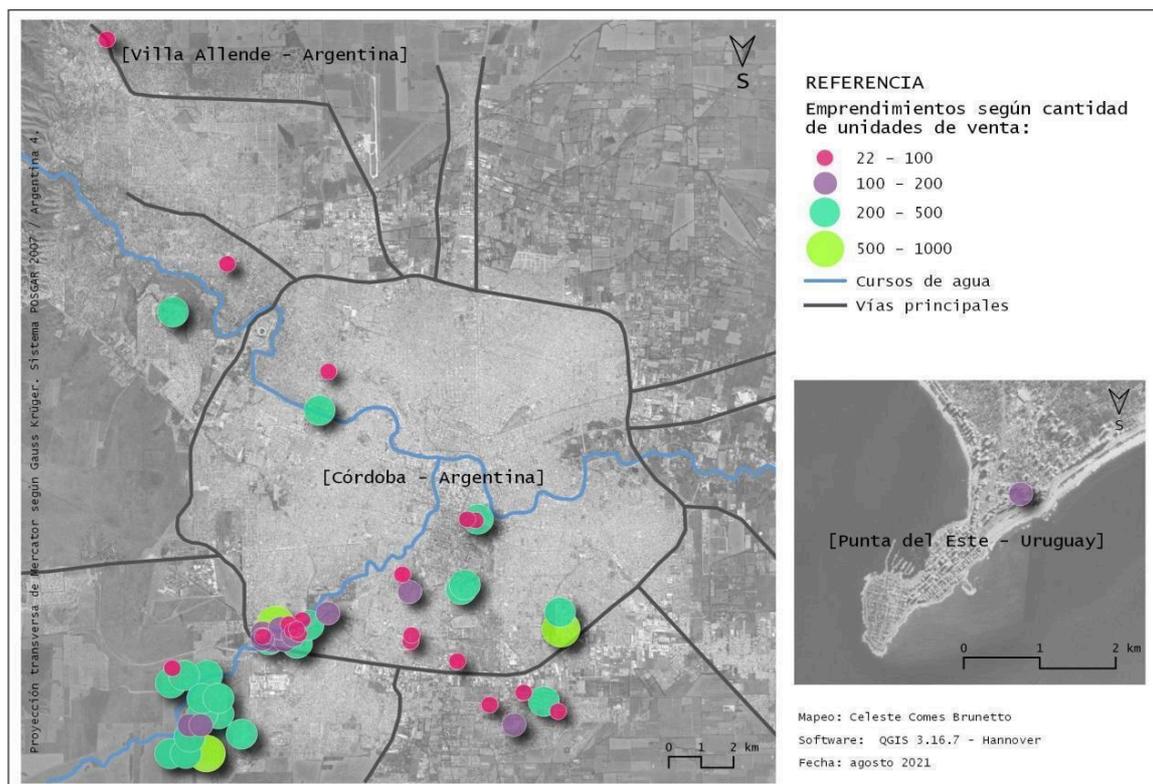
**Gráfico 7:** Estructura Gerencial Grupo EDISUR (2019)

DIRECCIONES				
Dirección Ejecutiva	Dirección de Administración	Dirección de Producción	Dirección de Gestión	Desarrollo, Dirección Comercial y de Comunicación
<i>Ing. Rogelio Moroni</i>	<i>Cr. Horacio Parga (h)</i>	<i>Lic. Gonzalo Parga</i>	<i>Ing. Adolfo Frateschi</i>	<i>Lic. María Marta Toniutti</i>
ÁREAS ESPECÍFICAS				
1. Arquitectura de Obras Propias,	9. Planificación y Costos,	17. Administración,		
2. Arquitectura de Obras de Terceros,	10. Compras y Contrataciones,	18. Procesos,		
3. Desarrollo Urbano,	11. Postventa,	19. Finanzas,		
4. Gestiones,	12. Relación con Propietarios,	20. Recursos Humanos,		
5. Obras de Loteos,	13. Mantenimiento,	21. Sistemas,		
6. Obra de Loteos II,	14. Ventas,	22. Legales,		
7. Obras de Terceros,	15. Marketing,	23. Desarrollador de Desarrollistas		
8. Obras Propias,	16. Comunicación y Prensa,			

*Fuente:* Elaboración propia basada en sitio oficial del Grupo EDISUR. Fecha de consulta Julio de 2019.

Con 20 años de trayectoria en el mercado, su producción cuenta con más de 55 emprendimientos residenciales que se traducen en 8.600 lotes en cerca de 30 *countries* y urbanizaciones, y más de 3.000 departamentos y casas en más de 25 emprendimientos de casonas, edificios o *housing*. Según datos publicados por la propia empresa, esto constituye la urbanización de más de 1.500 hectáreas en la ciudad de Córdoba (Libro Institucional Grupo EDISUR, 2020) que representa el 2,6% de la superficie total de la ciudad (57.600 ha.) y el 5,7% de la superficie urbanizada (26.200 ha.). La empresa tiene un peso significativo en la promoción del proceso de urbanización de la ciudad de Córdoba (Ilustración 5).

**Ilustración 5:** Emprendimientos Residenciales del Grupo EDISUR (1999-2020)

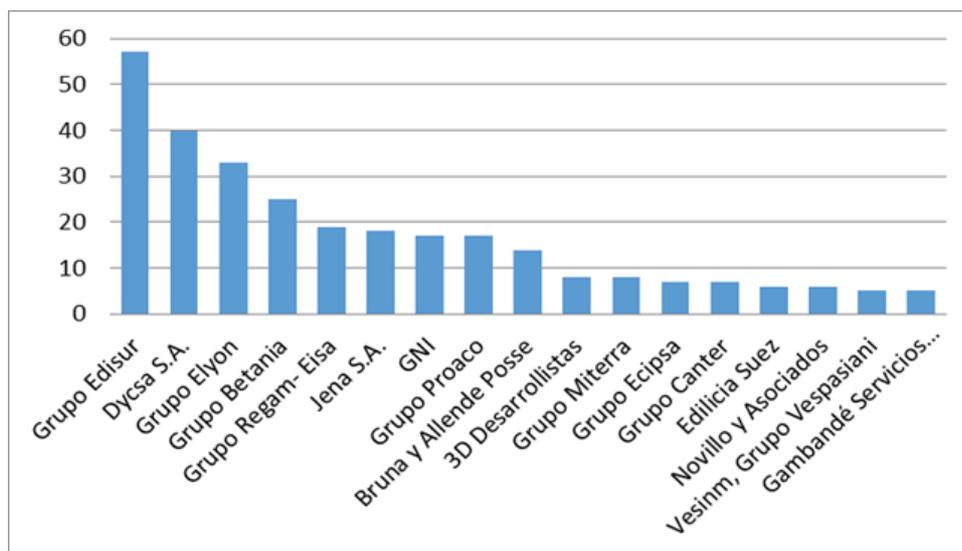


Notas: Elaboración propia sobre la base del relevamiento de oferta residencial publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

Respecto a las otras empresas que componen la CEDUC, nuestro relevamiento de 2019 indica que el Grupo EDISUR es la empresa que más emprendimientos totales (57) promovió desde su fundación en la ciudad de Córdoba (Gráfico 8). Refuerzan esta posición los valores arrojados del Registro de autorizaciones a nuevas urbanizaciones o loteo de iniciativa privada y para la venta publicado por Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Córdoba<sup>62</sup>. En el mismo se puede reconocer que el Grupo EDISUR promovió el 17% — 22 autorizaciones de 133— de las autorizaciones emitidas en la ciudad de Córdoba durante el período 1990-2018 (Registro Nuevas Urbanizaciones, Municipalidad de Córdoba, 2018).

**Gráfico 8:** *Emprendimientos totales por empresa promotora de CEDUC, Ciudad de Córdoba (2019).*

<sup>62</sup> Registro publicado en <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/>. Fecha de última consulta: Julio de 2021.



*Nota:* Elaboración propia según relevamiento de empresas miembros de CEDUC. Julio y diciembre de 2019.

El anclaje territorial de EDISUR se expresa de forma gráfica en su razón social “Emprendimientos y Desarrollos Inmobiliarios del Sur”. Desde su origen, entonces, el grupo se define, y es reconocido como tal, como la empresa promotora de la producción inmobiliaria en la zona Sur de la ciudad de Córdoba. Sin embargo, también se extiende su producción hacia los corredores Norte y Noroeste de la ciudad, y tiene su presencia internacional en Punta del Este, Uruguay. Ahora bien, desde hace 10 años, su producción se concentra casi exclusivamente en la megaurbanización Manantiales, mediante la cual, además de desarrollar proyectos residenciales y comerciales, ejecuta importantes obras de infraestructura y servicios urbanos que reestructuran un gran sector de la ciudad. Nos concentramos en ello en los capítulos siguientes.

Actualmente, la empresa se promociona como una desarrollista que propone un “modelo de negocios integral” de producción, financiación y comercialización inmobiliaria. Asimismo, incursiona en innovadores esquemas empresariales que, más allá de la construcción de emprendimientos y productos inmobiliarios, promueve como plataformas de negocios y desarrollo urbanístico. Discute también los modelos de gestión y planificación territorial y avanza en la profundización de lógicas urbanas empresariales.

Por estos motivos, en esta investigación definimos al Grupo EDISUR como una empresa promotora urbana compleja distintiva del capital inmobiliario de la ciudad de Córdoba. A continuación, nos concentramos en reconstruir su trayectoria espacio temporal,

reconociendo tres grandes momentos o períodos. En el primero, de 1999 a 2002, EDISUR emerge desde la crisis social, política y financiera de inicios de la década, la cual es leída como oportunidad para dinamizar sus ventas. En el segundo, de 2003 a 2012, la empresa se consolida como promotora de productos inmobiliarios de gran escala. Finalmente, en un tercer período, de 2013 a 2020, se autopercibe y se define como promotora urbana con una geometría económica y política desde la que disputa la gestión territorial de la ciudad.

#### *4.2.1. Primer momento: la crisis como oportunidad, el origen de la empresa (1999-2002)*

Cuando los directivos del Grupo EDISUR reconstruyen la historia de su empresa, la asocian inicialmente a una aventurada alianza empresarial entre Horacio Parga y Fernando Reyna. Producto de las consecuencias internacionales de la crisis económica de México de 1994 y el conocido “efecto tequila” sobre las economías regionales, el ingeniero Reyna habría entrado en quiebra en medio de la construcción de su primer edificio, por lo que se le hizo inminente la necesidad de conseguir ayuda financiera. En un retiro espiritual de la iglesia Católica, realizado en la ciudad de Córdoba, Reyna conoció a Parga, quien en ese entonces era un importante agente de bolsa que vivía en Buenos Aires. Según sus propios relatos, fue allí que decidió acercarse a Parga, pedirle financiamiento y proponerle una alianza empresarial. El vínculo se consolidó en el momento en que los empresarios, en conjunto con la constructora DYCSA —liderada entonces por Guillermo Jáuregui, Rodolfo Zarazaga y Rubén Beccacece— decidieron responder a un “pedido solidario” de la Prelatura Opus Dei de la ciudad, para la compra de un predio de 6000 m<sup>2</sup> (Parga, La Voz, 2016). Es esta operación inmobiliaria la que dará inicio a la sociedad empresarial *Emprendimientos y Desarrollos Inmobiliarios del Sur*, Grupo EDISUR.

El primer proyecto que desarrollaron fue la construcción y venta de dos Casonas, localizadas en el área pericentral sur de la ciudad —Casonas Jardines del Sur de 1999 y Casonas del Sur de 2000-2001— (Ilustración 6). El concepto de “casonas” se refiere a condominios privados de tres o cuatro pisos, con departamentos amplios, *amenities* de jerarquía y espacios verdes. Esta propuesta intenta unir dos tipologías típicas que se comercializaban en ese entonces en Córdoba como son los departamentos en las zonas céntricas y los *countries* en la periferia. Según su estudio de mercado, la demanda prefería edificaciones de baja altura, con accesos a espacios verdes, como se reconocía en la tipología *country*, pero sin renunciar a la centralidad urbana. Así, EDISUR se inicia en la producción de viviendas de lujo, dirigidas a sectores de altos ingresos. Este tipo de

construcción, novedosa para el mercado de inmuebles argentino y cordobés, se constituirá en una referencia y marca de la empresa.

**Ilustración 6:** *Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (1999-2002)*



*Nota:* Relevamiento propio sobre oferta publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

Ahora bien, independientemente de esta innovación, a la hora de explicar el éxito inicial de la empresa sus directivos reconocen que este se explica por el comportamiento del Grupo en el contexto de la crisis de fines de 2001, la cual derivó –entre otras cosas– en la devaluación de la moneda y las fuertes restricciones para ahorristas, conocidas como “corralito” financiero<sup>63</sup>. Así es que a inicios de 2002, cuando se flexibilizaron transitoriamente estas restricciones y se habilitó la posibilidad del uso de los ahorros para la compra de inmuebles, EDISUR fue una de las primeras empresas que ofreció sus emprendimientos para el redireccionamiento de fondos y como una alternativa de inversión. Dice Parga al respecto, “...pusimos un avisito y al otro día teníamos cola. La gente imploraba comprar para

<sup>63</sup> En Argentina se denominó corralito a las prohibiciones derivadas del decreto 1570/2001, con fecha 3 de diciembre de 2001, en el cual se establecen restricciones a la libre disposición del dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros.

no quedarse con los ahorros congelados (Parga, La Voz, 2020). En igual sentido, años después, Beccacece sostuvo:

“...la del 2002, fue una crisis fuertísima, pero no fue una crisis para el desarrollismo [...] En ese momento vendimos toda una Casona en Jardines y dos casonas en Casonas del Sur... prácticamente en una semana o un mes.” (Beccacece en video “¿Cómo cuidar tus ahorros en este momento?”, Grupo EDISUR, 2020).

Recordemos que, hacia fines de 2001 y principios de 2002, la incertidumbre y la desconfianza en el sistema bancario —provocadas por la implementación del corralito y por la devaluación del peso— “dejaron a los sectores con liquidez sin mejor opción financiera que la inversión en inmuebles” (Del Río, Langard y Arturi, 2014). Con ello, el suelo urbano se constituyó en un privilegiado activo financiero que dinamizó y potenció el mercado inmobiliario de muchas ciudades de la Argentina.

A lo largo de este apartado mostramos cómo, en ese contexto, EDISUR, la nueva empresa del mercado inmobiliario cordobés, dinamizó sus ventas, orientadas a una demanda que compraba en efectivo, no requería financiamiento y buscaba en los ladrillos un refugio para sus ahorros. En síntesis, la crisis, lejos de ser un problema, fue una oportunidad para la compañía.

#### *4.2.2. Segundo momento: la consolidación como promotor inmobiliario (2003-2012)*

Un segundo momento del Grupo EDISUR puede ser identificado entre los años 2003-2012. Este se corresponde con la conversión del Grupo que pasó de ser una sociedad que producía proyectos inmobiliarios a ser una empresa que se consolida y mejora su propuesta en el desarrollo de funciones propias de la promoción inmobiliaria —con propuestas integrales, de escala y gran impronta territorial en el sector sur y suroeste de la ciudad—. En este período, EDISUR se desplegó como una compañía que desafió su esquema de negocios y producción, accionó e incidió en la política urbana y se afianzó en el mercado de inmuebles cordobés. Lo hizo partiendo de una visión propia sobre el negocio inmobiliario y sus avatares frente a la coyuntura macroeconómica.

El Grupo EDISUR tuvo una lectura permanente de las dinámicas macroeconómicas que fueron importantes y dieron sentido a sus estrategias empresariales en torno a la producción inmobiliaria. Con ella, y según lo expresan reiterados informes del Departamento de Estudios de la empresa, evalúa críticamente la coyuntura económico-sectorial a nivel nacional y local,

buscando orientarse hacia posibles escenarios futuros, como así también incidir sobre la evolución del sector.

Durante los primeros cinco años de este período, y en un contexto nacional de expansión del mercado inmobiliario, la producción estuvo destinada a inversores no sofisticados para quienes los inmuebles fungían como reserva de valor. Se trata principalmente de un sector vinculado a la industria autopartista y la agricultura que posee “un núcleo de excedentes que se van a volcar a lo que es el típico ladrillo” (Beccacece, Red de Inversores, Real Estate, 2015). En este marco, sus principales productos inmobiliarios fueron casonas, countries y edificios de lujo.

EDISUR, en concordancia con los planteos de CEDUC, desde 2007/2008, mostró una especial preocupación por las condiciones macroeconómicas y sus efectos sobre el negocio inmobiliario. Frente a un “escenario de incertidumbre” nacional, reconocieron que las dinámicas de mercado fomentaron y dieron lugar a su inicial crecimiento como empresa, tendieron luego a la estabilización y a un “fin de ciclo”:

“...Lo que fue el boom inmobiliario de principios del 2000, que la mayoría de nosotros vivió, y dio lugar a esa unión entre el arquitecto, el productor y el inversionista que tenía excedentes, hoy ya ha dejado de estar, fundamentalmente. El negocio se ha hecho más acotado, los márgenes no son los de épocas soñadas, sino que son pequeños y hay que cuidarlos, hay que defenderlos, por lo tanto un error se paga, cada mala decisión se paga, y eso lo que hace es atacar directamente la rentabilidad de los inversores, de los desarrollistas.” (Sebastián Rivero, Grupo EDISUR, Expo Real Estate, 2015).

La retracción del mercado inmobiliario relacionada con la crisis financiera global y la creciente reducción de los márgenes de rentabilidad, producto de la inestabilidad del tipo de cambio y el avanzado proceso inflacionario, fueron factores centrales en la toma de decisiones de la empresa. Desde el Grupo, sostienen que fue un desafío sobrellevar este proceso y demostrar capacidad empresarial, diferenciándose y explicitando la dificultad que en ello podrían encontrar los “desarrollistas no profesionales”. De este modo, y reconociendo la necesidad de tomar decisiones que permitan sostener una política competitiva e innovadora por parte de la empresa, desde EDISUR se reconocen particularmente tres “iniciativas exitosas” del período: la apuesta al multiproducto, la disputa de la política urbana y la promoción de alternativas de financiamiento.

En primer lugar, EDISUR registra como una iniciativa exitosa del período 2003-2012 la política de multiproducto en urbanizaciones de mediana escala. Buscando superar los límites de venta a inversores —y conforme a su diagnóstico macroeconómico asociado a un “fin de ciclo”—, apuestan con este concepto a ampliar sus ventas y garantizar un recambio en el consumidor esperado, pensando su producción para un “consumidor final con diferente capacidad de pago” (Beccacece, Mundo Inmobiliario, 2013).

“...Creo que lo que hemos sabido hacer en Córdoba es salir de la comodidad de lo que sabemos hacer, a hacer lo que la gente requiere; y eso es un desafío, porque salimos de algunas zonas de confort y empezamos a pensar en nuestro cliente, a quien en definitiva le tenemos que entregar un producto. Hoy la gente tiene restricciones tanto en lo económico como financiero, no hay acceso al crédito... para lo cual el desarrollista tiene que generar propuestas innovadoras y creativas para acercarle una propuesta al cliente.” (Beccacece, Real Estate, 2015).

Ante la caída de la demanda de condominios de jerarquía y lotes de 1.000 m<sup>2</sup> en *countries* (en zonas UREs<sup>64</sup>), los directivos apostaron por la búsqueda y habilitación de urbanizaciones y lotes de menor dimensión y más accesibles (Beccacece, Revista Manantiales, 2015, p. 22). Se buscó sostener una oferta variada para “distintas condiciones socioeconómicas” (Entrevista Asesor Comercial, Grupo Edisur, 2015). En este plano, y según expresan, esta redefinición se constituyó en una estrategia comercial clave que les permitió “permanecer y perdurar” en el mercado inmobiliario en una coyuntura crítica como era la del 2008/2009.

En este sentido, EDISUR reconoce que en años subsiguientes logró “tener una relación de rentabilidad importante” (Beccacece, Mundo Inmobiliario, 2013) al desarrollar la estrategia de diversificación de la cartelera de productos. Tras entender que “todo ciclo económico se sustenta y tiene, de alguna manera, distintas preferencias por parte de los compradores en algún producto” (Parga, Mundo Inmobiliario, 2013), diseñar una empresa multiproducto se volvió central para paliar los efectos de la volatilidad de los mercados:

“...Con la permanente situación cambiante de Argentina, creo que tener presencia en distintos rubros inmobiliarios y apuntando a un multitarget, apuntando a un público

---

<sup>64</sup> Según la Ord. municipal N° 8606/91 los emprendimientos que ingresan en la categoría urbanizaciones residenciales especiales (URE) son urbanizaciones cerradas que cuentan con superficies específicamente destinadas a la práctica de actividades deportivas, recreativas y sociales, acceso controlado y perímetro cerrado, entre otros elementos.

desde ABC1 hasta el público que necesita ahorrar una cuota desde los \$2000. Eso es realmente una estrategia, es una decisión de abarcar...” (Beccacece, Mundo Inmobiliario, 2013).

De esta forma, EDISUR incursiona en el mercado de lotes con vigilancia y espacios comunes, edificios y *housing*. Ello replicó en un crecimiento expansivo del Grupo, incorporando a su cartera de productos más de 20 emprendimientos y 4000 unidades inmobiliarias. Como puede observarse en el Gráfico 9, en lo que respecta a la oferta en unidades de venta, los lotes constituyen el principal nicho de mercado (39%), seguidos por los lotes en URE (24%), departamentos en Edificios (18%), departamentos en Casonas (16%) y Housing (3%). Complementariamente, en 2009 la empresa incursionó en el mercado internacional con la propuesta de Arenas del Mar (2009), un edificio de 2 torres y 160 departamentos en la Ciudad de Punta del Este, Uruguay. Este hecho refleja una búsqueda de EDISUR por canalizar y absorber la inversión inmobiliaria que ahorristas argentinos van a realizar por estos años en el exterior en una política de fuga de capitales (Socoloff, 2019<sup>65</sup>). Asimismo, profundizó la localización en el sur de la ciudad, y desde 2008 inició su territorialización en el suroeste con los emprendimientos que luego serán parte de la megaurbanización Manantiales (Ilustración 7).

Al respecto, Beccacece en el Congreso de Mundo Inmobiliario de 2013 explicaba:

“En el año 2009-2010, en donde la actividad de la construcción empezó a declinar en cuanto a ventas, nos empezamos a posicionar con más presencia en lo que son urbanizaciones como ‘Ciudad de Manantiales’. Teníamos otros emprendimientos más tipo countries, pero a partir de ver la declinación en la parte de construcción, hicimos presencia fuerte con lo que son urbanizaciones, y efectivamente en el año 2010-2011, lo que nos permitió tener una relación de rentabilidad importante han sido fundamentalmente los loteos de clase media, todo lo que hemos desarrollado en Ciudad de Manantiales [...]. En definitiva, la estrategia es tener el multiproducto, el producto premium (como Casonas del Cerro, Casonas del Golf en Villa Allende) y el producto para clase media-alta.” (Beccacece, Mundo Inmobiliario, 2013).

**Gráfico 9:** *Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2003-2012)*

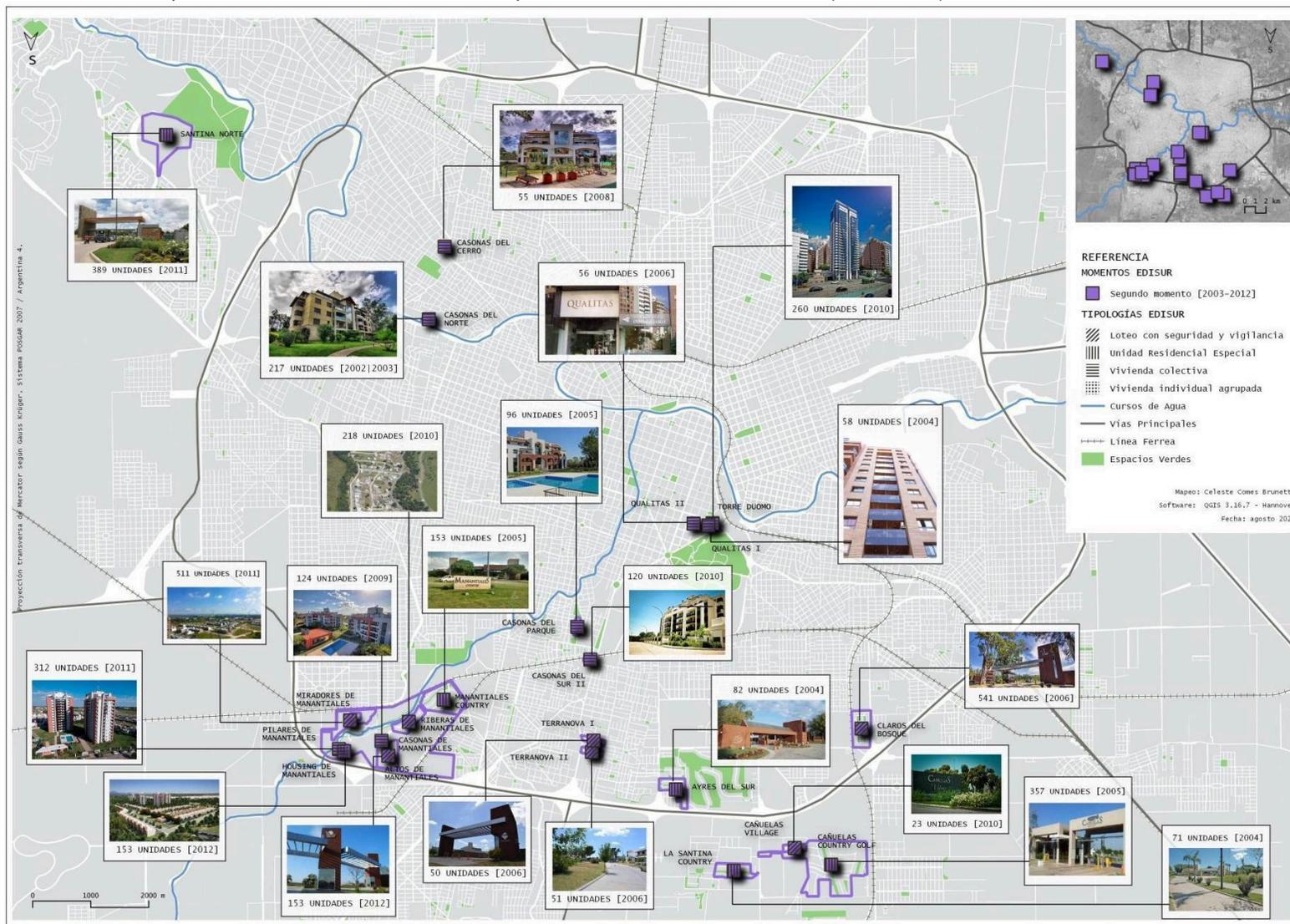
---

<sup>65</sup> La autora destaca Uruguay (Punta del Este y Montevideo) y Florida (Miami) como principales destinos de la inversión inmobiliaria.

Estilo	Nombre (año de producción)	Unidades	Localización
<b>Casonas</b>	Casonas del Norte (2002-2003)	8 Casonas, 217 departamentos	Zona Pericentral Noroeste de la ciudad de Córdoba
	Casonas del Parque (2005)	4 Casonas, 96 departamentos	Zona Pericentral Sur de la ciudad de Córdoba
	Casonas del Golf (2006)	3 Casonas, 90 departamentos	Ciudad de Villa Allende. Provincia de Córdoba
	Casonas del Cerro (2008)	4 Casonas, 55 departamentos	Zona Pericentral Norte de la ciudad de Córdoba
	Casonas Manantiales (2009)	4 Casonas, 124 departamentos	Zona Pericentral Suroeste de la ciudad de Córdoba
	Casonas del Sur II (2010)	3 Casonas, 123 departamentos	Zona Pericentral Sur de la ciudad de Córdoba
<b>Country (URE)</b>	Ayres del Sur (2004)	82 lotes de 1.000 m2	Zona Sur de la ciudad de Córdoba
	La Santina Country (2004)	71 lotes de 1.500 m2	Zona Sur de la ciudad de Córdoba
	Cañuelas Country Golf (2005)	357 lotes de 1.500 m2	Zona Sur de la ciudad de Córdoba
	Manantiales Country (2008)	153 lotes de 1.000 m2	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba
	Santina Norte (2011)	389 lotes de 360 m2	Zona Noroeste de la ciudad de Córdoba
<b>Edificios</b>	Qualitas I (2004)	58 departamentos	Zona centro de la ciudad de Córdoba
	Qualitas II (2006)	56 departamentos	Zona centro de la ciudad de Córdoba
	Arenas del Mar (2009)	2 torres – 160 departamentos	Parada 2 Playa Brava. Ciudad de Punta del Este. Uruguay
	Torre Duomo (2010)	260 departamentos	Zona Centro de la ciudad de Córdoba
	Pilares de Manantiales (2011)	3 torres – 312 departamentos	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba
<b>Lotes con vigilancia y espacios comunes</b>	Altos de Manantiales (2006)	305 lotes de 360 m2	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba
	Terranova I (2006)	51 lotes de 360 m2	Zona Pericentral Sur de la ciudad de Córdoba
	Terranova II (2006)	50 lotes de 360 m2	Zona Pericentral Sur de la ciudad de Córdoba
	Claros del Bosque (2006)	541 lotes de 360 m2	Zona Sur de la ciudad de Córdoba
	Cañuelas Village (2010)	23 lotes de 360 m2	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba
	Riberas de Manantiales (2010)	218 lotes de 360 m2	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba
	Miradores de Manantiales (2011)	511 lotes de 250 m2	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba
<b>Casas (Housing)</b>	Housing de Manantiales (2012).	153 casas de 1, 2 y 3 dormitorios con patio, cochera y galería	Zona Suroeste de la ciudad de Córdoba

*Nota:* Relevamiento propio sobre oferta publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

**Ilustración 7: Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2003-2012)**



*Nota:* Relevamiento propio sobre oferta publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

Así es que cuando directivos de la empresa explican la importancia de Manantiales en tanto propuesta inmobiliaria remarcan que esta megaurbanización significó estratégicamente la posibilidad de “salir de terrenos de 1000 m<sup>2</sup> tipo country a proyectos de terrenos desde 250 m<sup>2</sup>” (Beccacece, Conferencia Real Estate, 2015). En otras palabras, el objetivo fue —partiendo de una estrategia de control inicial de la tierra— promover institucionalmente un uso del suelo más intensivo, con ello producir una oferta para una demanda potencial de un estrato de ingreso familiar inferior y ofrecer unidades con un tamaño inferior a la oferta preexistente. Sin necesariamente reducir los precios de venta del suelo urbanizado por metro cuadrado, esto le permitió a la empresa ampliar el margen de renta.

Como ya mencionamos, la megaurbanización fue desarrollada tras la firma —entre la empresa y la Municipalidad de Córdoba— del primer Convenio Urbanístico (2008) para el Sector I de Manantiales (Ord. 11545/2008) mediante el cual se posibilitó el diseño y puesta en venta de 18 emprendimientos residenciales<sup>66</sup>. En este sentido, el segundo elemento que toma centralidad para los directivos de la empresa en este período es la relación con el Estado y la disputa de la política urbana local. En este plano reconocen que su acción política —con la participación activa dentro de CEDUC— fue trascendental. Recordemos que su director, Horacio Parga, fue Presidente de la CEDUC por dos períodos, desde 2008 a 2012, y ejerció además como Vicepresidente y Vicepresidente 2° de la entidad en distintas oportunidades. Así, y en directa relación con la acción empresarial organizada de CEDUC y su disputa sobre las formas de gestión pública, EDISUR mediante la firma de dicho Convenio se posicionó como líder en el sector y como un agente pionero. Desde la Empresa, se considera a los Convenios como una *herramienta muy poderosa* que permite la *fácil y rápida tramitación* de proyectos urbanísticos que busquen *dar valor a la tierra* (Ing. Moroni, Dirección Ejecutiva Grupo EDISUR, 2014).

Por último, el tercer elemento que se reconoce como central es la promoción que la empresa llevó delante de un abanico de alternativas de financiamiento. La trayectoria de Parga en el mercado de valores fue clave para el armado de la estrategia de financiamiento propuesta por EDISUR. De este modo, frente a una lectura preocupada por las condiciones y límites de financiamiento para la empresa y la demanda, y ante el “esquema tradicional”

---

<sup>66</sup> Profundizaremos sobre ello en el capítulo siguiente.

de venta anticipada de inmuebles en pozo<sup>67</sup>, desde 2003 la empresa incursionó en el mercado de capitales, con la suscripción y emisión de títulos de deuda. Con esto buscó obtener recursos a mediano y largo plazo. Promocionan, así, ser la primera empresa del sector cordobés en utilizar como estrategia financiera las Obligaciones Negociables<sup>68</sup>. Esta herramienta será utilizada nuevamente en 2006, 2009, 2011 y 2016<sup>69</sup>. Resaltan como beneficios de esta estrategia las bajas tasas y los plazos prolongados que estas facilitan, como así también la posibilidad de posicionarse como una empresa profesional en el mercado de capitales que estas habilitan.

Así, la empresa incorporó como política de financiamiento a largo plazo los fondos de inversión inmobiliaria extranjeros. Reconocen que trabajar con este tipo de fondos les dio mejores oportunidades de financiamiento y crecimiento para el negocio promotor; como así también les facilitó el aprovechamiento de oportunidades claves al tener mayor liquidez. Un ejemplo paradigmático de ello es la compra de tierras para Manantiales.

En este punto hay que señalar que las operaciones en el mercado de valores no son una modalidad de financiamiento común en el mercado nacional. Al respecto, Socoloff (2019) señala que durante la década del 2000 “es notable la menor participación de otras estrategias de financiamiento como los fondos inmobiliarios o la cotización en el mercado de capitales de empresas inmobiliarias en comparación con otros casos nacionales” (p.18). Por el contrario, durante el periodo, la producción inmobiliaria fue financiada mayoritariamente con ahorro local y/o deuda a corto plazo. EDISUR, en cambio, va destacarse al desarrollar una batería de instrumentos y herramientas, como son las

---

<sup>67</sup> Esta es una modalidad difundida ampliamente en Argentina en este período, destinada a pequeños y medianos ahorristas, para adquirir productos y financiarlos a lo largo del plazo de obra. Esto le permite a EDISUR acotar riesgos y financiar la construcción de obras sin tener que recurrir al escaso financiamiento bancario o a adelantar capital propio.

<sup>68</sup> Las Obligaciones Negociables en Argentina están reguladas por La ley 23.576 y se definen como un instrumento de financiamiento mediante el cual empresas privadas emiten títulos de deuda en el mercado de capitales con autorización previa de oferta pública de la Comisión Nacional de Valores. A pesar de que su acceso implica costos fijos elevados, la ONs son consideradas una fuente de financiamiento ventajosa en tanto permite la obtención de fondos a tasas inferiores y a mayores plazos, facilita el acceso a una amplia cartera de inversores y mejora la imagen de las empresas debido a que los requisitos exigidos por el régimen aseguran cierto nivel de transparencia y confiabilidad (Larsen et. al, 2014)

<sup>69</sup> Socoloff (2019) señala en Argentina una tendencia general que indica una baja participación del mercado de capitales en el financiamiento a desarrolladores en el período 2003-2015, a excepción del breve período 2005-2007.

Obligaciones Negociables, securitización de flujos futuros y Fondos Comunes de Inversión; los cuales va a ir aplicando de modo combinando acorde al contexto<sup>70</sup>.

Igualmente, y en concordancia a los reclamos de CEDUC, la empresa identificó como uno de los problemas centrales para la expansión del mercado la falta de financiamiento a compradores, por ejemplo, con créditos hipotecarios hacia la clase media. Así, en sintonía con el mercado inmobiliario nacional, desde 2006 comenzó a ofrecer fideicomisos al costo. Recordemos que el fideicomiso no financiero es un marco jurídico/financiero que se torna central en los 2000, producto de elementos novedosos que facilitan la captura de renta urbana a promotores (Del Río et al, 2013), como así también a que su estructura permite “la no tributación de impuesto a las ganancias por la valorización inmobiliaria para los inversores individuales, al menos hasta el año 2012” (Socoloff, 2019). El ingreso a estos fideicomisos se realiza a través de aportes monetarios que equivalen a una participación del costo total de la obra y que generan un derecho sobre las futuras unidades residenciales construidas, siendo por ejemplo en el caso de un edificio, uno o más departamentos. Vía esta forma de integración los desarrolladores también incorporan los predios para los proyectos inmobiliarios, reduciendo costos de financiamiento.

En el caso de EDISUR, desde 2010 la empresa trabaja con fideicomisos al costo mediante el llamado Plan MÍO. El plan funciona bajo un sistema de aportes a 10 años, organizado por cuatro etapas. La primera consta de la entrega inicial de dinero, la segunda implica aportes mensuales antes de la entrega de la unidad, la tercera de una entrega especial al adquirir la unidad y, finalmente, la cuarta está conformada por aportes mensuales hasta finalizar el pago (Ilustración 8). Para el 2019, la empresa ofreció distintos proyectos con este plan: Pilares de Manantiales, Housing de Manantiales, Housing de Miradores, Altos de Manantiales y Miradores de Manantiales. Por el Plan Mío, en 2012, EDISUR recibió el premio de “Creatividad Inmobiliaria” otorgado por el medio especializado Reporte Inmobiliario, por “instrumentar financiación a largo plazo para la compra de inmuebles en un mercado donde [este] está ausente” (Reporte Inmobiliario, 2012).

---

<sup>70</sup> Al respecto, ver Ferrero, 2019.

**Ilustración 8:** Esquema de financiamiento 'Plan MIO', Grupo Edisur (2012)



Fuente: Sitio web de la empresa

En síntesis, en este período EDISUR se consolidó como una empresa promotora integral y de escala, con gran impronta territorial en el sector sur y suroeste de la ciudad. La empresa aplicó una estrategia territorial de producción de urbanizaciones de mediana escala, en donde se destacó una política económica de diversificación y multiproducto, con orientación a lotes, y un perfil de cliente consumidor multitarget. Asimismo, vimos cómo EDISUR desplegó múltiples e innovadoras estrategias financieras que le permitieron garantizar grandes operaciones y ofrecer financiamiento propio a su demanda.

El pasaje de ser una empresa con lógica de proyecto inmobiliario —Momento 1— a ser una empresa con lógica promotora integral —Momento 2— es clave en un contexto de reducción de márgenes de ganancias. A diferencia de la primera etapa donde la innovación con mayor peso estuvo puesta en el tipo de proyecto inmobiliario; en esta etapa, y entre 2006 y 2008 en particular, se comienza a vislumbrar una fuerte integración de las finanzas, el control estratégico de grandes superficies de tierra urbana y una acción estratégica de incidencia en la política urbana. Este último aspecto será expandido bajo la forma de articulación interactoral en el periodo o momento subsiguiente.

#### 4.2.3. Tercer momento: EDISUR se define como promotor urbano (2013-2019)

*...Somos conscientes que desde nuestra actividad impactamos directamente en la vida de los ciudadanos y en el futuro de la ciudad. Sabemos que estamos reescribiendo la historia urbanística de Córdoba (Carta de Directorio, Memoria y Balance, EDISUR, 2015).*

En términos generales, y como hemos visto en el Capítulo 2, el mercado inmobiliario en este período continuó mostrando ciertos niveles de retracción. Frente a este escenario, el Grupo EDISUR aplicó innovadoras estrategias empresariales, especialmente de carácter territorial, que le permitieron sostener su crecimiento y expansión. Así, el tercer momento del Grupo EDISUR es identificado entre los años 2013-2019 y se corresponde con una especialización en la promoción inmobiliaria. La empresa asumió un rol de gestor y productor de megaurbanizaciones y desarrollador de ciudad, profundizando sus lógicas de especulación y valorización del suelo urbano. Mediante un “nuevo modelo de negocios integral” (Ilustración 9), sostuvo la producción, financiación y comercialización en escala de inmuebles, y mediante el avance y ampliación de una política empresarial de alianzas estratégicas, logró los marcos políticos y económicos-financieros necesarios para su accionar territorial. Si bien profundizamos en varios de estos aspectos en el capítulo siguiente, nos interesa aquí presentar algunos elementos de modo general y como parte de la periodización de la trayectoria del Grupo EDISUR.

**Ilustración 9:** Esquema de “Modelos de Negocios Integral”, Grupo EDISUR



*Fuente:* Libro Institucional del Grupo Edisur (2020)

Durante estos años, la empresa expandió su producción residencial, con más de 30 emprendimientos y alrededor de 5000 unidades de inmuebles (Gráfico 10 e Ilustración 10). Los lotes con vigilancia y espacios comunes se sostuvieron como la principal producción con 13 emprendimientos que hacen al 50% del total, seguido por Casonas con un 22%, Housing y Casas con un 10% y las URE y Edificios con un 3%. Estos niveles de producción

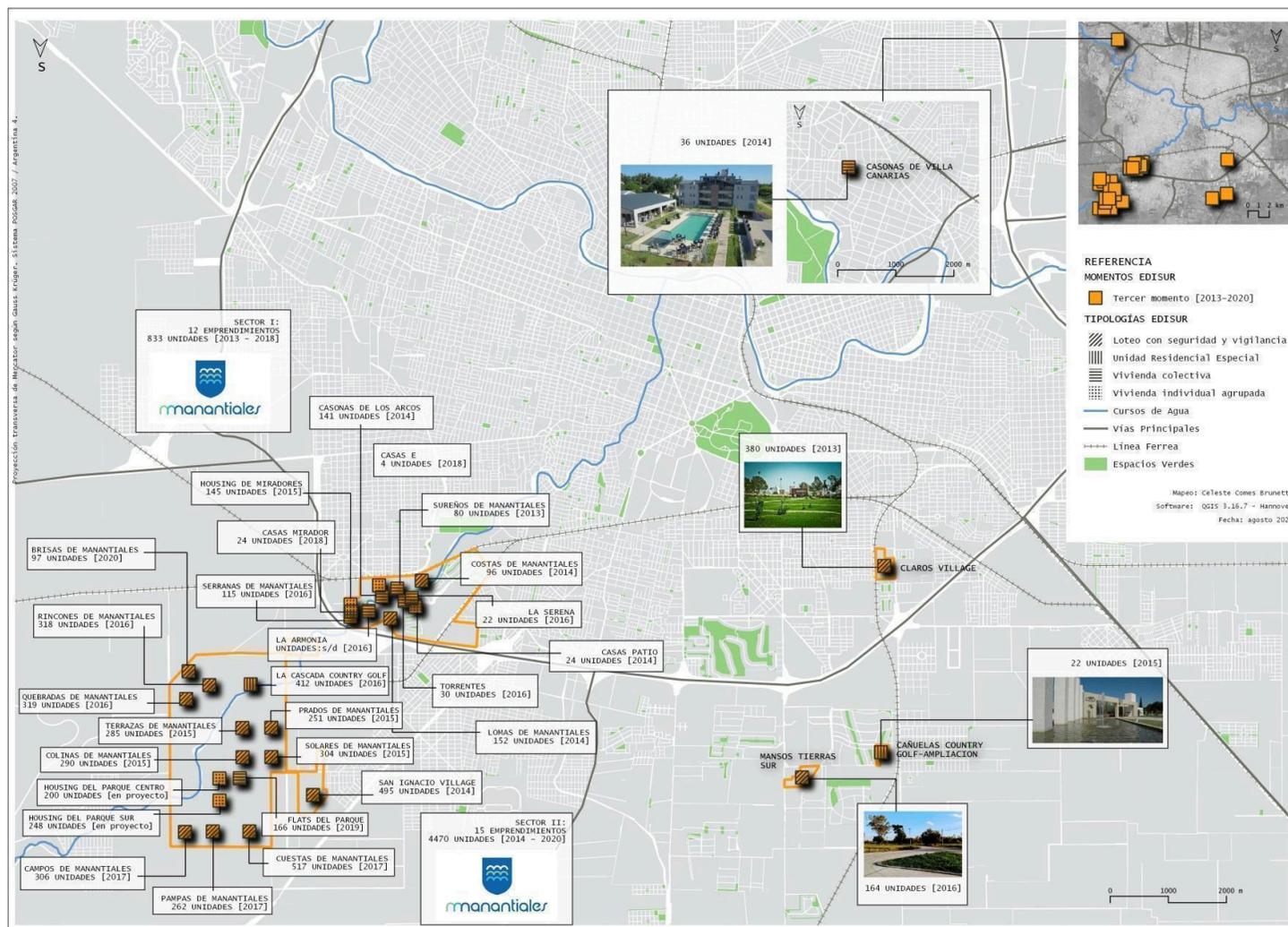
le dieron a la empresa un lugar central en el mercado de suelos local que resultó en 2017, según el Informe del Índice de ventas de inmuebles de CEDUC, en una concentración del 40% del total de las ventas de lotes en Córdoba (Grupo EDISUR, Memoria y Balance, 2017).

**Gráfico 10:** *Emprendimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2013-2020)*

Estilo	EMPENDIMIENTO	AÑO	UNIDADES	LOCALIZACIÓN
Country (URE)	La Cascada Country Golf	2013	412	Manantiales Sector II
	Cañuelas Country Golf (AMPLIACIÓN)	2015	22	Zona Sur de la ciudad de Córdoba
Lotes con vigilancia y espacios comunes	Claros Village	2013	380	Zona peri central sureste de Córdoba
	Lomas de Manantiales	2014	152	Manantiales Sector I
	Costas de Manantiales	2014	96	Manantiales Sector I
	Terrazas de Manantiales	2015	285	Manantiales Sector II
	Prados de Manantiales	2015	251	Manantiales Sector II
	Solares de Manantiales	2015	304	Manantiales Sector II
	Colinas de Manantiales	2015	290	Manantiales Sector II
	Quebradas de Manantiales	2016	319	Manantiales Sector II
	Rincones de Manantiales	2016	318	Manantiales Sector II
	Mansos Tierra del Sur	2016	164	Zona Sur de la ciudad de Córdoba
	Campos de Manantiales	2017	306	Manantiales Sector II
	Pampas de Manantiales	2017	262	Manantiales Sector II
	Cuestas de Manantiales	2017	517	Manantiales Sector II
	Brisas de Manantiales	2020	97	Manantiales Sector II
	San Ignacio Village	2014	495 + V etapa	Manantiales Sector II
	Casona	Sureños de Manantiales	2013	80
Casonas de los Arcos		2014	141	Manantiales Sector I
Casonas de Villa Canarias		2014	36	Zona Noroeste de la ciudad de Córdoba
Torrentes		2016	30	Manantiales Sector I
La Armonía		2016	s/d	Manantiales Sector I
La Serena		2016	22	Manantiales Sector I
Edificios	Serranas de Manantiales	2016	115	Manantiales Sector I
	Flats del Parque	2019	166	Manantiales Sector II
Casas (Housing)	Housing de Miradores	2015	145	Manantiales Sector I
	Housing del Parque Centro	en proyecto	200	Manantiales Sector II
	Housing del Parque Sur	en proyecto	248	Manantiales Sector II
	Casas Patio	2014	24	Manantiales Sector I
	Casas Mirador	2018	24	Manantiales Sector I
	Casas e	2018	4	Manantiales Sector I

*Nota:* Relevamiento propio sobre oferta publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

**Ilustración 10: Empreimientos residenciales del Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2013-2020)**



*Nota:* Relevamiento propio sobre oferta publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

En estos años la empresa se presentó como una desarrollista, pero lo hizo superando el rol de desarrollista tradicional y presentándose como un actor que “desarrolla ciudad, no proyectos inmobiliarios” (Carta del Directorio, EDISUR, 2016). Así, mediante su lema “Desarrollar Ciudad”, EDISUR buscó dar imagen a su propuesta de “revitalización y refuncionalización urbana” mediante megaurbanizaciones (Ilustración 11).

**Ilustración 11:** Logo publicitario ‘20 años desarrollando ciudad’, Grupo EDISUR (2020)



Fuente: Página web oficial del Grupo EDISUR

Según declaraciones oficiales de la empresa, a partir de 2013 redefinieron su estrategia comercial pasando de un enfoque basado en la “localización” para otro en donde la “diferenciación”, el desarrollo a gran escala y la revalorización de la tierra son los pilares de su acción territorial. Para ello es central el control de un stock de tierra en una localización específica:

“Tomen en cuenta que los inmuebles son un refugio de valor porque garantizan la revalorización de la inversión a futuro. En este sentido, el valor de los lotes y departamentos tiende a incrementarse un 25 % anual. Además, adviertan que aquellos proyectos de jerarquía y ubicados en zonas de potencial crecimiento alcanzan una revalorización cercana al 30% por su exclusividad...” (Grupo EDISUR, Nota Comercial, 2012)

Asimismo, continuaron buscando dinamizar el mercado inmobiliario para una demanda de condición socioeconómica media y, para ello, consolidaron la oferta en un único megaemprendimiento. En este sentido, durante este tercer período el Grupo EDISUR se concentró casi exclusivamente en la producción de Manantiales como una

megaurbanización caracterizada por una diversidad de tipologías con valor agregado, en donde se destaca el lote con servicios.

La proyección de Manantiales a una escala de intervención urbana y la estrategia por un uso más intenso de la tierra —con lotes mínimos de 250 m<sup>2</sup>—; implicó para la empresa la disputa de los marcos normativos vigentes en los terrenos de su interés. Este viraje fue pensado desde una “política de incorporación y stock de grandes extensiones de tierra” a recategorizar y revalorizar (Memoria y Balance EDISUR, 2014). Sostuvieron como estrategia ser una empresa promotora urbana que aplica una política de “stock de tierras” obtenidas sobre un esquema mixto de compra y adquisición anticipada de grandes áreas urbanas mediante concertación con propietarios. En un período de cinco años, EDISUR adquirió más de 550 hectáreas de suelo en el suroeste de la ciudad, que estaba en proceso de valorización, conforme avanzaba la urbanización del GPU Manantiales (Gráfico 11).

**Gráfico 11:** Superficies adquiridas y vendidas por el Grupo EDISUR, ciudad de Córdoba (2015-2019).

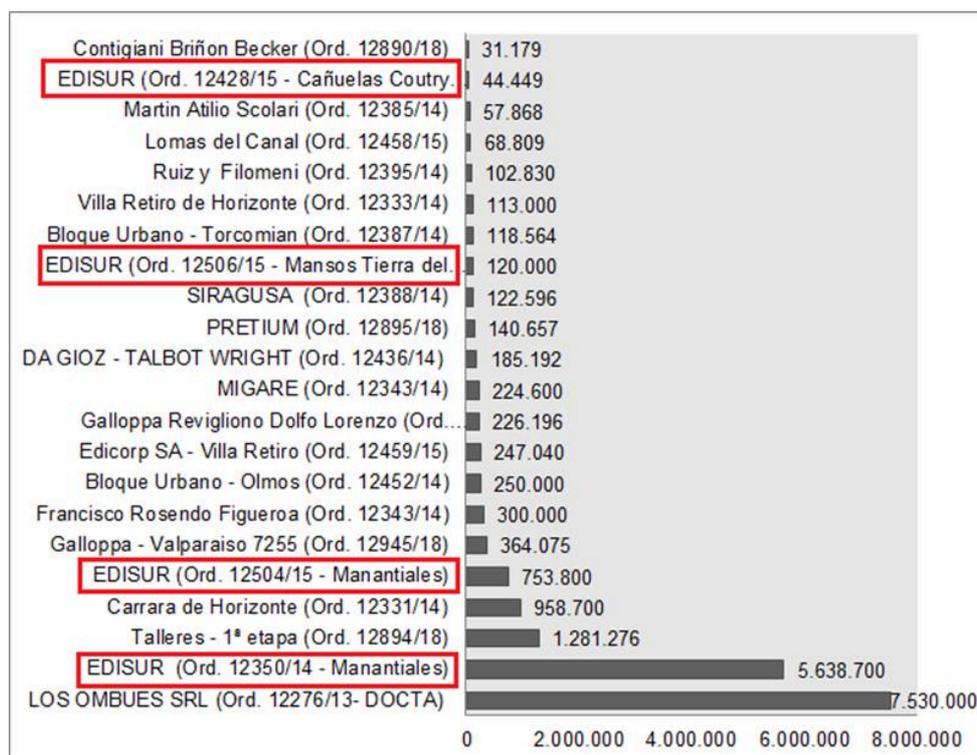
<b>Año</b>	<b>Superficie</b>	<b>Localización</b>
2015	Adquisición de 327 ha.	Sector II Manantiales
2016	Adquisición de 100 ha.	Sector II Manantiales
2017	Adquisición de 90 ha.	Sector II Manantiales
	Venta de 8 ha. predio destinado a la instalación de tercera sede del Sanatorio Allende en la megaurbanización	Sector I Manantiales. Sobre la Av. Circunvalación
2018	Adquisición de 25 ha.	Próximas a Autovía N° 5, camino a Alta Gracia sector II Manantiales
	Adquisición de 2.3 ha.	sobre la Av. Cruz Roja Argentina
2019	Adquisición de 25 ha.	Autovía N° 5, camino a Alta Gracia. (Sector II Manantiales).
	Adquisición de 4 ha.	Av. Circunvalación Sur. (Manantiales)
	Venta de 70 ha a Cooperativa Horizonte	Sector II Manantiales
<b>Total Sup.</b>	<b>565.3 ha</b>	

*Nota:* Elaboración propia basada en documentos Memorias y balances contables del Grupo EDISUR (2016, 2018, 2020)

En este sentido, la empresa impulsó la firma de otros cuatro Convenios Urbanísticos con la Municipalidad de Córdoba (Gráfico 12). Dos de ellos son firmados para la ampliación de Manantiales en su Sector II (Ord. 12.350/2014 y Ord. 12504/2015), y otros dos, para ampliar "Cañuelas Country Golf" (Ord. 12428/15) y el desarrollo de "Mansos Tierra del sur" (Ord. 12506/15). En todos los casos, EDISUR logró la habilitación de tierra rural/industrial para la ocupación residencial de baja densidad de tierras de la zona sur de la ciudad. Estos

procesos de rezonificación urbanística vía concertación, significaron para la empresa un incremento de 6.556.949 m<sup>2</sup> de tierra urbana y 12.722 unidades de lotes; como así también importantes beneficios en obras de cualificación urbana asociados a la participación municipal en la valorización inmobiliaria que se reinvertió en el sector. Profundizaremos este aspecto en el Capítulo 6.

**Gráfico 12:** Superficie extendida de los Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba, según empresa iniciadora (2012-2019)



Nota: En rojo se señalan los CU del Grupo EDISUR.

La firma de cada convenio urbanístico le garantizó a EDISUR importantes marcos de actuación territorial. En concordancia con los postulados que pregonan una gobernanza local basada en acuerdos público-privados, la Empresa afirma que los convenios son una *herramienta para el desarrollo urbano* que permiten migrar desde una función urbanística restrictiva y de control hacia una administración promotora y participativa en la gestión de la ciudad. Sin resignar potestad normativa del planeamiento urbano, cada convenio “induce a la concurrencia de los intereses públicos y privados en beneficios de la ciudad y sus vecinos; es decir, con el objetivo puesto en el hacer bien, más que en prohibir el hacer el mal” (Departamento de Estudios, Grupo EDISUR, Nota N° 1). Como resultado, EDISUR se

constituyó como la segunda empresa que mayor extensión de la superficie urbana (6.556.949 m<sup>2</sup>) concertó con el municipio<sup>71</sup>. Estos valores dan cuenta de la capacidad empresarial de EDISUR para negociar marcos normativos, como así también muestra su avance extraordinario en el control de grandes superficies de tierra urbana de la ciudad de Córdoba.

En términos financieros, continuó con la emisión de Obligaciones Negociables (2016) y la financiación propia, mediante el Plan MÍO. Asimismo, diseñó un esquema “multibanco”, con el cual adquirió préstamos para la producción y comercialización. El balance de 2019 refleja que la empresa dispuso de préstamos corrientes y no corrientes con 7 entidades financieras y valores que se aproximan a los 400 millones de pesos (Grupo EDISUR, Memoria y estados contables, 2019). Sin embargo, y para hacer posible financiera, productiva y comercialmente la estrategia de megaurbanización, EDISUR impulsó una fuerte política de asociación y alianza con otros agentes empresariales e inversores bajo su propuesta de “Desarrollador de Desarrollistas”. Este es un punto nodal ya que mediante este último esquema de negocios, y frente a un escenario de incertidumbre económica y urbana, la empresa hizo de Manantiales una “plataforma territorial de negocios” y reconvirtió un sector de la ciudad. En este marco, para el 2019 sostuvo más de diez alianzas con otras compañías constructoras para el desarrollo de seis proyectos residenciales. Retomaremos el análisis de esto en el capítulo siguiente.

Un último elemento que es importante en la caracterización del Grupo EDISUR en este tercer período es aquel que hace a su apuesta por tecnificar la producción inmobiliaria, mediante la incorporación de nuevas tecnologías y sistemas constructivos característicos del modelo *Real Estate*. En este sentido, la empresa busca no solo convertirse en un promotor urbano que controla grandes superficies de tierra en la ciudad, sino sostener dicho proceso con una política que avanza en la industrialización de algunos componentes la construcción inmobiliaria que le permitan acelerar los tiempos de valorización y comercialización:

“Habiendo logrado el propósito de contar con un banco de tierras importante, nos faltaba el instrumento para complementarlo y lograr de este modo el objetivo

---

<sup>71</sup> Este valor surge de la estimación de la modificación normativa en los veintidós CU que se aprobaron en el período 2012-2019 en la ciudad de Córdoba. Este punto fue trabajado en el capítulo anterior.

planteado ya hace varios años, consistente en llegar a la mayor cantidad posible de personas, ofreciéndoles de modo ágil, eficiente y accesible el sueño de la “casa propia”... Con este sistema constructivo, se logra una disminución de los costos directos y una reducción aún mayor de los indirectos, tales como seguridad, limpieza, desperdicios. Se agrega a esto un acortamiento importante de los plazos de construcción, que pueden llegar a dos o tres meses para casas en serie de hasta 100 metros cuadrados...” (Grupo EDISUR, Balance y Memoria, 2016).

Desde la empresa sostienen que “el sector es de los más atrasados tecnológicamente” (Parga, “Diálogos de libertad”, 2020, 1’44”), dado que se construye con sistemas tradicionales y de forma lenta. En este sentido, montan dos fábricas: *Steelplex* (2017), que fabrica casas bajo el sistema de construcción en seco *steel framing*, y *Windplex* (2018), que fabrica aberturas de aluminio. Con el sistema *Steelplex*, construyó de modo serial las unidades de los emprendimientos *Casas Patio*, *Casas Mirador* y *Casas e* (Ilustración 12). Asimismo, además de ofrecer a terceros el sistema constructivo y la fabricación de piezas a medida, en 2019 la empresa lanzó a la venta directa las llamadas casas “Caps”. Se trata de viviendas modulares que van de los 20 a los 80 m<sup>2</sup>, producidas un 90% en fábrica y luego armadas y conectadas a los servicios en sitio en un plazo no mayor de 3 meses.

**Ilustración 12:** Vivienda *Steelplex* en *Casas Mirador*, Manantiales.



*Fuente:* Página web oficial del Grupo EDISUR

De este modo, durante el período, el Grupo EDISUR decidió innovar en el negocio, impulsando una estrategia de diversificación de la compañía y acelerando los tiempos de construcción. Para ello incorporó nuevas unidades de negocio, ligadas a actividades industriales que potenciaron la tecnificación de la construcción inmobiliaria. Esto le permitió

a EDISUR combinar su rol de promotor urbano con la promoción de innovaciones técnicas en la construcción.

Por último y sumando a la caracterización que venimos desarrollando de la empresa, nos interesa mencionar los premios y reconocimientos que EDISUR tuvo durante este periodo en espacios y organizaciones empresariales del *Real Estate* nacional e internacional. En 2018 Manantiales fue reconocido con el “Premio a la Creatividad Inmobiliaria”, por su calidad e innovación, en la competencia organizada por Reporte Inmobiliario de Buenos Aires. En 2019 recibió el “Gran Premio Mercurio de ORO” por “Manantiales: una Ciudad en la Ciudad” otorgado por la Asociación Argentina de Marketing (AAM). En 2021 fue nominado a los premios internacionales *Proptech Latam Awards* con los que reconocen a empresas que aplican tecnología e innovación en el *Real Estate* en Latinoamérica, en dos categorías: “Mejor empresa constructora con aplicación de tecnología” y “Mejor solución tecnológica Proptech”<sup>72</sup>. Todos estos reconocimientos y premios, dan cuenta de su crecimiento e impronta en el negocio inmobiliario local e internacional.

### **4.3. Recapitulando**

La empresa EDISUR ha logrado, en 30 años de trayectoria, consolidar su presencia en la ciudad de Córdoba, con un fuerte incremento en el tamaño y la magnitud de sus emprendimientos. Hemos visto cómo frente a la coyuntura y los avatares de la economía, tuvo capacidad de flexibilidad y reinención en su comportamiento económico. Además logró superar diversas barreras económicas características del sector de la construcción y convertirse en un agente emprendedor innovador en el mercado inmobiliario local, nacional y, en alguna medida, en lo internacional.

Demostramos a lo largo de este Capítulo que EDISUR evolucionó desde ser un promotor inmobiliario especializado en la producción de viviendas de lujo, hasta convertirse en un promotor urbano complejo con especialización en mega urbanizaciones. Esta transformación de la empresa responde a su capacidad de leer los cambios a nivel macroeconómico y de las dinámicas urbanas, así como tener una fuerte iniciativa política.

---

<sup>72</sup>En <http://prensarealestate.com/40-empresas-nominadas-al-proptech-latam-awards-talento-e-innovacion-de-america-para-el-mundo/> (Fecha de consulta 06/07/2019)

Para ello fue central su capacidad de construcción de liderazgo y referencia empresarial en el negocio inmobiliario tras la participación y conducción de espacios empresariales como son la CEDUC, los eventos del *real estate* nacionales e internacionales, las nominaciones y premiaciones, etc.

Mediante el análisis de su trayectoria espacio-temporal, observamos que EDISUR se consolidó como un agente colonizador del sur de la ciudad en tanto avanzó en un proceso de expansión a escala ampliada del sector, con una estrategia territorial de concertación público-privada. Reconocemos una concentración espacial de sus emprendimientos y registramos un acaparamiento y control estratégico de tierras de un importante sector de la ciudad. Lo relevante del caso es que este sector —como veremos en el capítulo siguiente— se caracteriza por una dinámica de transmutación rentística —rural/industrial urbano— inducida por la propia empresa, mediante la negociación normativa con el sector público.

Finalmente, el Grupo EDISUR cumple con todas las cualidades para ser definido como un promotor urbano modelo del negocio inmobiliario. Esto es así, en primer lugar, porque se dedica al desarrollo de emprendimientos con altos niveles de articulación, integración y control económico del proceso de producción. En segundo lugar, porque asume una posición de liderazgo entre las empresas del sector proponiendo plataformas de negocios y fomentando innovaciones técnicas. En tercer lugar, porque posee gran capacidad de lectura y proyección de su acción sobre la estructura urbana, considerando tendencias de consumo y dinámicas propias del mercado de suelos. Por último, porque mediante un comportamiento innovador y estrategias territoriales de diferenciación espacial, logra avanzar en procesos de valorización del suelo que interfieren en gran medida en su rendimiento económico. En los capítulos siguientes nos concentramos en el análisis de estos procesos bajo el proyecto Manantiales.

## **CAPÍTULO 5. MANANTIALES: UN GRAN PROYECTO URBANO QUE RECONVIERTE EL CUADRANTE SUROESTE DE LA CIUDAD**

### **5.1 Introducción**

Es vasta la bibliografía que señala que los procesos de reestructuración y neoliberalización contemporáneos se expresan en una multiplicidad de dinámicas urbanas necesarias de ser estudiadas. En este sentido, Brenner, Peck y Theodore (2015), al caracterizar el llamado “urbanismo neoliberal”, afirman que las ciudades son espacios geográficos cada vez más importantes en donde se movilizan mecanismos políticos e institucionales que promueven su reestructuración. En este sentido, invitan a reconocer que “los momentos destructivos y creativos del cambio institucional dentro del neoliberalismo realmente existente están inextricablemente interconectados en la práctica” (p. 227). La construcción de Grandes Proyectos Urbanos, la creación de nuevos espacios de consumo, la conformación de comunidades cerradas, enclaves urbanos y otros espacios «puros» para la reproducción social; son identificados como claros ejemplos de los momentos creativos de estas nuevas geografías urbanas.

En este marco, el proceso de producción inmobiliaria moviliza transformaciones en la estructura urbana y estos cambios de usos dinamizan importantes procesos de valorización de la tierra urbana. En este proceso, el capital promotor es el agente clave que busca apropiarse de la renta, desde su accionar en el particular nexo estructural entre el proceso de valorización de ese capital y la espacialidad urbana (Smolka, 1987; Abramo, 1989; Scheteingart, 1979; Jaramillo, 2009; entre otros). Es decir, el promotor intenta ser el agente responsable de tal cambio y, a la vez, asumir el control del proceso de valorización por el cual rentas urbanas son creadas y apropiadas alrededor de los bienes inmobiliarios. En ello, las estrategias en relación a lo urbano del capital promotor se especializan y alcanzan dimensiones innovadoras.

Así es que, comprender el accionar y las lógicas del promotor inmobiliario es sumamente amplio y complejo; en este trabajo realizamos un acercamiento a su accionar a partir de un estudio de caso. En adelante, nos concentramos en el análisis de EDISUR como agente hacedor de ciudad y promotor de procesos de reestructuración urbana. El objetivo es avanzar en la caracterización de la dimensión territorial de su accionar y lógicas de

promoción. Así, el recorte analítico del capítulo está centrado en el estudio de caso del megadesarrollo urbanístico Manantiales, del mencionado agente inmobiliario.

Inicialmente, entonces, presentamos las características generales de Manantiales, reconociendo la escala y la complejidad del proyecto (5.2). Tenemos especial interés en referirnos a esta urbanización como un Gran Proyecto Urbano (GPU). Este concepto aporta importantes elementos para la exploración de las estrategias territoriales de promoción y reestructuración de la ciudad y su articulación con los nuevos arreglos institucionales de la política urbana cordobesa. Como ya vimos, en estos antecedentes se destaca el efecto virtuoso de la gestión pública basada en la perspectiva de los GPU, partiendo del supuesto que los mismos sólo son posibles cuando están liderados, promovidos o coordinados por el sector público —porque de lo contrario no funcionarían— (Lungo, 2004; Rodríguez y Abramo, 2005; Resse, 2009; Cuenya, 2012; Vainer, 2012; García, 2013). La particularidad del caso es que el Grupo EDISUR ejerce un rol determinante en la concepción y coordinación del proyecto; esto deja en evidencia que, en Manantiales, el sector público no tiene el tipo de centralidad que desde la perspectiva crítica de los GPU se enfatiza. Manantiales, entonces, es un GPU con participación pública subordinada o de baja intensidad.

Seguidamente, buscando comprender la mirada y la lectura estratégica que la empresa EDISUR tuvo de la estructura urbana, avanzamos en describir la inserción del proyecto en la ciudad (5.3). Enfocarnos en la estructura urbana nos acerca al criterio de localización que configura la geometría de las intervenciones de EDISUR. Esto es así porque manifiesta su lectura integral de la dinámica de crecimiento urbano y, al mismo tiempo, su apuesta estratégica en los procesos de valorización urbana del cuadrante suroeste de la ciudad. Más adelante, presentamos al GPU Manantiales desde una lectura del carácter estratégico de reconversión y gestión urbana con el que EDISUR instaló en la esfera pública al megaemprendimiento como vector de la transformación de un sector de la ciudad (5.4). Nos detenemos a pensar al GPU como un dispositivo de innovación espacial<sup>73</sup> (Abramo, 2011) producto de la habilidad territorial del capital promotor por proponer un proyecto que altera el 'orden urbano' y busca ganancias diferenciales en los procesos de valorización-desvalorización de la estructura urbana. Por último, reconstruimos su política de

---

<sup>73</sup> Abramo define las “innovaciones espaciales” como aquellos productos diferenciales, impulsados por capitalistas emprendedores “schumpeterianos”, que reestructuran el orden residencial urbano y buscan capitalizar movimientos en los precios del suelo.

“Desarrollador de Desarrollistas” y presentamos aquellos elementos que muestran cómo la empresa construye a Manantiales como una Plataforma Territorial de Negocios (5.5).

## 5.2 El GPU Manantiales y sus características generales

Manantiales es un Gran Proyecto Urbano construido desde 2008 en el sureste de la ciudad de Córdoba y dinamizado exclusivamente por el Grupo EDISUR. En conjunto el proyecto integra, hasta el momento, treinta y cuatro urbanizaciones residenciales de diferentes tipologías (Gráfico 13). Para el año 2019 esto se traduce en más de 5.200 lotes, 1.000 departamentos y 500 casas. En 2019 residen 5.000 familias que representan un 4% de lo proyectado, dado que está previsto que en 40 años vivan en estos espacios alrededor de 120 mil personas, con una densidad óptima de 120 habitantes por hectárea (Memoria y Estado Contable, EDISUR S.A., 2019). Su extensión abarca aproximadamente 10 km<sup>2</sup> (1.000 ha.), lo que representa 1,7% de la superficie total de la ciudad de Córdoba (57.600 ha.) y 3,8% de la superficie urbanizada (26.200 ha.). Como se señaló en el Capítulo precedente, Manantiales representa un alto porcentaje de las ventas de lotes en la ciudad de Córdoba. La Ilustración 13 muestra el Proyecto Manantiales y nos permite dimensionar su impronta a escala urbana.

**Gráfico 13:** *Emprendimientos Residenciales en el GPU Manantiales (2008-2020)*

N°	Nombre del Emprendimiento	Ubicación	Tipología	Estilo EDISUR	Lanzamiento	Unidades de venta
1	Manantiales Country	Manantiales Sector I	URE	Country	2008	153
2	Altos de Manantiales	Manantiales Sector I	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2008	305
3	La Cascada Country Golf	Manantiales Sector II	URE	Country	2008	412
4	San ignacio village	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2014	495 + V etapa
5	Costas de Manantiales	Manantiales Sector I	Loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2014	96
6	Casas Patio	Manantiales Sector I	Viviendas individuales agrupadas	Casas	2014	24
7	Housing de Miradores	Manantiales Sector I	Viviendas individuales agrupadas	Casas	2015	145
8	Prados de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2015	251
9	Solares de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2015	304
10	Colinas de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2015	290

11	Terrazas de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2015	285
12	Torrentes	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Casona	2016	30
13	Serranas de Manantiales	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Edificio	2016	115
14	La Serena	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Casona	2016	22
15	Quebradas de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2016	319
16	Rincones de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2016	318
17	La Armonía	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Casona	2016	s/d
18	Campos de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2017	306
19	Pampas de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2017	262
20	Cuestas de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2017	517
21	Casas e	Manantiales Sector I	Viviendas individuales agrupadas	Casas	2018	4
22	Casas Mirador	Manantiales Sector I	Viviendas individuales agrupadas	Casas	2018	24
23	Flats del parque	Manantiales Sector II	Vivienda colectiva	Edificio	2019	166
24	Brisas de Manantiales	Manantiales Sector II	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2020	97
25	Casona de Manantiales	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Casona	2009	124
26	Riberas de Manantiales	Manantiales Sector I	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2010	218
27	Pilares de Manantiales	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Edificio	2011	312
28	Miradores de Manantiales	Manantiales Sector I	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2011	511
29	Housing de Manantiales	Manantiales Sector I	Viviendas individuales agrupadas	Casas	2012	153
30	Sureños de Manantiales	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Casona	2013	80
31	Lomas de Manantiales	Manantiales Sector I	loteo con seguridad y vigilancia	Lotes	2014	172
32	Casonas de los Arcos	Manantiales Sector I	Vivienda colectiva	Casona	2014	141
33	Housing del Parque Centro	Manantiales Sector II	Viviendas individuales agrupadas	Casas	en proyecto	200
34	Housing del Parque Sur	Manantiales Sector II	Viviendas individuales agrupadas	Casas	en proyecto	248

Nota: Relevamiento propio sobre oferta publicada en el sitio web oficial del Grupo EDISUR.

**Ilustración 13:** Cartografía publicitaria del Proyecto Manantiales, Grupo EDISUR. Ciudad de Córdoba (2021)



Fuente: Revista Manantiales, Grupo EDISUR (2021).

La propuesta residencial, a escala parcelaria y barrial, contempla distintas categorías de productos organizados y presentados en cinco tipologías, bajo la propuesta de *estilos de vida*: Estilo Casonas, Estilo Country, Estilo Casas, Estilo Edificios y Estilo Lotes. En este marco, Manantiales materializa la propuesta multiproducto del Grupo EDISUR, caracterizada en el capítulo anterior.

A escala de proyecto, Manantiales es mucho más que una serie de emprendimientos residenciales: posee además, un diseño y una combinación de diversos usos del suelo — comercial, productivo, equipamientos de ocio y recreativos, etc. — bajo un sofisticado sistema de vigilancia y seguridad coordinado para todo el emprendimiento. Los espacios verdes tienen especial impronta en el proyecto buscando mantener —desde la dimensión paisajística— la idea de un “proyecto sustentable”. Entre ellos se destacan el “Parque Lineal La Cañada” (60 ha.), un “Corredor Ambiental Bienales Americanas de Arte” (6.200 m. lineales) y un diseño de plazas y corredores menores entre emprendimientos. Asimismo, el proyecto contempla la construcción de una escuela con nivel inicial, primario y secundario, un sanatorio privado de alta complejidad y dispone de los establecimientos industriales de la empresa: *SteelPlex* y *Windplex* (Gráfico 14).

El proyecto se comenzó a gestionar en 2004. Inicialmente la empresa presentó de forma individualizada cuatro emprendimientos con la nominación Manantiales —Manantiales Country, Pilares de Manantiales, Casona de Manantiales y Riberas de Manantiales—, pero a partir de 2013 comenzó a hablar de la megaurbanización Manantiales incluyendo a los 34 proyectos residenciales en una propuesta integral. En este sentido, se reconocen dos grandes sectores y tiempos de producción: Manantiales Sector I empezó en 2005, con más de 230 hectáreas ubicadas dentro del anillo de Circunvalación. Estaban pensadas para 18 emprendimientos residenciales de distintas características, un sanatorio privado, un club deportivo, sectores comerciales y un gran parque sobre el arroyo La Cañada. Manantiales Sector II, por su parte, se desarrolló desde el 2014 contando con más de 800 hectáreas localizadas por fuera del anillo de Circunvalación. En ellas se ejecutan y proyectan más de 16 emprendimientos residenciales, un colegio privado, los establecimientos industriales y corredores de espacio verdes.

**Gráfico 14:** Usos del suelo no residenciales en el GPU Manantiales (2019).

Tipo de espacio		CARACTERÍSTICA
Espacio verde	Parque Lineal La Cañada	Son 60 hectáreas de espacio verde a lo largo de 1 km dentro del emprendimiento. Cuenta con alumbrado, señalética y dársenas de estacionamiento, conexión de wifi pública, sitios de descanso y circulación en las avenidas costaneras, senderos mixtos - peatonal y bicisenda- y sendero táctil para invidentes. En el espacio, además, se encuentra El Acueducto Siete Alcantarillas (1897), revalorizado y restaurado por la empresa.
	Corredor Ambiental “Bienales Americanas de Arte”	Se trata de un bulevar de 6.200 metros lineales (62 cuadras, con 54 metros de ancho).
	Plazas	Diseñadas cada 5 cuadras, abarcan superficies de entre 5.000 y 15.000 metros cuadrados. Están equipadas con rampas, senderos táctiles, juegos y dispositivos móviles, luminaria, entre otros.
	Corredores verdes	Demarcan los circuitos ambientales y conectan las plazas y parques.
Uso comercial	Se contemplan zonas comerciales de diferentes escalas y tipologías: desde un gran supermercado a locales barriales como es el sector Shops Miradores	
Uso recreativo	Refuncionalización de las instalaciones del Club Nuestras Raíces (Sindicato de Petroleros de Córdoba).	
Uso educativo	Se proyecta la instalación de una sede del colegio privado Adolfo Bioy Casares, con Nivel Inicial, Primario y Secundario.	
Uso industrial	SteelPlex	Fábrica de casas bajo el sistema steelframing
	Windplex	Fábrica de aberturas de aluminio.
Uso comunitario	Se proyecta la instalación de una sucursal del Sanatorio Allende en una de las tres sedes de la ciudad.	

Nota: Elaboración propia basada en relevamiento documentos Grupo EDISUR.

Actualmente, la impronta del GPU en la oferta inmobiliaria de la ciudad es contundente. Al analizar el registro del Observatorio del Mercado Inmobiliarios de la Provincial de Córdoba para el período 2017-2020, Manantiales representa el 50% —con 575 unidades de un total de 1146 registros— de la oferta inmobiliaria del sector suroeste. Los lotes con servicios se destacan como la principal oferta en el sector —con 825 unidades que hacen al 72% de la oferta total—, de las cuales los emprendimientos del GPU Manantiales ocupan el 67% (551 unid.)<sup>74</sup>.

En lo que refiere a la gestión y administración del GPU Manantiales, aparece una particularidad del caso: fue concebido, diseñado e implementado integralmente por la empresa promotora. EDISUR, se constituye así en el actor que lidera y monopoliza su producción y gerenciamiento desde sus inicios. Es decir, la empresa EDISUR es quien

<sup>74</sup> El Observatorio del Mercado Inmobiliario de la Provincia de Córdoba (OMI) es una plataforma de la Dirección General de Catastro desarrollada por IDECOR donde se registra y sistematiza información del mercado inmobiliario local. Los datos citados fueron provistos por la institución en octubre del 2021.

dirige y centraliza el proceso, creando para ello novedosos e innovadores esquemas de asociación, concertación y alianzas estratégicas con el Estado, así como con instituciones y empresas que le garantizan su viabilidad y sostenibilidad. Recordemos que su participación activa en la conducción de CEDUC fue central al momento de debatir y modelar la política urbana y los instrumentos de gestión. En este marco, una diferencia con la gran mayoría de los GPU estudiados es que este proyecto no posee un *master plan* aprobado por —ni acordado con— el sector público previamente. A lo largo de los años de desarrollo del proyecto, EDISUR fue gestionando de forma fragmentada y progresiva su habilitación. Específicamente, se destaca en este proceso la iniciativa del uso y la aplicación reiterada de Convenios Urbanísticos —en 2008, 2014 y 2015—. Estos, según el propio relato de la empresa, hicieron posible su ejecución tras garantizar los cambios normativos necesarios y la ejecución de importantes obras de infraestructura, necesarias para revalorizar y refuncionalizar el área. Nos detendremos en este proceso en el capítulo siguiente.

En lo que refiere a su financiamiento, Manantiales se sostuvo a partir de una ingeniería de herramientas financieras aplicadas por el propio Grupo EDISUR (Gráfico 15). Como planteamos en el capítulo anterior, la figura del director Horacio Parga y su trayectoria en el sector financiero, es importante para entender el armado de EDISUR en general y Manantiales en particular. La empresa reconoció que en el período 2003-2007 su financiamiento vino principalmente de la venta al contado, los fideicomisos, la preventa en pozo y la emisión de Obligaciones Negociables. Luego de este período, se complementó con préstamos bancarios para los desarrollistas, créditos hipotecarios —en los bancos Roela, Itaú, Nación y Córdoba—, securitización de flujos, fondos de inversión extranjeros, canjes con proveedores —en especial cuando es con producto en obra—, ventas corporativas y la firma de convenios con distintas instituciones o empresas<sup>75</sup>. Asimismo, la empresa fue generando alianzas y asociaciones con propietarios del suelo y otros actores privados, que le permitieron acceder a la tierra, financiar y desarrollar Manantiales. En los apartados siguientes trabajaremos sobre ello en detalle.

---

<sup>75</sup> Ejemplo de ello es el acuerdo firmado (2012) entre EDISUR y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (CPCE), mediante el cual el grupo ofrece a los matriculados descuentos especiales, ampliación en los plazos de financiación y bonificación de aportes para la compra de departamentos, casonas, lotes y oficinas.

**Gráfico 15: Herramientas Financieras del Grupo EDISUR en Manantiales (2019)**

Herramienta Financiera	Emprendimientos	AÑO
Obligaciones Negociables	Manantiales Country	2003
	Altos de Manantiales	2006
	Etapa II -Miradores de Manantiales Avances - Edificio corporativo	2016
Fideicomiso Altos de Manantiales	Altos de manantiales	2006
Fideicomiso Manantiales	Casonas de Manantiales Riberas de Manantiales Ampliación Altos de Manantiales Costas de Manantiales	2009-2015
Fideicomiso Altos de la Cañada	La Cascada I - Etapa I y II	2013-2015
Fideicomiso San Ignacio Village	San Ignacio Village Etapa I, II, III y IV	2011- 2016
Fideicomiso EDISUR I	Prados de Manantiales Solares de Manantiales Terrazas de Manantiales Colinas de Manantiales Rincones de Manantiales Quebradas de Manantiales	2015-2016
Fideicomiso Pilares de Manantiales II	Pilares de Manantiales II	2011
Planes de Inversión - Plan MIO <sup>76</sup> (Fideicomisos al costo)	Housing de Manantiales Torres de Manantiales Cuestas de Manantiales Campos de Manantiales Pampas de Manantiales	2010-2020
Pre-Venta	Flats del Parque Brisas de Manantiales	2003-2020
Préstamos Bancarios -para la construcción -	Casonas de Manantiales Cuestas de Manantiales Campos de Manantiales Pampas de Manantiales Casas Mirador Flats del Parque	2017-2020
Financiamiento a clientes por Bancos Crédito Hipotecario BANCOR -Financiación hasta el 75% del valor de la unidad hasta 20 años con UVA -	Casonas de Manantiales (última Casona) Pilares de Manantiales (primera torre)	2017
Securitización de flujos -Ley de Financiamiento Productivo-	s/d	2018
Fondos de Inversión -Ley 27.260 de Sinceramiento Fiscal y Reparación Histórica a los Jubilados-	Se ofertaron mediante DRACMA S.A. ser cuotapartista de tres emprendimientos en Manantiales, sin datos específicos <sup>77</sup>	2016-2017
Desarrollador de Desarrollistas	Casona La Serena Casona La Armonía Casona Torrentes	2015-2020

<sup>76</sup> Recordemos que el Plan Mío es una alternativa que presenta Grupo EDISUR para la adquisición de proyectos fideicomisos al costo hasta con aportes mensuales en un plazo de 15/20 años.

<sup>77</sup> Fuente: Dracmasa (2017). *Edisur Fondo de Inversión Inmobiliario*. [Archivo PDF]. [http://www.dracmasa.com.ar/assets/js/fileman/Uploads/EDISUR\\_Fondo\\_de\\_Invers%C3%B3n\\_Inmobi.pdf](http://www.dracmasa.com.ar/assets/js/fileman/Uploads/EDISUR_Fondo_de_Invers%C3%B3n_Inmobi.pdf)

Nota: Elaboración propia basada en documentos oficiales del Grupo EDISUR.

En un contexto global de financiarización variada y desigual (Socoloff, 2019), las múltiples herramientas financieras aplicadas por el Grupo EDISUR dan cuenta de los avances innovadores de la empresa promotora en lógicas financieras para la producción inmobiliaria de Manantiales. Contrario a la tendencia general nacional<sup>78</sup>, la promoción de alternativas de financiamiento se sostuvo, como vimos en el capítulo anterior, con la suscripción y emisión de Obligaciones Negociables —títulos de deuda en mercados de capitales—. Con ellas se produjeron los primeros emprendimientos del GPU: Manantiales Country (2003) y Altos de Manantiales (2006). Asimismo, los fideicomisos financieros y el Plan Mío se instalaron como la alternativa central de financiamiento de la empresa en el desarrollo de más de dieciocho emprendimientos. Otro elemento importante a resaltar es que este esquema de autofinanciación del GPU, prescindió de aportaciones de capital público directo. Sin embargo, de manera indirecta, el Grupo promotor financió al GPU con obras derivadas de los Convenios Urbanísticos y la captura de plusvalías aplicada en ellos<sup>79</sup>.

Manantiales se posicionó así como un GPU que nació de una lectura precisa de la estructura urbana de la ciudad de Córdoba y, al mismo tiempo, tuvo la capacidad de incidir en ella. En ello nos centraremos en el apartado que sigue.

### **5.3 La estructura urbana previa en la que se inserta la operación Manantiales**

Como planteamos en la introducción de este capítulo, partimos del supuesto de que los cambios en la estructura urbana son oportunidades estratégicas para la capitalización de las rentas del suelo por parte de los usuarios de la ciudad, en general, y por parte del capital inmobiliario especulativo, en particular (Del Río y González, 2014). En este plano, debemos recordar que el promotor inmobiliario vende un inmueble que contiene el precio del bien en sí mismo, más el precio del suelo. Este último “manifiesta, en cierta medida, la valoración social y económica que se atribuye a los componentes de la estructura urbana” (Baer, 2011). Así es que el promotor, en su ambición por producir y apropiarse de rentas urbanas,

---

<sup>78</sup> Socoloff sostiene que en Argentina, en el período 2002-2015, contrariamente a otros casos latinoamericanos, la canalización de liquidez hacia el sector inmobiliario se dio de manera desintermediada; es decir, sin un papel activo del sistema financiero (bancos o mercado de capitales).” (Socoloff, 2019, p.10)

<sup>79</sup> Trabajaremos en ello en el siguiente capítulo.

intenta conservar o transformar la estructura urbana de acuerdo a sus intereses; por lo que esta dinámica constituye un elemento de suma importancia para el análisis de las estrategias territoriales de la promoción inmobiliaria (Cisterna y González, 2013). En este plano, analizar la articulación de la lógica especulativa del capital promotor privado con las dinámicas de la estructura urbana se torna central.

El Grupo EDISUR desde sus inicios tendrá al sur de la ciudad como su lugar de preferencia de producción inmobiliaria. Como adelantamos, Manantiales es parte central de su estrategia territorial de “focalización geográfica” (Memoria y Balance, 2014, p.7). Estrategia que se inscribe en una tendencia general de crecimiento significativo de la oferta inmobiliaria hacia el noroeste de la ciudad, donde “el sur estaba quedando relegado” a pesar de su potencial “poco advertido” (Beccacece, Revista Cálamo, 2009). En este plano, Manantiales se constituyó como una propuesta de innovación espacial, es decir una nueva formación territorial dentro de la estructura urbana de la ciudad que reestructuró el orden residencial de la ciudad. La empresa pretendió con ello, por un lado, correrse de las principales áreas de dinamismo inmobiliario de la ciudad y evitar competir por lotes de alto valor. Por otro lado, buscó ofrecer un producto inmobiliario diferente en un contexto urbano ajeno a los sectores de ingresos altos y medios, pero en el marco de un horizonte de transformación controlado por la empresa.

¿Cuáles fueron las características diferenciales del sector sur de la ciudad que permitieron que EDISUR proyectara una apuesta de innovación espacial de gran escala? Para abordar esta pregunta repasamos a continuación, algunos de los componentes de la estructura urbana que entendemos fueron claves. Nos interesa con ello reconocer las principales características que permitieron a la empresa proyectar a Manantiales como una apuesta estratégica en la ciudad.

### *5.3.1 Ubicación, conectividad y centralidad*

Ya planteamos que el crecimiento urbano y la valorización inmobiliaria que experimentó la ciudad de Córdoba en las últimas décadas estuvieron lejos de ser procesos homogéneos. El desarrollo desigual se puede ver expresado en la concentración y densificación de las áreas centrales y pericentrales, y en la expansión residencial de los sectores periféricos noroeste y, en menor medida, de los sectores sur y sudoeste (Aguirres y Luna, 2018). Como parte de este proceso, se da una escasez de tierra urbana —tanto física como vinculada a

los incrementos de precios— para la producción inmobiliaria dentro del anillo de la avenida de Circunvalación, impulsando el crecimiento urbanístico fuera del área.

La megaurbanización Manantiales se construye en el intersticio de estos sectores, sobre el cuadrante sudoeste (SO) de la ciudad. Dentro del anillo de Circunvalación, las tierras de Manantiales son “casi el único espacio verde que queda en la ciudad” (Horacio Parga en video “Diálogos en Libertad”, 2013b, 40”) y se destacan por una buena localización relativa con los valles serranos y, al mismo tiempo, una hiperconectividad con la ciudad de Córdoba, aunque con cierta discontinuidad con la trama urbana.

En lo que respecta al nivel de centralidad, Manantiales se construyó sobre la potencialidad de estar a unos 10 km del centro de la ciudad y próximo a importantes centros de salud, comerciales, deportivos y educativos. En este último aspecto, es de destacar la cercanía del área con la Universidad Nacional de Córdoba (7 km), la Universidad Tecnológica Nacional (6 km) y la Universidad Católica de Córdoba (3 km). Si bien el proyecto se construyó en un sector de la ciudad que no se corresponde con las áreas privilegiadas de valoración y demanda inmobiliaria, la empresa va a visualizar la “ubicación privilegiada” y las condiciones singulares en términos de la accesibilidad que tienen estos terrenos (Ilustración 14).

Respecto a la conectividad, el cuadrante sudoeste se encuentra atravesado por la avenida de Circunvalación (Ruta Nacional A019) de la ciudad, una obra que finaliza en 2019, a 50 años de su planificación. Esta avenida de 47 km de longitud, le da hoy al emprendimiento la posibilidad de tener una hiperconectividad con gran parte de la ciudad. Asimismo, el sector está próximo a la Ruta Nacional N°20, en conexión con la ciudad de Carlos Paz y el valle serrano de Punilla, y la Ruta Provincial N°5, que conecta con la ciudad de Alta Gracia.

**Ilustración 14:** Publicidad del Grupo EDISUR sobre la ubicación de Manantiales en la ciudad de Córdoba (2018)

## UNA UBICACIÓN PRIVILEGIADA

En la zona sur de la ciudad de Córdoba. Próximo a los campus de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Tecnológica Nacional. En la zona sur de la ciudad de Córdoba. Próximo a Plaza España por Av. Cruz Roja, con una salida rápida a Av. Circunvalación y a la Ruta 5. Cerca de importantes centro de salud y zonas comerciales e institucionales.

### CERCA DE TODO

#### SALUD

- Hospital Privado: A 1,5 km (4 min).
- Clínica Privada Vélez Sarsfield: A 3,9 km (9 min).
- Sanatorio Alende: **PRÓXIMO EN MANANTIALES**.
- Hospital Raúl Ángel Ferreris: A 7,6 km (15 min).

#### DEPORTES

- Jockey Club Córdoba: A 0,1 km (12 min).
- Club Suseo: A 6,3 km (12 min).
- Club Atlético Talleres: A 7,2 km (14 min).
- Córdoba Atlético Club: A 11,2 km (15 min).
- Nuestros Raíces: Junto a parada 4.
- Club Atlético Barrio Parque: A 2 km (5 min).

#### COMERCIO

- Dinosaurio Mall Ruta 20: A 5,7 km (12 min).
- Carrefour: A 10,4 km (14 min).
- Easy: A 10,5 km (14 min).
- Espinosa Mall: A 10 km (15 min).
- Polo comercial, gastronómico y cultural de barrio Güemes: A 7,3 km (16 min).
- Patio Olmos: A 7,5 km (16 min).
- Walmart: A 11 km (10 min).
- Super Markt: A 5,5 km (7 min).

#### EDUCACIÓN

- Universidad Nacional de Córdoba: A 6,7 kilómetros (14 min).
- Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Córdoba (UTN): A 4,9 km (10 min).
- Instituto Universitario Aeronáutico (IA): A 6,6 km (9 min).
- Universidad Católica (UC): A 7,8 km (11 min).
- Fundación Renault Instituto Técnico: Junto a parada 8.
- Instituto Superior de Educación Artística Musical "Domingo Zipoli": 5 km (10 min).
- Colegio Bilingüe San Patricio: A 6,5 km (11 min).

### HIPERCONECTIVIDAD

- Desde el centro:  
Por Av Vélez Sarsfield hasta Av Cruz Roja Argentina y Río Negro.
- Desde zona sur:  
Por Av. Circunvalación Sur hasta el Nudo Bazán.  
Por Autovía N°5, frente a la Universidad Católica de Córdoba por San Ignacio Village.
- Desde zona norte:  
Por Av. Circunvalación hasta Av. San Antonio.  
Por Bv. Urbano hasta Calzada de Gómez (Próximamente).

¿CÓMO LLEGAR? ▶

- Estadio Mario Alberto Kempes
- Ex Molino Minetti
- Patio Olmos Shopping
- Universidad Nacional de Córdoba
- Plaza España
- Grupo Edisur
- Hospital Privado
- Universidad Católica

**manantiales**

**Notas:** Fuentes documentales del Grupo EDISUR

En el año 2005 el Sector I de Manantiales se encontraba aislado de la trama urbana dada la falta de continuidad en el trazado de calles y avenidas. Era una gran porción de suelo dentro de la ciudad, delimitado y encerrado por: al norte, las líneas del ferrocarril de carga ramal Malagueño; al oeste y sur, por la avenida de Circunvalación, y al este, por el predio del Molino José Minetti y el barrio Smata. En lo que respecta al Sector II de Manantiales, en el 2005, era un área rural periférica de la ciudad, desvinculada de la trama urbana. Colindaba, en su extremo norte, con la avenida de Circunvalación, y estaba próximo, hacia el este, a la Ruta Provincial N°5, al establecimiento fabril planta Renault Argentina, a los barrios Santa Isabel y Parque Futura, entre otros. Es decir, ambos sectores tenían altas condiciones iniciales de accesibilidad y conectividad, constituyéndose como un diferencial importante que se potenciará luego con obras las estructurales derivadas de la

firma de diferentes Convenios Urbanísticos entre la empresa EDISUR y la Municipalidad de Córdoba. Trabajaremos en ello en el capítulo siguiente.

### *5.3.2 Trayectoria socio-espacial del sector suroeste y tipos de poblamiento del entorno inmediato*

La trayectoria del área sudoeste de la ciudad de Córdoba, donde hoy se ubica Manantiales, está relacionada con una larga tradición industrial. Ésta comenzó a finales del siglo XIX alojando obras de infraestructura que colaboraron con el proceso de desarrollo industrial, al Ferrocarril Central Córdoba —y sus ramales— y la industria Molino Minetti (Ricci, 2018). Todas emplazadas en el área que colinda hoy con Manantiales Sector I.

Entre 1945 y 1970 la ciudad vivió uno de los ciclos de crecimiento y expansión urbana más importantes de su historia, donde fue notable la proliferación de barriadas obreras en la periferia urbana (Malecki, 2015). El cuadrante sudoeste fue un corredor de crecimiento de barrios obreros, tras la radicación del asentamiento industrial privado IKA (1954). Ricci (2018) reconstruye este proceso de urbanización muestra cómo se dio la expansión de la estructura urbana con el cambio de usos del suelo —rural, industrial y residencial—, y destaca en ello importantes estrategias desarrolladas por parte de las familias terratenientes Nores Martínez. Por ejemplo, además de donar las tierras a IKA para su instalación en el sector SO, impulsó —mediante la gestión de la subdivisión de la tierra y conformación de los primeros barrios obreros— la incorporación de áreas mayoritariamente rurales, sin conexiones significativas con la ciudad, a la estructura urbana (Tedesco, 2010). En suma, durante el periodo se habilitó un proceso de especulación urbana encabezado por grupos terratenientes.

El crecimiento del número de mano de obra empleada por estas industrias, “llevó a un proceso de crecimiento demográfico que impactó sobre la estructura urbana de la ciudad”; se consolidaron poblamientos como el de barrio Villa Libertador y Santa Isabel, y se incorporaron tierras rurales para nuevos poblamientos populares, como son los barrios Santa Isabel II y III y el barrio Residencial Sur (Ricci, 2018, p.97).

En lo que refiere a la planificación urbana, en 1954 se creó el Plan Regulador de Córdoba, elaborado por el Arq. La Padula. En él, el cuadrante SO tuvo importantes definiciones que sirvieron como base para los numerosos planes urbanos que le siguieron y para la estructuración del área. Asimismo, se destaca la propuesta del anillo de circunvalación que rodee al área consolidada y de freno al crecimiento de la urbanización

(Díaz Terreno, 2011). Además, se define un sistema de áreas verdes y grandes parques para uso público. Entre ellos se destaca la propuesta de creación de un parque en las fajas o macizos forestales, que se ubicaría alrededor de la avenida de Circunvalación y en los extremos sur del río La Cañada. Todas tierras que hoy pertenecen al Sector I de Manantiales.

Con el pasar del tiempo y acorde a la significativa expansión urbana que se registra en la ciudad, el sector SO fue incrementando progresivamente su área urbanizada y su población. Esto se dio en zonas tradicionalmente rurales, con un alto porcentaje de lotes vacíos y baja densidad de ocupación. Se trata de un proceso de urbanización periférico, conflictivo y desbordante acompañado por una intervención estatal deficitaria en materia de regulaciones y provisión de servicios básicos —agua, tendido eléctrico, transporte, etc.— para su población (Díaz Terreno, 2011; Caporossi, 2006; Monayar, 2014; Ricci, 2018).

Ya en 1973, la Municipalidad de Córdoba elaboró un diagnóstico urbano donde señaló el problema que significaba para el municipio esta forma de expansión urbana, así como su escasa capacidad de inversión (Foglia, 1973). Indicaba además que este crecimiento dificulta una distribución equilibrada de los servicios urbanos y conllevaba altos costos en infraestructura y transporte. Sobre este diagnóstico, se definió la regulación y planificación de “ejes preferenciales de desarrollo”, desde donde se propone canalizar y fomentar dicho crecimiento. La avenida Armada Argentina, próxima a nuestro caso de estudio, fue definida como uno de los cuatro ejes prioritarios. Asimismo, el área correspondiente al Sector I de Manantiales fue propuesto como reserva para área verde, y el sector correspondiente a Manantiales Sector II, como área industrial y rural. Con el tiempo, el espacio en cuestión continuó su proceso de expansión urbana, sin muchos avances en materia de calidad urbana y con cumplimientos parciales de los modelos de planificación.

El crecimiento urbano del cuadrante SO en la década de los 90 reprodujo nuevos déficits y segmenta aún más el espacio periférico. Caporossi (2006), en su estudio sobre uno de los conglomerados periféricos del SO de Córdoba de mayor impronta (Villa Libertador), muestra cómo el Estado impulsó sucesivas anexiones parciales de tierras rurales, promovió conjuntos de vivienda social en áreas de borde y aprobó urbanizaciones especiales —*countries* o barrios cerrados— sobre el suelo rural. Se profundizaron así los problemas urbanos que el sector acarrea desde las décadas precedentes. Asimismo, la autora señala cómo el municipio, buscando subsanar los déficits urbanos, ejecutó proyectos y

programas públicos que actúan sobre situaciones puntuales, siempre a posteriori de la demanda y alejados de proyectos urbanísticos de escala.

En la ciudad de Córdoba, al igual que en la mayoría de las ciudades de América Latina, se consolida y sostiene un patrón de segregación tradicional: personas con diferentes atributos residen en zonas diferentes y agrupados entre ellos, con escasos espacios comunes de interacción social con otros sectores sociales (Tecco y Fernández, 2005; Molinatti, 2013; Monayar, 2014 y 2019; Elorza, 2016; Marengo y Lemma, 2017; Marengo y Buffalo, 2018; Aguirres y Luna, 2018). Específicamente, la población de bajos ingresos habita las áreas periféricas e intermedias de la ciudad, con escaso nivel de acceso a servicios y equipamientos sociales. En contraposición, existe un corredor de alta renta que coincide con el área central y sus alrededores, con desarrollo hacia la periferia noroeste y sur de la ciudad. Para el año 2001 y en términos generales, el sector SO se caracterizó por un nivel socioeconómico bajo y medio-bajo. Esto se confirma al ver indicadores típicos de los estudios de segregación residencial, como son el bajo porcentaje de población con niveles educativos universitarios, altos niveles de hacinamiento y baja cantidad de hogares con acceso a computadoras (Aguirres y Luna, 2018).

Este proceso no es homogéneo, bajo esta tendencia general se reconocen diferencias internas que coinciden con la población de estratos superiores y nuevas urbanizaciones. Durante el período 1991-2001, el sector incrementó más del 5% su población y lo hizo bajo tres tipos de intervenciones habitacionales: el 18% son urbanizaciones cerradas —*countries* y barrios cerrados—, el 30% son conjuntos habitacionales de iniciativa pública o privada y el 17% son viviendas subsidiadas (Marengo, 2006). Como vemos, en los años 90 emergieron en la zona las típicas urbanizaciones cerradas, características de los procesos de neoliberalización y reestructuración urbana de las ciudades latinoamericanas. Con su aparición se constituyeron como protagonistas de la expansión periférica y metropolitana de Córdoba.

Si bien los barrios cerrados y Urbanizaciones Residenciales Especiales (URE) se construían preferencialmente en la periferia NO y S de la ciudad, el sector SO también tuvo expresiones de este tipo de urbanizaciones: el Country Ranch Club (1997), una pequeña urbanización próxima al Sector I de Manantiales y Los Algarrobos (1998). Asimismo, según los registros de URE, en 1996 se aprobó la urbanización La Cascada, pero no se inició su construcción sino hasta 2007. Como vemos, hacia los años 90 el patrón de crecimiento del

eje SO comenzaba a complejizarse. Sumado a ello, en la última década se firmaron, por tierras de este sector, más de seis Convenios Urbanísticos (CUs) entre la Municipalidad y empresas promotoras. Estos resultaron en la ampliación y dinamización inmobiliaria de más de 1.600 ha de ésta área periurbana. En ello, se destacan los CUs que el Grupo EDISUR promovió para la ejecución del GPU Manantiales. Nos detendremos en su estudio en el Capítulo siguiente.

Por otro lado, se reconoce la construcción de barrios y conjuntos habitacionales de producción social a cargo de mutuales o sindicatos, como son los barrios del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y de la Mutual de los Docentes A.M.D.V., construidos entre fines de los '90 y principios del 2000. Simultáneamente, se consolidaron en el sector importantes villas y asentamientos populares, presentes en su gran mayoría hasta la actualidad. Según lo recuperado por las fuentes citadas, en el período 1990-2001, se reconocen los siguientes asentamientos: Las 7 Alcantarillas —ubicada en los terrenos en los que hoy se desarrolla Manantiales I—, El Fortín, Costa Canal-Suárez, Parque las Rosas, Los Chanchos-Carrara, Las Tablitas-Bajo Estación Flores, Comunidad Reno, La Lonja, El Obrador, Colina Los Pinos, El Tachito, Villa Santa Isabel, entre otras (Buthet, Baima y Maldonado, 2009; Sangroniz y Torres, 2020; Monayar, 2016).

En términos generales, podemos ver cómo en el sector SO de la ciudad de Córdoba se reproduce un patrón de segregación y fragmentación socioespacial tradicional, característico de las ciudades latinoamericanas, en tanto se desarrollan áreas socialmente homogéneas de sectores de altos ingresos, por un lado, y áreas marcadas por la concentración de la pobreza y por la economía informal, por otro. Además, los poblamientos de las clases medias y trabajadoras se caracterizan por el deterioro y el empobrecimiento producto de la desinversión y la pérdida de la actividad industrial.

En este proceso, las pujas de intereses de los distintos actores configuran el territorio urbano y expresan las disputas por su uso y apropiación. En este marco, un evento que merece especial atención para comprender la apuesta y estrategia de territorialización del grupo EDISUR, es el de la erradicación y relocalización de algunos de los asentamientos populares que se encontraban en los terrenos del Sector I de Manantiales o próximos a ellos. En 2006, el gobierno provincial desplegó una política de relocalización de los asentamientos Siete Alcantarillas, Escuela Usurpada Estación Flores, La Tablita y Costa Canal 1 y 2, y ubicó a las familias que allí vivían en el barrio-ciudad Parque las Rosas<sup>80</sup>.

El asentamiento Las 7 Alcantarillas se desarrollaba desde inicios de los 90 en lo que fue después el Sector I de Manantiales, y contaba al momento de la erradicación, con más de 300 familias. Al respecto, Liborio (2019) afirma que si bien las razones de esa política se basaron en el riesgo hídrico que se presentaba en los terrenos, “la acción del estado provincial fue funcional al megaemprendimiento Manantiales” (p. 204); entendiendo que se otorgó con este acto de erradicación el espacio físico que el grupo EDISUR necesitaba para desarrollar su propuesta urbanística. Voceros de la empresa corroboran esta hipótesis, al declarar que al momento en que ellos “descubren” este espacio de la ciudad, se encontraba ocupado por sectores marginales. Era una zona, dice Beccacece, “muy peligrosa, una zona difícil” (Rubén Beccacece en video “Nuestro Espacio, Manantiales ciudad nueva”, Enfoque Urbano –EDISUR–, 2011); sin embargo, aseguran que estas personas pudieron acceder a una vivienda de calidad gracias al accionar de la empresa, quien hizo todo lo posible para que “esta gente se vaya dignamente del lugar” (Reyna en video Grupo EDISUR, 2013, 8’ 20”).

La acción de relocalización coordinada entre el gobierno provincial y el Grupo EDISUR, desencadenó un proceso de desplazamiento de población. Este conflicto urbano evidencia las contradicciones entre las dinámicas de valorización del capital inmobiliario y la producción y acceso al espacio urbano de los sectores de bajos ingresos en este sector de la ciudad. Muestra, también, la capacidad de EDISUR para reorganizar el espacio urbano y la distribución de la población.

---

<sup>80</sup> En 2003, durante el gobierno provincial de José Manuel De la Sota, se formuló el programa Nuevos Barrios “Mi casa, mi vida”. Mediante este, fueron trasladadas 38 villas y asentamientos informales de la ciudad a 12 complejos habitacionales denominados barrios-ciudad, entre ellos se encuentra el barrio-ciudad Parque Las Rosas (Cisterna, 2011).

### 5.3.3 Condiciones ambientales y de calidad urbana

Como explicitamos en el Capítulo 3, la carencia de infraestructuras y el déficit en la provisión de servicios públicos a escala urbana serán una preocupación y demanda constante del capital promotor de la ciudad. Históricamente, el sector en donde se localiza Manantiales se caracterizó por contener suelo urbano sin cobertura o con una cobertura precaria de servicios e infraestructura urbana. A inicios de la década del 2000, los barrios cercanos al Sector I poseían conexiones a servicios como agua, energía eléctrica, transporte público y, en menor medida, conexiones de gas y cloacas<sup>81</sup>. Pero los terrenos en los que se desarrolló posteriormente Manantiales no disponían de ningún tipo de servicio, sin embargo algunas redes —troncales o distribuidoras— se encuentran a poca distancia de los lotes de Manantiales.

Asimismo, el área donde se desarrolla Manantiales poseía destacadas cualidades ambientales, poco comunes en la periferia cordobesa. Todos los terrenos del emprendimiento están próximos al arroyo La Cañada, que se dispone en este sector de sudoeste a noreste, a lo largo de 7 km sin canalización. La presencia de este cauce dio lugar a geformas características, como son lomas, terrazas y cañadones. Respecto a las condiciones de drenaje natural del sector, estas no son las mejores habiendo en algunos sectores grados de anegamiento y peligrosidad. Estos han sido tratados parcialmente con obras de canales de drenaje urbano que conducen los excesos hídricos al arroyo La Cañada (Quintana Salvat, Barbeito y Menso, 2000). En cuanto a la cobertura vegetal, el área contaba con vestigios de bosque nativo, con diferentes grados de cobertura<sup>82</sup>. Los terrenos comprendidos en el Sector II de Manantiales disponían de menor grado de cobertura vegetal, dado el uso rural del área.

Sin embargo, el sector donde posteriormente se desarrolló Manantiales presentaba condiciones ambientales y paisajísticas de deterioro y degradación. Específicamente, el área de reserva verde del Sector I se caracterizaba por la falta de mantenimiento general y

---

<sup>81</sup> Hacia los inicios de la década del 2000, Córdoba alcanzaba a brindar el servicio de cloacas solamente al 31% de la población capitalina (Guía Estadística, 2004).

<sup>82</sup> Los terrenos comprendidos en las 230 hectáreas ubicadas dentro del anillo de Circunvalación disponían, en 2008, de “elementos vegetales propios del Distrito Chaqueño - Provincia del Espinal, caracterizado por algarrobos (blancos y negros), chañares, espinillos, tuscas, talas en buena densidad formando un típico parque (estepa arbolada), con ejemplares de buen desarrollo y estado sanitario y vegetativo (...). Árboles de tipo autóctono combinados con especies exóticas, entre los cuales podemos destacar: talas, espinillos, acacias, álamos, moras y paraísos” (Ordenanza Municipal. 11545/08).

disponía, según registros propios de la Municipalidad, de un basural a cielo abierto. Asimismo, el arroyo La Cañada y los canales de evacuación y riego —Maestro Sur, Renault y Anisacate— presentaban un alto grado de contaminación debido a que no poseen tratamiento alguno y reciben sólidos y líquidos de asentamientos y basurales clandestinos sobre sus márgenes (Municipalidad de Córdoba, Dirección de Urbanismo, 2000). En síntesis, el sector se caracterizaba por condiciones ambientales diferenciales pero degradadas; es decir que se encontraban en condiciones de revalorizarse pero exigía acciones coordinadas de reconversión y recualificación.

#### *5.3.4 Patrones normativos, usos y valor del suelo*

Con la vuelta a la democracia, en 1985 se decretaron las ordenanzas que regulan el uso, ocupación y fraccionamiento del suelo para la ciudad de Córdoba —vigentes, con sus modificatorias, hasta la actualidad—. Estas fueron aprobadas con el objetivo de desincentivar el crecimiento expansivo y especulativo de la ciudad y “restringir la ‘anárquica’ producción del suelo heredada de décadas de industrialización y de ‘ausencia del Estado’ en la gestión de la ciudad” (Cervio, 2015, p.368). También, se buscó lograr una mayor racionalización y eficiencia en la provisión de los servicios urbanos. Concretamente, se estableció para el sector en el que actualmente se desarrolla Manantiales un uso mayoritario industrial y rural, con importantes fracciones de espacios y reservas verdes y en menor medida, espacios de uso residencial.

Si bien estas normas no funcionaron acorde a lo previsto (Caporossi, 2006), dado que continuó el proceso de expansión urbana sobre suelo rural y se consolidó la tendencia a la dispersión, sí sirvieron para resguardar un importante sector de la ciudad como reserva verde. Como ya mencionamos, desde 1978 gran parte del área en cuestión figura en el Esquema de Ordenamiento Urbano de Córdoba (EDOU) como reserva verde, y es proyectada como el “Parque del Sur” dentro del sistema de Parques Urbanos de la ciudad. Estos lineamientos “se conservan sin variantes en el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET, 1980) y en el Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano (EDOM, 1981)” (Liborio, 2019). En este contexto regulatorio la decisión pública se vinculaba con establecer un límite a la expansión urbana residencial en este sector.

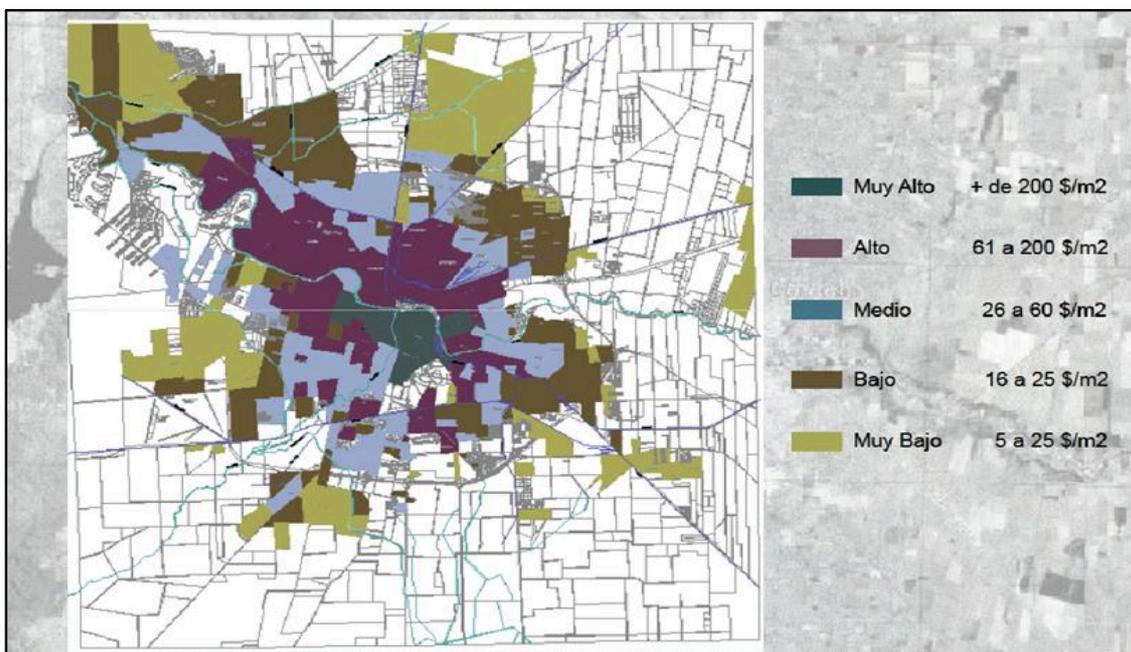
Luego, en 1991, se habilitaron mediante la ordenanza N° 8606, las “Urbanizaciones Residenciales Especiales” (URE) en la ciudad de Córdoba. Esta ordenanza posibilita la urbanización para uso residencial tipo *country* con accesos controlados y, en su interior,

una serie de infraestructuras y espacios comunes recreativos/deportivos. Respecto a la división de la tierra, la legislación establece y diferencia una superficie mínima de parcela de mil quinientos metros cuadrados (1500 m<sup>2</sup>) para aquellos casos en los que la urbanización se localice exteriormente a la traza de la avenida de Circunvalación, y de mil metros cuadrados (1000 m<sup>2</sup>) cuando se localice dentro del límite de esta avenida. Este encuadre legal y normativo, como veremos en el siguiente capítulo, contempla todos los terrenos involucrados en nuestro caso y es un punto de controversia para la firma de los convenios urbanísticos impulsados por EDISUR en los años 2014 y 2015.

Otro indicador que nos interesa recuperar en la caracterización de la estructura urbana del sector SO, previo al desarrollo de Manantiales, es el que se refiere al valor del suelo. Esta variable captura las dinámicas de transformaciones territoriales y posibilita reconocer los procesos de valorización inmobiliaria. Si bien no se cuenta con relevamientos sistemáticos de manera oficial y pública, podemos aproximarnos a ella con algunos insumos.

En primer lugar, del mapa recuperado por la Municipalidad de Córdoba (Ilustración 15), que muestra zonas con el valor del suelo homogéneo en 1999, podemos sacar dos conclusiones. Por un lado, los terrenos del sector en donde hoy se construye Manantiales no tienen valores, posiblemente porque no configuraban parte del flujo de oferta o el área poseía escaso dinamismo en el mercado de suelo. Por el otro, los terrenos colindantes a Manantiales registran valores que van desde muy bajos, a bajos y medios, diferenciándose del corredor periférico noroeste que posee valores altos y medios. Esto último nos brinda una aproximación a la estructura de precios de la ciudad, los gradientes de cambio entre una zona y otra y, en particular, el lugar marginal y desvalorizado que ocupaban las tierras de Manantiales previo a su desarrollo.

**Ilustración 15:** Valor del suelo, Ciudad de Córdoba (1999)



*Fuente:* Municipalidad de Córdoba.

En segundo lugar, disponemos de los valores estimados en el revalúo catastral de 2008, realizado por la Municipalidad de Córdoba<sup>83</sup>. En el mismo reconocemos que los valores se diferencian ampliamente entre lo que luego se constituirá como el Sector I y el Sector II de Manantiales con valores que van respectivamente de bajo a medio-alto (Ilustración 16)<sup>84</sup>. En el Sector I se reconoce al reciente barrio Manantiales Country con un valor de US \$91. El resto de la superficie tiene un valor promedio de US \$37. En el Sector II las parcelas tienen un valor entre US \$3 y US \$10. Respecto al entorno inmediato, los valores dentro del anillo de circunvalación —y sobre el sector norte en los barrios Parque Las Rosas y Estación Flores— oscilan en el segundo decil de US \$10 a US \$40. Sin embargo, el sector este muestra mayores niveles con valores que van del tercer decil —por ejemplo US \$80 en Country Ranch Club— al cuarto decil —por ejemplo US \$60 Parque Capital Sur—. Por su parte en el entorno del Sector II, las macromanzanas de uso rural e industrial tienen valores del primer decil con un valor promedio de US\$ 4; y aquellas manzanas urbanas del sector y ubicadas sobre el corredor de la RP5, tienen valores del segundo y tercer decil, ejemplo de ello es el barrio Parque Futura con un valor de US\$ 17 y Santa Isabel, US\$ 50.

<sup>83</sup> Se trata de la valuación fiscal establecida para los terrenos de la ciudad en 2008 a partir del método es Kriging con terrenos ofrecidos en el mercado.

<sup>84</sup> Para ver la cartografía de valores de toda la ciudad de Córdoba, ver Capítulo 2.

Con estos valores podemos reconocer que la mega urbanización Manantiales se emplaza en una zona periférica de transición de precios con un alto potencial de valorización —en términos de trasmutación rentística—. En el capítulo siguiente retomaremos estos datos para contrastarlos con los de 2018 y evidenciar dicho proceso.

**Ilustración 16:** *Valores Unitarios de la Tierra Urbana, ciudad de Córdoba (2008)*



*Notas:* Elaboración propia basada en relevamiento de la Municipalidad de Córdoba.

En síntesis, a lo largo de este apartado nos dedicamos a reconstruir las principales características de la estructura urbana del sector suroeste de la ciudad de Córdoba. Encontramos, en primer lugar que esta se caracteriza por poseer una ubicación, conectividad y centralidad privilegiada que permitió a EDISUR considerar potencialidades y ventajas comparativas con respecto a otros sectores de la ciudad.

En segundo lugar, el eje suroeste tiene una trayectoria socio espacial vinculada al uso industrial con un crecimiento fragmentado y deficitario, pero con grandes lotes vacantes y/u ocupados por asentamientos informales. Complementariamente, la zona contaba con un poblamiento que reproduce patrones de segregación y fragmentación socioespacial y desvalorización urbana. Estos son elementos claves desde los cuales EDISUR sostuvo una postura de *lobby empresarial* para influir ante la administración pública y promover

decisiones favorables a los intereses de la empresa, como ha sido la relocalización del asentamiento Las 7 Alcantarillas y la firma posterior de los Convenios Urbanísticos. También destacamos que la zona se caracterizó por entornos de baja calidad, pero con singulares y destacadas cualidades ambientales con potencialidad paisajística. El arroyo La Cañada, su topografía y vegetación permitieron estructurar el GPU como una propuesta con impronta ambiental, en base al reconocimiento de estos rasgos físico-naturales.

Asimismo, para evaluar el marco territorial donde el grupo EDISUR realizó su apuesta, hay que considerar el marco normativo mixto del suroeste, en donde se destacó un gran sector de Reserva Verde y otro de uso industrial-rural; pero ambos con la disponibilidad para el desarrollo de UREs. Este último elemento, como veremos en el capítulo siguiente, fue central para EDISUR al momento de la firma de los convenios urbanísticos gestionados para llevar adelante el GPU. Asimismo, la localización elegida por el Grupo EDISUR se encuentra en una zona de borde rural-urbano y con un valor de suelo hasta el momento bajo. Esta condición fue clave para que EDISUR compre suelo relativamente barato, pero con alta potencialidad de valorizarse luego.

Por todo esto, entendemos que la empresa EDISUR leyó en estas características de la estructura urbana un alto potencial de transmutación rentística y, afín a la lógica avanzada de promoción urbana, reconoció en estas tierras un área de oportunidad. Mediante la colonización primaria buscó la captura de rentas diferenciales y la creación de otras nuevas.

#### **5.4 Manantiales como propuesta de gestión y dispositivo de innovación urbana.**

Desde la empresa promotora se reconoce que con el proyecto Manantiales, “asumieron la responsabilidad de desarrollar un importante sector de la ciudad de Córdoba, por aquel entonces deprimido y olvidado”, remarcando que si bien fue una decisión difícil, “sin dudas resultó la acertada” (Revista Manantiales, 2019, p.19). Frente a los problemas macroeconómicos y urbanos característicos del momento, EDISUR presenta y propone a Manantiales como una alternativa eficaz para “hacer ciudad”, como una propuesta de acceso al suelo urbano, un modelo de cómo vivir en ella y de la importancia del sector privado en el proceso de urbanización. Premisas neoliberales que critican la rigidez de la planificación urbana y suponen que el mercado puede sustituirla con eficacia (Abramo, 2011).

En este sentido, el Grupo EDISUR se admite como hacedor de ciudad en tanto propone una intervención urbana que supera la escala del emprendimiento o proyecto en particular. Explica que dieron un giro en el ámbito del desarrollismo al proponer no sólo el desarrollo residencial de un sector de la ciudad, sino una combinación de usos junto con una propuesta de más de 40 obras de conectividad e infraestructura que dinamizan el sector. Se trató, entonces, de un proyecto privado de reestructuración urbana. Siguiendo al empresario urbanista Bernard Zyscovich<sup>85</sup>, la empresa definió a Manantiales como una megaurbanización acorde a los proyectos característicos del mercado de bienes raíces estadounidenses “*master planned communities*”. Su Director Beccacece así lo expresaba:

“...cuando fuimos hace 6 o 7 años, vimos que era la gran posibilidad de hacer un desarrollo urbanístico a nivel ciudad. No es lo mismo una tierra de x cantidad de hectáreas y desarrollar un country o un barrio; no, aquí tenemos la gran posibilidad, siendo tantas hectáreas (150 aproximadamente) de campo dentro de la ciudad, de hacer un desarrollo de master plan, contemplando todo el espectro de las actividades de la ciudad... todo eso va a estar en un tejido de la trama urbana acompañado de las actividades comunitarias que requiere la gente sin tener que trasladarse y quedarse en su barrio. Manantiales va a tener su club, su colegio, su centro asistencial, sectores comerciales de distinta escala... o sea que en definitiva tenemos el gran desafío de diseñar parte de la gran ciudad.” (Beccacece en video “Nuestro Espacio, Manantiales ciudad nueva”, Enfoque Urbano –EDISUR-, 2011, 2’30”)

La propuesta del GPU se sostuvo en una diversidad de usos urbanos que buscaban favorecer el futuro habitar:

“...concebidos desde cero en base a un *master plan*, que incluye la interacción en un mix de actividades residenciales, comerciales, educativas e institucionales, enmarcadas en una trama de soporte de servicios, grandes avenidas y espacios verdes, etc... los predios de grandes dimensiones permiten que buena parte de las necesidades de acceso a los polos de trabajo, educación, salud, recreación, consumo, entre otras, se resuelvan en el mismo terreno, potenciando la vivencia y el aprovechamiento del espacio” (Grupo EDISUR, 2012).

---

<sup>85</sup> Bernard Zyscovich es un empresario estadounidense conocido por desarrollar un “Urbanismo Real” con proyectos de reconversión urbana en Miami.

Se remarca que fue la “visión y capacidad urbanizadora” de la empresa, la que les permitió proyectar una intervención recuperando y poniendo en valor este sector. Se señala, además, que Manantiales es su emprendimiento urbano más importante, con el que transformaron significativamente la zona sur (Parga, 2016). Bajo estos supuestos, presentaron a Manantiales como una “ciudad nueva” que se construye desde “una visión urbanística integral y sustentable” y que los desafió como empresa a “diseñar parte de la gran ciudad”. En este marco, Manantiales fue concebido como un proyecto de megaurbanización característico y ejemplar de principios urbanísticos que buscan nuevas formas de construir y hacer ciudad por parte del sector privado (Ilustración 7). Constantemente, EDISUR se posicionó como gestor de ciudad.

**Ilustración 17:** Principios Urbanísticos que orientaron al Grupo EDISUR en Manantiales

<b>Manantiales Sustentable (Ambiente)</b>	01. DESARROLLO URBANO	DENSIDAD ACELERADORES CONSOLIDACIÓN
	02. INFRAESTRUCTURA VERDE	ESTRUCTURA VERDE BIODIVERSIDAD
	03. MOVILIDAD	JERARQUIZADA Y ALTERNATIVA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL
	04. METABOLISMO URBANO	RESILIENCIA EFICIENCIA
<b>Manantiales Colaborativa (Economía)</b>	05. DESARROLLO LOCAL	ACTIVIDAD PRODUCTIVA ECONOMÍA LOCAL
	06. RED DE INICIATIVAS	REDES COLABORATIVAS EMPLEO LOCAL
<b>Manantiales Comunidad (Sociedad)</b>	07. GESTIÓN URBANA	TECNOLOGÍA CÍVICA MEJORAMIENTO BARRIAL
	08. MEMORIA	PATRIMONIO NATURAL IDENTIDAD
	09. COHESIÓN	DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO INTEGRACIÓN
	10. ESPACIO PÚBLICO	HABITABILIDAD ARTICULACIÓN

Fuente: Revista Manantiales, Grupo EDISUR (2021)

El directivo Beccacece, al narrar las condiciones urbanas previas del área, reconoció que eran más de 120 hectáreas que “estaban totalmente deterioradas, ocupadas por sectores marginales”; y que era una porción de la ciudad de Córdoba que “estaba como olvidado” con una topografía y vegetación única en la trama urbana (Beccacece en video “Nuestro Espacio, Manantiales ciudad nueva”, Enfoque Urbano, 2011, 1’ 30”). Ante los ojos del promotor, este sector representaba tierra vacante posible de valorizar tanto por su ubicación como por sus atributos naturales.

En este sentido, las condiciones sociales y ambientales lejos de representar un impedimento para la empresa fueron una oportunidad. Recordemos que EDISUR tuvo un rol declarado en la relocalización del asentamiento Las 7 Alcantarillas —que se encontraba en el Sector I—, al barrio-ciudad colindante Parque Las Rosas. Asimismo, las condiciones ambientales del lugar fueron un eje en el que se fundamentó la intervención por parte del grupo inmobiliario. El arroyo La Cañada, con su topografía y vegetación, poco característica de la zona sur de la ciudad, posibilitaban construir una propuesta paisajística de altísimo valor inmobiliario:

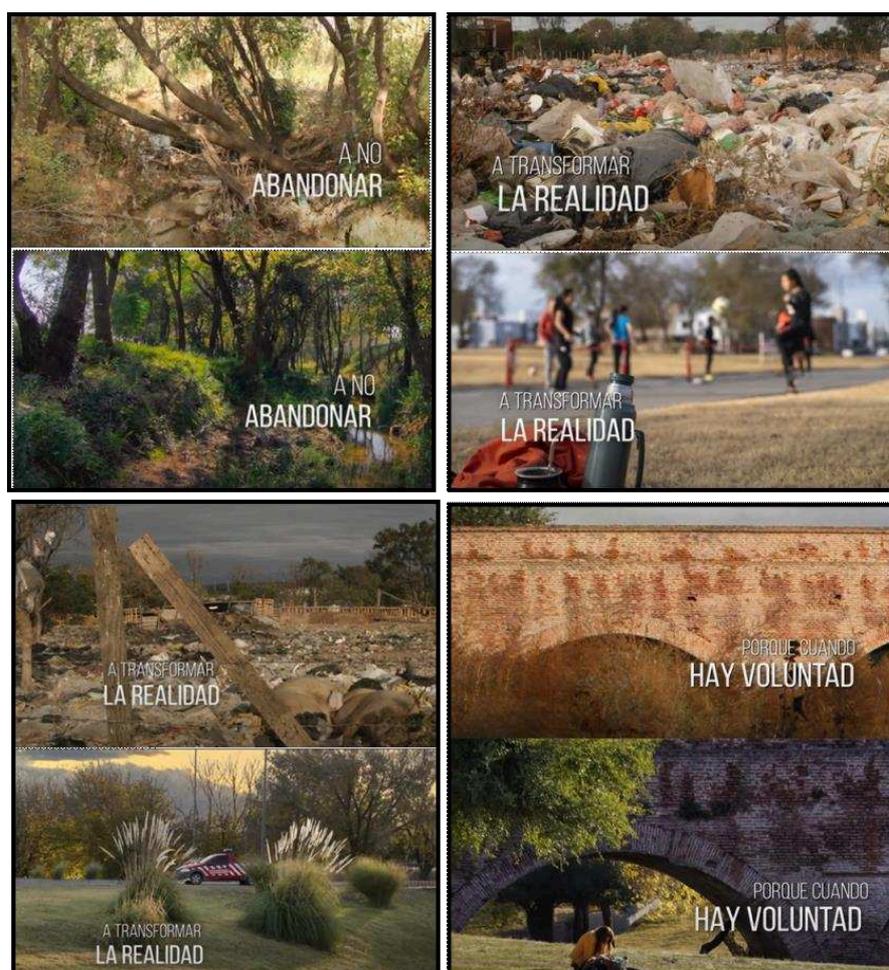
“...el desarrollo de Manantiales Ciudad Nueva permite recuperar, revalorizar e incorporar a la vida de la ciudad más de 100 ha de un verdadero pulmón verde de la zona suroeste de la ciudad de Córdoba. Y a partir de un esfuerzo conjunto entre el sector público y el sector privado, también pone en valor uno de los lugares más emblemáticos de Córdoba, La Cañada.” (Beccacece en video “Nuestro Espacio, Manantiales ciudad nueva”, Enfoque Urbano, 2011, 2’ 30”).

Sobre estos elementos es que, a nuestro entender, el Grupo EDISUR encontró en este sector de la ciudad un área para la expansión y el desarrollo del GPU Manantiales como un dispositivo de *innovación espacial* en el mercado inmobiliario cordobés. Como expresamos, este es un concepto propuesto por Abramo (2011) para reconocer aquellos proyectos residenciales que alteran el orden urbano y buscan ganancias diferenciales en los procesos de valorización-desvalorización de la estructura urbana. Dos elementos se entrelazan en esta estrategia territorial de “espíritu emprendedor schumpeteriano”: la promoción de Manantiales como un proyecto eficaz de gestión y reconversión urbana y, a su vez, como un proyecto de nueva centralidad y diferenciación de la oferta para distintos segmentos de demanda pero relativamente homogéneo socialmente.

Como venimos expresando, la empresa se propone construir un ‘nuevo paisaje’ sobre este sector, transformando su fisonomía, las condiciones de acceso y la significación que tiene para la población (Ilustración 18). Los directivos de la empresa declaran que guiados por los postulados del urbanista Jaime Lerner sobre la “acupuntura urbana”, Manantiales constituye un proyecto de diseño y escala para la revitalización urbana de una zona deprimida y olvidada de la ciudad. Así, la valorización significa aquí concentrar sus acciones en producir a Manantiales como un GPU de reconversión urbana; y reconocen que ello va a ser posible gracias a importantes inversiones en obras viales y de infraestructura. Estas

obras provinieron de los convenios urbanísticos establecidos con la Municipalidad<sup>86</sup> y lograron recuperar “un sector que se encontraba socio, ambiental y paisajísticamente degradado” (Grupo EDISUR, Estado y memorias contables, 2016). Con esta retórica, EDISUR impulsó a Manantiales como un dispositivo de “focalización” ejemplar de cierta lógica eficientista en el desarrollo y gestión privada de los problemas y hábitat urbano.

**Ilustración 18:** *Imágenes publicitarias sobre la transformación del entorno urbano a Manantiales. Grupo EDISUR.*



Fuente: Video publicitario, Grupo EDISUR, “Manantiales: antes y después”. En: <https://www.youtube.com/watch?v=SjDNn9RnpTY&t=46s>

Asimismo, y en un marco de escasez de oferta de lotes de grandes dimensiones dentro del anillo de Circunvalación<sup>87</sup>, Manantiales se construye como una propuesta de nueva

<sup>86</sup> Nos concentramos en ello en el próximo capítulo.

<sup>87</sup> Según la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de Córdoba, la ciudad, en el año 2004, disponía de 1.217 ha de tierra urbana vacantes al interior de la avenida de Circunvalación, y de unas

centralidad urbana, con un ambiente diferencial. Así es que la megaurbanización combina una oferta de inmuebles nuevos adaptados a una demanda potencial de un estrato de renta media-alta y alta, pero con una diversidad de usos de suelo. De este modo, y atendiendo a sus propias estrategias discursivas, EDISUR ofrece a sus clientes una “diferenciación del stock inmobiliario” (Abramo, 2011). Manantiales es mucho más que una vivienda con una serie de espacios de confort, ya que también invita a disfrutar de un entorno que combina diversas tipologías residenciales con infraestructuras y espacios de calidad urbana.

Como expresamos con anterioridad, ubicación, conectividad y centralidad serán elementos claves en la estructuración del proyecto; como así también las condiciones ambientales y de calidad urbana. En este último sentido, hay una propuesta de consumo residencial que se sostiene desde la movilización de representaciones de la ciudad y nuevos conceptos en torno a cómo vivir en ella. La idea, sostienen, es construir un lugar diferenciado que se distinga de los barrios tradicionales y de otros desarrollos, en tanto que tienen una identidad y un funcionamiento que les da una idiosincrasia propia. El énfasis está puesto en sostener que, para la empresa, diferentes estilos y tipologías significan la posibilidad de acceso a diferentes y nuevos estilos de vida en la ciudad:

“Manantiales apuesta a la diversidad familiar con una oferta para cada estilo de vida. Entre los emprendimientos conviven parejas jóvenes, adultos mayores, familias con niños, estudiantes y jóvenes profesionales. En Manantiales hay lugar para todos.” (Revista Manantiales, 2021, p. 25).

Asimismo, hay una propuesta de consumo residencial que se sostiene en el regreso a la naturaleza bajo un confort urbano (Nates Cruz y Raymond, 2007). Un esfuerzo por impulsar al GPU como un “proyecto sustentable”. Mediante dispositivos publicitarios, EDISUR invita a vivir en un “oasis en plena ciudad” y a “recuperar la vida de barrio, rodeado de naturaleza y tranquilidad”:

“...el proyecto tiene los *amenities* que el desarrollista acerca, que son los habituales como la pileta, *club house*, gimnasio, etc., se ha sumado algo que es un regalo de la naturaleza, este regalo de la naturaleza lo hemos llamado ‘*amenities naturales*’, y creo que es una de las principales características que la gente va a valorar de este

---

3.552 ha por fuera del anillo de Circunvalación, sumando un total de 4.770 ha (Guía Estadística, 2004).

proyecto...” (Rivero en video "Recorremos Manantiales Ciudad Nueva", Enfoque Urbano -EDISUR-, 2011, 10', 30").

“...Manantiales prioriza los espacios verdes con una valiosa inversión en la recuperación del emblemático Arroyo La Cañada, la ejecución de infraestructura peatonal y vehicular, y la puesta en valor de obras históricas de la ciudad de Córdoba como el acueducto Las 7 Alcantarillas y el Canal Maestro Sur, convirtiendo a este sector en un parque lineal de más de 14 hectáreas recuperadas para toda la ciudad. Se suman plazas como anticipo de lo que serán las más de 75 hectáreas ya destinadas al sector de esparcimiento, entre ellas se proyectan proyectos de actividades recreativas y deportivas de gran magnitud, en el marco de un cuidado medioambiental económico y social.” (Revista Manantiales, 2015, p. 20).

En este marco, encontramos una primacía en el valor al acceso y la cercanía a amplios espacios verdes, como es por ejemplo el Parque Lineal La Cañada (Ilustración 19). Son las condiciones ambientales y paisajísticas del área las que dotan de singularidad al lugar; y con la idea de “*amenities* naturales” se jerarquizan las cualidades particulares del lugar y se las convierte en un medio de valorización.

En síntesis, Manantiales fue promovido como un proyecto de reconversión y valorización urbana en un sector de la ciudad que no venía siendo ofertado como espacio residencial. Con ello, EDISUR buscó inducir un cambio en los comportamientos y preferencias de localización de la demanda inmobiliaria. Para ello presentó a Manantiales como un emprendimiento diferencial e innovador en el mercado inmobiliario de la ciudad. Como se verá luego, esto no sólo se sostuvo desde lo discursivo, sino que también la narrativa se tradujo en una transformación de la estructura urbana.

**Ilustración 19:** Imagen publicitaria “Parque Lineal La Cañada”. Grupo EDISUR



Fuente: Revista Manantiales (2021), Grupo EDISUR.

## 5.5 Manantiales como una plataforma territorial de negocios

En 2013 el Grupo EDISUR presenta en el Congreso *Mundo Inmobiliario*, en Córdoba, “un nuevo esquema de negocios” basado en la alianza/asociación con otros actores económicos. “Desarrollador de Desarrollistas” es el nombre con el que los directivos de EDISUR invitaban a otras empresas a dinamizar grandes proyectos inmobiliarios. Específicamente proponen conformar una alianza con otros desarrollistas para llevar adelante los emprendimientos proyectados en Manantiales. Al respecto, sus directivos expresan:

“...Para desarrollar una megaurbanización como Manantiales necesitamos de otros colegas que nos acompañen en este desafío. Si bien no es algo común, para nosotros resultó natural compartir proyectos con otros desarrollistas, porque siempre fue nuestra manera de trabajar. El proceso resultó más que interesante, porque logramos sinergias y sobre todo aprendimos de nuestros colegas.” (Reyna entrevista en Revista Cálamo Manantiales, 2015, p. 20).

“Hoy desde EDISUR estamos planteando nuevas formas de hacer negocios que no son las típicas, que no son las tradicionales: salir a comprar una tierra y hacer edificios; salir a comprar una tierra y hacer lotes. Sino que tiene que ver con esquemas asociativos. Y ahí, creo también que es muy interesante la colaboración de ustedes hacia nosotros, porque probablemente muchos clientes de ustedes tengan tierra ociosa o no, y están interesados en hacer negocios.” (Ternaillon, Gerente de Marketing en Workshop Mundo Inmobiliario, 2013)

En el esquema asociativo propuesto por EDISUR las empresas asociadas debían hacerse cargo de la inversión y de la construcción. El Grupo, por su parte, era el encargado de ofrecer la tierra y acompañar el desarrollo con su estructura, profesionales y equipos técnicos. Los técnicos de EDISUR fueron, entonces, quienes se ocuparon de las distintas etapas de los proyectos: desde las gestiones de servicio y habilitaciones municipales, el análisis de factibilidad y diseño arquitectónico, pasando por el diseño y la dirección del proyecto, la promoción, la comercialización y el marketing publicitario, hasta la gestión de la cartera de clientes, la administración y relación con propietarios y el servicio de posventa.

Esta propuesta fue presentada en 2015 en la *Expo Real Estate*, en Buenos Aires. En ella los directivos de la empresa evaluaron que el negocio inmobiliario se acotó y los

márgenes de ganancia disminuyeron, por lo que no era ya tan fácil sostener la rentabilidad de inicios de la década del 2000. El nuevo contexto requería entonces de actores que tengan “mucha voluntad y mucha pasión, pero fundamentalmente profesionalismo para llevar adelante las cosas” (Rivero, Director Comercial de Grupo EDISUR, Real Estate, 2015). En este sentido, invitaron a otras empresas a sumarse en alianza a la experiencia y estructura de la empresa EDISUR y con ello acceder a “tierra muy bien ubicada y con excelente calidad de conectividad y servicios” (ibíd.). En ese momento propusieron un “Business Tour”, a realizarse en octubre de ese año, en pos de realizar un circuito de visita a Manantiales y seguir profundizando la propuesta.

EDISUR es claro al explicar que supera el rol de “desarrollista tradicional” abocado a hacer desarrollos propios, para concertar con otras empresas para la producción de la megaurbanización. Se entiende que el salto de escala que implica la producción de este proyecto, se debe sostener en un esquema asociativo en donde la empresa promotora sea su líder y promueva un vector de actuación para otros capitales inmobiliarios. Es este punto con el que los directivos de EDISUR sostienen que son “desarrolladores de ciudad”. En esta tesis sostenemos que EDISUR se propone construir a Manantiales como una ‘plataforma territorial de negocios’, en donde asume el control de la tierra, la normativa y el proyecto urbano de un gran sector de la ciudad:

“...Nosotros básicamente lo que primero hemos logrado hacer, es posicionarnos en el mercado de tierras; y lo segundo es acompañarlos con esta propuesta de valor. EDISUR pone la tierra, pone el nombre, hace el proyecto y la visión técnica; y el desarrollista o constructora hace el edificio...” (Beccacece, Workshops Mundo Inmobiliario, 2013).

Desde la empresa reconocen que fue el instrumento de Convenios Urbanísticos lo que le permitió posicionarse en el mercado de tierras local y generar un banco de tierras habilitadas para la producción inmobiliaria; desde donde se pudo presentar un esquema de asociación como el “Desarrollador de Desarrollistas” (Moroni, Dir. Ejecutivo Grupo EDISUR en Conferencia de Prensa, 2014). Al 2019, la empresa declara tener más de 10 alianzas, que implican más de 65.000 m<sup>2</sup> proyectados, con empresas e inversores que implican proyectos de diferentes escalas de inversión y van desde 1.000 a 10.000 m<sup>2</sup>. Son ejemplos la alianza con Dominia S.A. para el desarrollo de Casona de los Arcos, con Codeler S.A. para Sureño de Manantiales y La Serena, y con Rode SRL para Casona de Manantiales.

Observamos que la estrategia “Desarrollador de Desarrollistas” se dinamizó principalmente con la venta de lotes. Recordemos que los lotes con servicios constituyen el principal nicho de mercado de la empresa a partir del desarrollo del Sector II de Manantiales. En este caso, EDISUR ofreció a inversores la tierra y proyectos con la marca y *KnowHow* del grupo empresarial. Estos proyectos se organizan sobre tres escalas de intervención —1.000 m<sup>2</sup>, entre 3.000 y 5.000 m<sup>2</sup> y más de 10.000 m<sup>2</sup>— y convocan a inversores que quieran construir y vender o alquilar unidades residenciales tradicionales, dúplex o cuádruplex. La adquisición de la tierra se puede hacer con diferentes momentos de entrega, desde el barrio consolidado, entrega inmediata, 12 meses o menos y 24 meses o más. Por ejemplo, para fines de 2019 EDISUR ofreció lotes de 400 m<sup>2</sup> en Costa de Manantiales —ubicado en el Sector I— a un precio de US\$ 85.000 y en donde se pueden desarrollar 4 unidades estilo PH; y ofreció lotes de 260 m<sup>2</sup> en Cuestas de Manantiales —ubicado en el Sector II—, apto dúplex, desde US\$ 21.500 con posesión inmediata (Parga, 2020). El foco para la venta está puesto en el proceso de valorización futura del emprendimiento (Ilustración 20).

**Ilustración 20:** Publicidad sobre inversión y revalorización de lotes en Manantiales. Grupo EDISUR

### ELEGÍ EL MEJOR MOMENTO PARA VOS

- Si querés invertir para construir y vender o alquilar
- Si buscás resguardar tu capital y revalorizarlo en el corto plazo
- Si querés comprar para comenzar a construir y mudarte pronto

**REVALORIZACIÓN**

**ENTREGA**

24 MESES O MÁS

12 MESES O MENOS

INMEDIATA

BARRIO CONSOLIDADO

---

### EL DESTINO QUE QUERÉS DARLE

Sacale el máximo provecho a la tierra, según tu proyecto familiar o de inversión

RESIDENCIAL

CUÁDRUPLIX      DÚPLEX

**Know How GRUPO EDISUR**

- Fortaleza de marca
- Diseño del proyecto
- Dirección del proyecto
- Articulación con el sector público
- Gestiones y aprobaciones
- Ejecución de Plan de Ordenamiento General
- Promotor de alianzas
- Conceptualización e imagen
- Campaña publicitaria y posicionamiento
- Comercialización
- Gestión de cartera de clientes
- Administración y relación con propietarios
- Atención de postventa
- Responsabilidad Social Empresaria

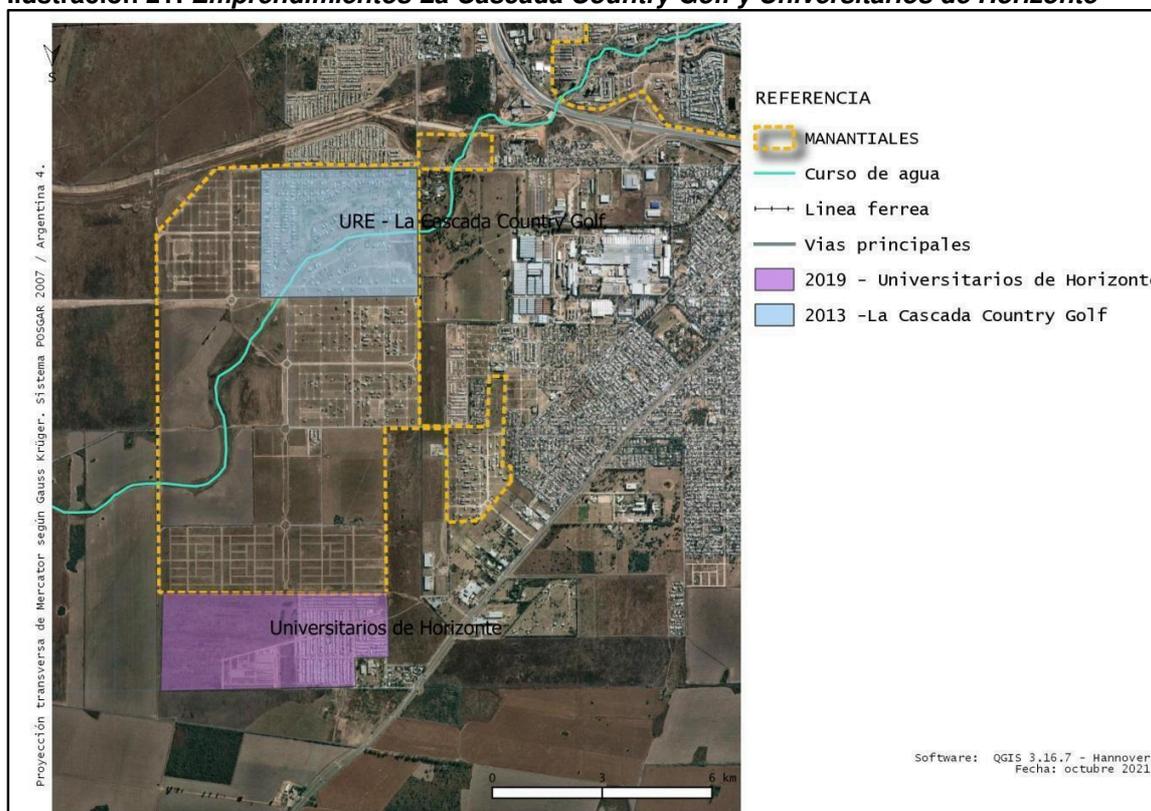
Fuente: Video “Lotes en Manantiales”, Grupo EDISUR. Junio de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=F2Nshnk28JA>.

Asimismo, dentro de la política de stock y venta de tierra del Grupo EDISUR, en 2019 la empresa vendió más de 70 hectáreas del Sector II de Manantiales a otro grupo promotor

llamado “Cooperativa Horizonte” (Ilustración 21). La empresa reconoce que Horizonte es una institución que complementa su demanda ya que “llega a estratos bajos y medios de la sociedad a través de un sistema de autofinanciación entre sus adjudicatarios” (Memoria y Balance Económico, Grupo EDISUR, 2019) y entiende que la venta de estas parcelas fortalece su rol como líder en el desarrollo de la zona sur de la ciudad y a la nueva centralidad urbana. Esta fracción de tierra dejó de pertenecer al GPU y es actualmente ofertado y dinamizado exclusivamente por la empresa Cooperativa con el desarrollo “Universitarios de Horizonte”.

A la par de estas actuaciones, EDISUR fue desarrollando e incentivando otro tipo de negocios y asociaciones bajo la estrategia denominada “Desarrollador de Desarrollos”. Ésta consiste en la compra a otras empresas de emprendimientos en marcha con alto potencial. EDISUR asume en estos casos la gestión, comercialización y administración de los mismos en pos de su revitalización, profundizando su posicionamiento en el mercado, vía la agregación de emprendimientos con contigüidad espacial y la ampliación de la escala del proyecto urbano.

**Ilustración 21: Emprendimientos La Cascada Country Golf y Universitarios de Horizonte**



*Nota:* Elaboración propia, fuente registro de campo.

En el caso que trabajamos, la empresa promotora compró en 2013 la urbanización ya existente “La Cascada Country Golf”<sup>88</sup>. Este es un emprendimiento de 120 hectáreas preexistente a Manantiales, ubicada de forma adyacente al Sector II, sobre el pase de Circunvalación y el Sector I. Fue gestionada por el sector privado ante el municipio como URE en 1996<sup>89</sup>, aunque inició su desarrollo urbanístico y comercialización en 2007. Al momento de la compra por parte de EDISUR, dispone de 260 lotes desarrollados, 150 a desarrollar y, tan solo, 20 lotes ocupados con construcciones. La compra por parte de EDISUR, surge cuando la empresa se propone “conectar Manantiales con las tierras ubicadas del otro lado de la Circunvalación” (Beccacece en Manantiales presente y futuro de Grupo Edisur, Cálamo 2015b) y con ello expandir el Sector II. Su ubicación privilegiada dentro del área del GPU Manantiales, hizo necesario para EDISUR su adquisición e integración al proyecto para dar continuidad territorial al emprendimiento entre ambos sectores<sup>90</sup>. Actualmente, La Cascada Country Golf mantiene su tipología original con el estilo country, se encuentra consolidada con un desarrollo de más del 50% y se ofrece como uno de los emprendimientos de Manantiales de más alta categoría. Sus amenities principales son cancha de golf, de tenis y de fútbol y *club house*.

La estrategia de alianza con otras empresas es una de las claves de EDISUR en tanto le permite terciarizar el proceso de edificación y construir un nuevo perfil de inversores asentado en el capital propiamente productivo<sup>91</sup>. Igualmente, le permite sortear el costo y la dificultad para obtener el capital necesario para financiar el proyecto. La combinación del capital promotor EDISUR con otros capitales, como es el de crédito o de construcción, le permite administrar el capital de inversión necesario para la producción rápida de Manantiales; diversificando también la dependencia con el capital financiero. Con estas alianzas, logra sostener la producción simultánea de emprendimientos en Manantiales, acelerar el ritmo de producción y de consolidación del GPU, externalizar ciertos riesgos del proceso productivo y concentrarse en su rol de planificador de este sector del espacio urbano.

---

<sup>88</sup> Otro ejemplo de esta estrategia empresarial es la asociación con el *country* El Potrerillo de Larreta, mediante la cual la empresa EDISUR ha dispuesto acciones de posicionamiento, difusión, comercialización y mejora del entorno del emprendimiento ubicado en Alta Gracia.

<sup>89</sup> Fuente: Expediente 667.269/96, Urbanizaciones Residenciales Especiales (URE) - Ord. 8606/91, Municipalidad de Córdoba.

<sup>90</sup> Nos detendremos en este proceso en el último apartado de este capítulo.

<sup>91</sup> El capital dedicado directamente al proceso de edificación es tan solo una extensión subordinada del capital promotor (Jaramillo, 2011).

“...Planificado desde la posibilidad, Manantiales se concibe como un espacio soporte para un urbanismo adaptable a las situaciones económicas, sociales y ambientales de carácter local. Se presenta como un “espacio de posibilidad” a la espera de oportunidades de nuevas fórmulas de gestión del tipo colaborativas y solidarias que acompañen el camino hacia la sostenibilidad del sector. Ante lo emergente, es condición posible para; y para ello crea un paisaje en y de transición para ser espacio en espera de lo indefinido.” (Revista Manantiales, 2021, p.76).

En tanto “espacio de posibilidad”, para los otros capitales, Manantiales tiene la ventaja de reducir dilemas centrales que hacen a la incertidumbre de su actividad: el cuándo, el dónde, el qué y el cómo producir en la actual coyuntura y configuración urbana. Como plantea Abramo (2006, 2011), los agentes económicos inmobiliarios formulan sus intenciones y comportamientos económicos de producción residencial, sin conocer los resultados de sus decisiones, es decir, en un contexto de incertidumbre urbana radical. Tal vez, el mayor atractivo de Proyecto Manantiales para las empresas inversionistas es la ausencia de esta incertidumbre. Pensemos que EDISUR consigue crear la ciudad ideal para la lógica de mercado, ya que logra pseudo monopolizar el control un sector urbano, sustituye al sector público en las funciones de planificación y opera sólo con los segmentos de demanda solvente.

En este caso, las empresas inversionistas pueden adquirir suelo urbano acondicionado en un GPU e inserto en un plan de sector de corte empresarial que guía la transformación de la estructura urbana y que anticipadamente da indicios de valorización y crecimiento inmobiliario. Por otro lado, las empresas asociadas pueden también construir productos previamente diseñados y estudiados para la venta, en el mercado local, por la empresa EDISUR. Así es que, la situación de dominio y control que EDISUR tiene del proceso de urbanización de Manantiales le permite, en cierta medida, asumir un rol de gestor y urbanizador total y compartir parcialmente con otros agentes económicos las rentas urbanas con el objetivo materializar el desarrollo y consolidar la valorización del sector.

## **5.6 Recapitulando**

A 15 años del inicio de su desarrollo, Manantiales, a iniciativa y acción del Grupo EDISUR, se consolidó como un GPU sin antecedentes en la ciudad y en el país. Su dimensión espacio temporal, su diseño institucional y su arquitectura financiera compleja e innovadora, nos permiten reconocer la habilidad promotora de la empresa en construir una

propuesta a escala urbana, como así también de su capacidad para sortear una propuesta frente a cambios políticos y de contexto socioeconómico.

Su diseño, planificación y gestión son una fuerte apuesta de EDISUR por impulsar un proceso de producción y valorización inmobiliaria a partir de la movilización de transformaciones estructurales en un gran sector del área suroeste de la ciudad de Córdoba. El Grupo EDISUR encontró en este sector de la ciudad una oportunidad para el desarrollo de un GPU, al cual promovió estratégicamente como un dispositivo de *innovación espacial*. Su criterio de localización, producción, diseño, planificación y gestión son una fuerte apuesta, desde una empresa promotora, por impulsar un proceso de producción y valorización inmobiliaria a partir de la movilización de transformaciones urbanas estructurales. En este marco, se construyó a Manantiales como una nueva centralidad y un producto inmobiliario diferente en el mercado local. El juego entre innovación y diferenciación que EDISUR sostiene con Manantiales muestra su capacidad para concebir e inducir cambios en la estructura urbana y en la configuración de preferencias.

Sumado a ello, Manantiales se construye como una plataforma territorial de negocios. En este sentido, a lo largo de este capítulo sostuvimos que EDISUR, con su estructura económica y capacidad política, creó una nueva área económica para la inversión de otros capitales inmobiliarios. La empresa asume una visión y un rol de dirección del proceso de urbanización a gran escala. Lo hace operando con y desde el peso de su impronta económica y su capacidad de acción política y empresarial. EDISUR se posicionó frente a otras empresas y logró acuerdos para la construcción y financiamiento de múltiples emprendimientos de Manantiales. Lo llamativo del caso es que lo hizo sin dejar liberado el control del proceso de valorización y asumiendo un rol de gestor y urbanizador total. Incluso asumió competencias, que en las pautas de planificación clásicas, serían desafíos propios del sector público.

La escala, el carácter emblemático y la difusión de Manantiales bajo una retórica de la eficiencia empresarial en la gestión del espacio urbano, nos convoca a pensar que esta operación urbanística es la expresión material y simbólica de una lógica promotora renovada. Éste estilo de promoción urbana se auto percibe —y en parte lo es— gestora de ciudad y utiliza a los GPU como dispositivos de innovación espacial, palancas de revalorización funcional de la estructura urbana y nuevas plataformas territoriales de negocios.

Recuperando los debates sobre este tipo de proyectos urbanos, Manantiales nos brinda importantes elementos para el entendimiento de los GPU y para complejizar su debate dentro del marco de las políticas urbanas. Está claro que Manantiales es un negocio imposible de hacer sin la intervención pública que lo facilite. Sin embargo, el rol central del capital promotor en su planificación y gestión, pone en discusión las relaciones institucionales y de poder en este tipo de operaciones urbanas, abriéndose múltiples interrogantes respecto los contrapesos públicos y a la orientación de la capacidad regulatoria estatal.

En síntesis, la apuesta que realiza EDISUR con el GPU Manantiales fue colonizar un sector poco visible y accesible a las dinámicas del mercado inmobiliario de la ciudad mediante la inducción de una gran innovación urbana. Entender el éxito que esto significa para EDISUR, implica indagar en el proceso institucional que derivó en la producción de un GPU vía el “goteo” de Convenios Urbanísticos. Por ello a continuación avanzamos en reconstruir la historia de gestión del proyecto urbano y el impulso derivado en la valorización territorial, con la intención de atender algunos de los interrogantes reflexivos que emergen de los capítulos anteriores y nos invitan a recorrer una agenda de futuras investigaciones: ¿Quién y cómo conduce la forma en la que crece este sector de la ciudad? ¿Hacia quiénes se orienta esta forma de producción del espacio urbano? ¿Cuál fue el papel que asumió el sector público en dicho proceso? ¿Qué formas adquieren la gestión urbana y las políticas de suelo? ¿De qué modo se distribuye la renta urbana que se moviliza y emerge en este sector de la ciudad y qué relación guarda con la reducción de asimetrías urbanas? ¿A qué resultados urbanos conduce la lógica promotora empresarial con lo que se impulsa el GPU? ¿Qué transformaciones promueve en la estructura urbana de la ciudad y cómo impacta en los patrones de segregación y fragmentación socioespacial del sector suroeste? ¿Cuál es el alcance real de la innovación urbana propuesta por EDISUR, cuando el arreglo de la política urbana que promueve no considera a las mayorías no solventes? ¿Hasta qué punto la sostenibilidad o escalabilidad urbana de estas operaciones está condicionada por los patrones de consumo de los estratos sociales a los que atiende?

## **CAPÍTULO 6: MANANTIALES: INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y VALORIZACIÓN INMOBILIARIA**

### **6.1 Introducción**

Los promotores inmobiliarios, conforme a su lógica mercantil y especulativa sobre las rentas urbanas, son operadores de grandes transformaciones urbanas. Es decir, intentan ser los agentes responsables de la organización del uso del suelo en las ciudades y, con ello, asumir el control del proceso de valorización inmobiliaria (Smolka, 1979; Abramo, 2009, Jaramillo, 2009; entre otros). Así es que sus expectativas respecto al desarrollo de la ciudad y el mercado de suelo son motores para la disputa de la política urbana y la configuración de estrategias que intentan incidir en los marcos institucionales locales —tal como vimos en capítulos anteriores—. Asimismo, los GPU funcionan como una de las formas más importantes con las que se vehiculizan estrategias territoriales de transformación urbana y se asocian a nuevas institucionalidades (Ezquiaga Domínguez, 1998; Rodríguez y Abramo, 2005; Reese, 2009; Cuenya, 2012).

Es de interés en este capítulo avanzar en el análisis de la forma que adquiere la articulación entre la política urbana y el capital promotor con sus estrategias empresariales de producción urbana. Partiendo de allí, en lo que sigue vamos a centrar la atención en las actuaciones del Grupo EDISUR al momento de institucionalizar el Gran Proyecto Urbano Manantiales. Nos interesa reconocer las particularidades que adoptaron los Convenios Urbanísticos en el caso, en tanto son herramientas para analizar la territorialización del accionar empresarial y sus apuestas urbanas por reconvertir y revalorizar un importante sector de la ciudad. Para ello, hacemos foco en los instrumentos y procedimientos de gestión urbana promovidos. Buscamos con ello, por un lado, precisar su relación con la estructura urbana, el proceso de valorización y distribución de cargas y beneficios generados por el desarrollo. Por el otro, evidenciar la emergencia de una institucionalidad urbanística a nivel local.

En un primer momento construimos una suerte de cartografía para visualizar distintos momentos del proceso de institucionalización de Manantiales e identificamos la centralidad que tuvieron los Convenios Urbanísticos en el mismo (6.2). Para ello estructuramos diálogos entre el desarrollo de la estrategia empresarial en relación a lo urbano y la arquitectura institucional. Seguidamente, nos concentramos en analizar los mecanismos de

adquisición de los terrenos (6.3), las negociaciones por la reconversión del suelo en términos normativos (6.4) y la forma que adquiere la instrumentalización de la *participación municipal* en las plusvalías resultantes en cada uno de los Convenios (6.5). Por último, trabajamos sobre la valorización del suelo, reconociendo que el GPU Manantiales impulsa un proceso de transformación de la estructura urbana y el mercado de suelos del sector suroeste de la ciudad (6.6).

Con todo, en este Capítulo, mostramos cómo mediante el GPU Manantiales el Grupo EDISUR se constituyó en un agente hacedor de ciudad. Reconocemos que su estrategia fue la de construir una institucionalidad de gestión privada del proyecto, donde el sector público asume un rol subsidiario y facilitador de los intereses y demandas de la empresa. Asimismo, sostenemos que mediante el uso estratégico de herramientas de concertación público-privada, la estrategia territorial del promotor resultó en la producción de un GPU de recualificación de un gran sector de la ciudad que para entonces tenía un escaso desarrollo inmobiliario e importantes condiciones de valorización. Desde una lectura dinámica de la estructura urbana cordobesa y mediante la planificación del GPU, la empresa inició un proceso de colonización primaria de un sector de la ciudad. En paralelo, el trabajo político a nivel empresarial generó una innovación institucional. Esto desafió a la gestión municipal y, al mismo tiempo, la empresa consolidó una posición dominante en reestructuración urbana. El control del sector SO fue una condición para la apropiación de la valorización inmobiliaria inicial de la empresa. Al mismo tiempo, la capitalización de la renta del GPU se proyectó con un horizonte intertemporal a 40 años. Aspecto que informa de la visión estratégica de la empresa promotora.

## **6.2 Cartografía de gestión institucional del GPU Manantiales**

No es ir a colonizar ni esperar tanto tiempo, se puede hacer en el corto plazo  
(Beccacece, Mundo Inmobiliario, 2013)

Como ya dijimos, el Grupo EDISUR promovió y gestionó el GPU Manantiales, ante el sector público municipal, de forma fragmentada y progresiva. En este sentido, Manantiales careció de la formulación de un plan integral del proyecto y de una articulación formal con las estrategias de planificación pública de la ciudad. Es más, en concordancia con esta lógica, se reconocen importantes esfuerzos por parte de la empresa promotora por posicionar a Manantiales como una propuesta que ilustra formas empresariales exitosas y

eficaces de urbanización, en confrontación con otros urbanismos o formas de gestionar la ciudad.

Mediante su estrategia de colonización e innovación, el Grupo EDISUR logró motorizar un proyecto de recualificación y valorización de un sector de la ciudad que disponía de un marco normativo que tenía restricciones, hasta ese entonces, para el desarrollo inmobiliario intensivo. Producto de esta situación, sumado al análisis de mercado y su *expertise* administrativa e institucional, la empresa motorizó una reconfiguración en los estilos de planeamiento urbano e incidió en las normas regulatorias municipales. Con ello, se hizo de un stock de suelo con marcos institucionales más flexibles para lograr mayores niveles de aprovechamiento urbanístico acorde a su proyecto urbano. Es así que la empresa se encargó de promover un proceso de innovación institucional —que incluyó la compra y adquisición de suelo urbano y, principalmente, la firma de diferentes Convenios Urbanísticos— y presionó al sector público municipal para articularse con la empresa desde una lógica de rentabilidad privada.

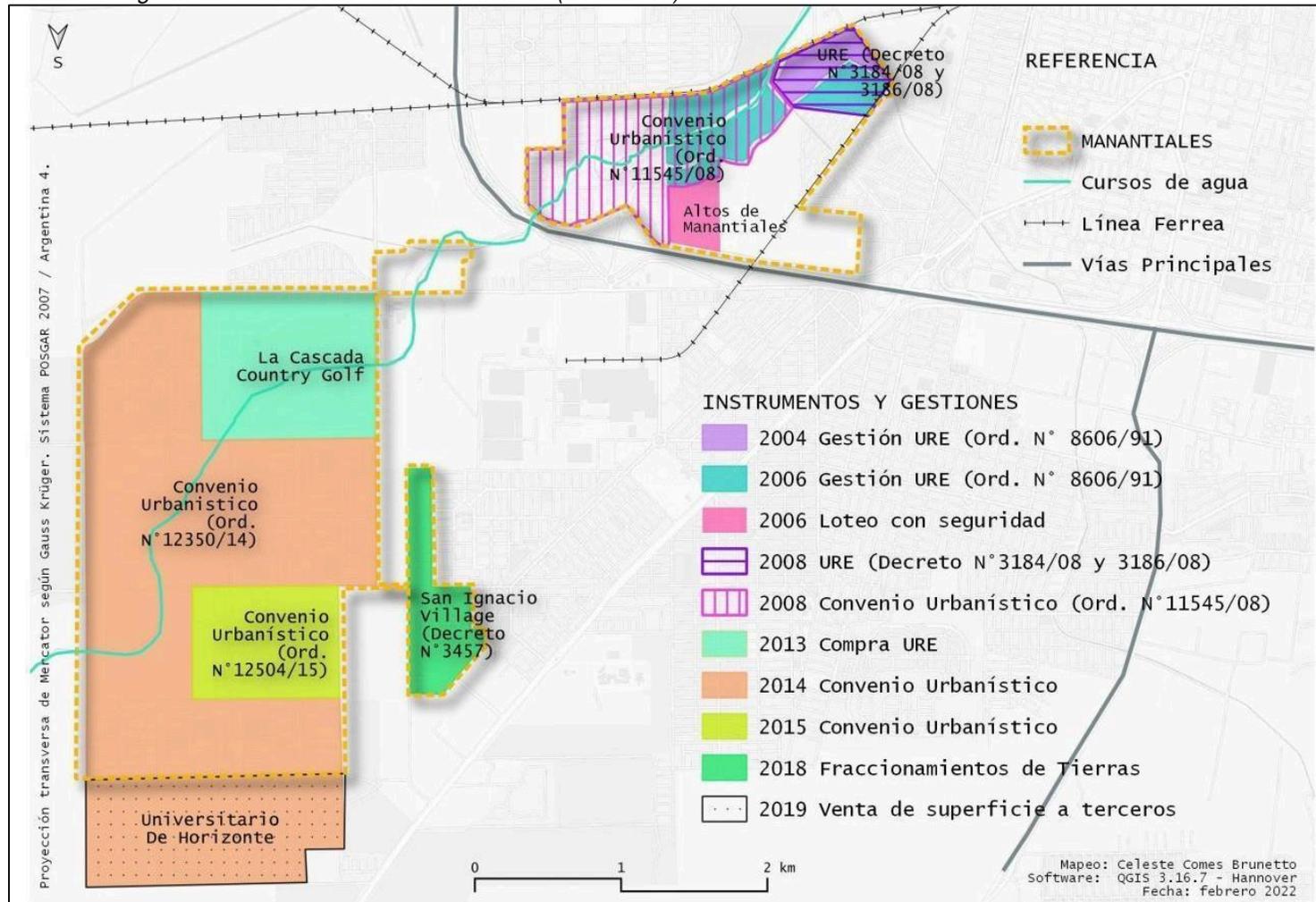
Para analizar la institucionalización de Manantiales, reconstruimos una cartografía de la gestión del GPU para visualizar cómo EDISUR configuró el emprendimiento (Ilustración 22). Son un conjunto actuaciones que se desarrollan entre 2004 y 2019 y que incluye Urbanizaciones Residenciales Especiales (UREs/Country)<sup>92</sup>; fraccionamientos de suelo urbano, la compra, adquisición y venta de suelo; y, principalmente, la firma de tres Convenios Urbanísticos.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Recordemos que en la ciudad de Córdoba la normativa reconoce que las urbanizaciones residenciales especiales (URE) son urbanizaciones cerradas con condiciones específicas (Ord. municipal N° 8606/91)

<sup>93</sup> Para ver el detalle completo de estas actuaciones ver Apéndice B, Gráfico 22

**Ilustración 22: Cartografía Institucional del GPU Manantiales (2004/2019)**



Fuente: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

En primera instancia, entre 2004 y 2008, la empresa desembarcó en el Sector I mediante la gestión de cinco UREs y un loteo con seguridad. Las UREs son barrios cerrados de estilo country característicos de la expansión periférica y metropolitana de la ciudad de Córdoba y una de las tipologías residenciales principales de desarrollo, para este entonces, del Grupo EDISUR. La apuesta inicial y principal herramienta de gestión en este momento fue construir UREs.

En esta instancia, se gestionaron dos UREs —Manantiales I y II— de modo desdoblado y sobre dos parcelas de propiedad de EDISUR. Por un lado, en 2004, se presentó la solicitud para el desarrollo de “Manantiales I”, mientras que en 2007 se presentó “Manantiales II”. En agosto de 2008, ambas gestiones fueron aprobadas<sup>94</sup> y unificadas para el desarrollo, construcción y comercialización de un único emprendimiento denominado “Manantiales Country”.

Esta unificación implicó la constitución de una URE de treinta hectáreas que infringe la norma que regula las UREs —N° 8606/91 y su modificatoria N° 10.760/04— en tanto ésta establece que este tipo de emprendimientos situados dentro del anillo de circunvalación no debe superar las 18 ha (Liborio, 2019). De este modo, la habilitación unificada de Manantiales I y II, es un primer beneficio que la empresa logra en tanto le permite desarrollar un único proyecto inmobiliario de envergadura para este sector de la ciudad.

Al mismo tiempo, desde 2005, la empresa EDISUR gestionó la autorización para urbanización de más de treinta hectáreas en total del Sector I con otros tres proyectos residenciales UREs —a los que denominaré como “Manantiales III”, “Manantiales IV” y “Manantiales V”—. En 2006, todos estos proyectos fueron aprobados en su factibilidad, aunque no se promulgaron sus respectivos decretos municipales<sup>95</sup>. Seguidamente, en este mismo año, EDISUR consiguió que le aprueben el desarrollo urbanístico “Altos de Manantiales”; un loteo con vigilancia y seguridad de más de 300 unidades ubicado en el Sector I del GPU y comercializado desde 2008.

A partir de 2008 se inició otra etapa de producción y gestión del GPU. Ante las dificultades y condicionantes que la normativa URE significaban para el desarrollo

---

<sup>94</sup> Decreto Municipal N° 3184/08 y 3186/08

<sup>95</sup> Como veremos, estos expedientes son incorporados por la empresa al proyecto de Convenio Urbanístico “Manantiales Ciudad Nueva” de 2008.

inmobiliario —la producción de un producto de alto valor agregado—, EDISUR rediseñó su estrategia comercial y territorial para el sector y se concentró en la gestión de Convenios Urbanísticos. Específicamente para el caso, desde EDISUR sostienen que el principal desafío institucional de esta estrategia fue generar un marco normativo que les permitiese el desarrollo de un mega emprendimiento “frente a una normativa inicialmente rígida y estricta” que negaba su posibilidad (Principios Urbanos Manantiales, 2020)<sup>96</sup>.

Así es que en 2008 la empresa impulsó y firmó el Primer Convenio Urbanístico (Ord. 11545/08) para el proyecto “Manantiales Ciudad Nueva”. Este proyecto involucró a 150 hectáreas de tierra urbana ubicadas dentro del anillo de circunvalación, actualmente Sector I de Manantiales. Según lo especifica el propio texto de la Ordenanza, los motivos que hicieron a la firma del Convenio por parte de la empresa EDISUR estuvieron vinculados principalmente a la optimización del rendimiento del uso y parcelamiento del suelo. Se expresa que esta optimización “permite una ecuación eficiente entre la inversión en infraestructura necesaria para dotar de los servicios que demandan los usuarios, el precio de comercialización de las parcelas resultantes y una rentabilidad razonable en términos del tiempo necesario para recuperar la inversión y el plazo de consolidación del emprendimiento” (Ord. 11545/08). Desde la Municipalidad de Córdoba se expuso que la promulgación del Convenio respondía a la necesidad de revertir la “situación socio ambiental de extrema precariedad” del sector y a desarrollar acciones que recuperen ambiental y paisajísticamente el arroyo La Cañada y el Parque de la Vida<sup>97</sup>.

Específicamente, el Convenio Urbanístico de 2008, tuvo como objeto central modificar las condiciones de regulación del sector en lo que refiere a ocupación y fraccionamiento del

---

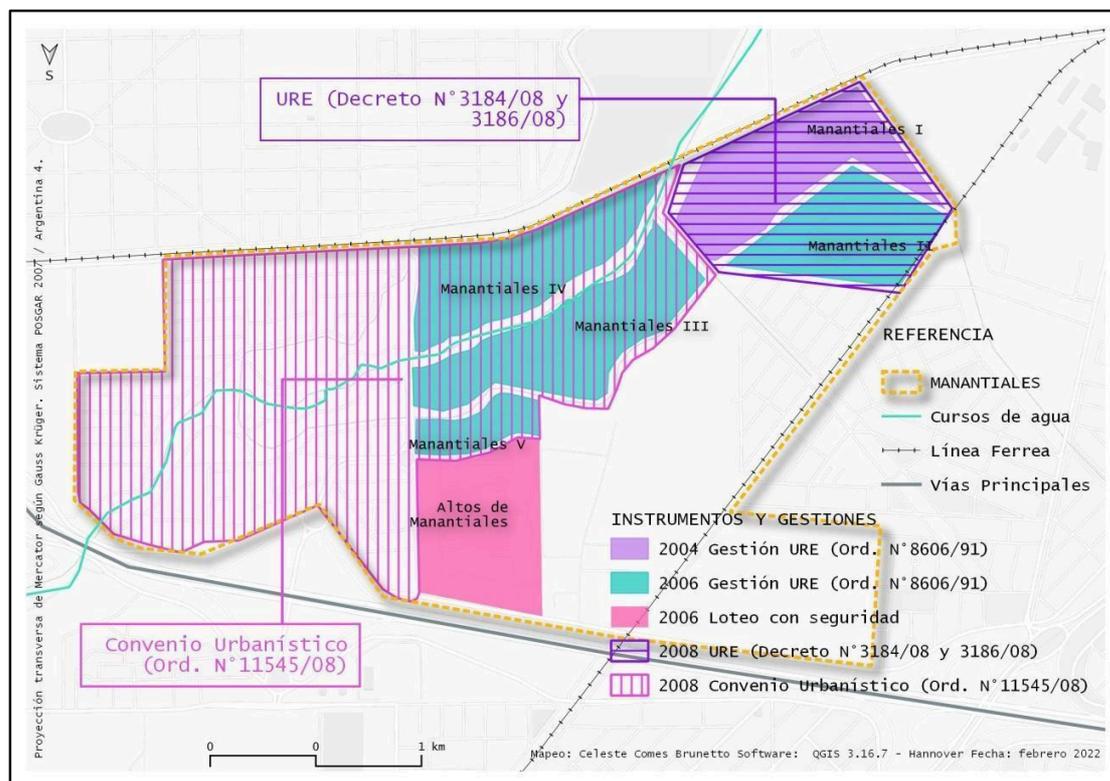
<sup>96</sup> En el Capítulo 3 trabajamos el contexto político en el que se promueve por parte de EDISUR, y por medio de CEDUC, este tipo de herramientas urbanísticas. Recordemos que la empresa, mediante su acción empresarial organizada en la conducción de CEDUC, fue un actor central en la promoción de los CU como política urbana. En el Capítulo 3 trabajamos el contexto político en el que se promueve por parte de EDISUR, y por medio de CEDUC, este tipo de herramientas urbanísticas

<sup>97</sup> Bajo este objetivo general se definió que era necesario avanzar con “acciones de erradicación de asentamientos precarios, con ejercicio de actividades irregulares altamente contaminantes —criaderos de chanchos—”, como así también mejorar la calidad de los cursos de agua y la flora; propiciar la apropiación efectiva de los vecinos mediante la mejora de las condiciones de seguridad y circulación en la zona y fomentar la efectiva urbanización de predios adyacentes. Asimismo, se especificó la intención de “desalentar la ejecución de Urbanizaciones Residenciales Especiales” y fomentar “la materialización de urbanizaciones residenciales abiertas, integradas al paisaje urbano y a la trama de la ciudad”. Por último, fue motivo también la búsqueda por incrementar la oferta de parcelas destinadas a la clase media, mejorar la infraestructura y las redes de nexo de servicios, como así también la conectividad vial de en amplios sectores de la zona sur oeste de la ciudad. (Ord. 11545/08)

suelo. Con ello, se logró un uso mucho más intensivo para la gran mayoría de las parcelas que hasta el momento disponían de una asignación normativa de Reserva de Verde (RV). Como contrapartida, el CU determinó un pago por parte de la empresa al Municipio, en concepto de plusvalía, de \$ 10.900.000<sup>98</sup> —equivale a US\$ 3.300.000<sup>99</sup>—; a cumplirse en un plazo máximo de cinco años.

Respecto a la titularidad de la tierra, de las 15 parcelas involucradas 12 eran del Grupo EDISUR, mientras que las 3 restantes —afectadas a canales de desagüe y al arroyo La Cañada—, pertenecían al Gobierno Provincial y a una Asociación Civil. La aprobación de este CU le permitió a EDISUR la producción y comercialización de 18 emprendimientos residenciales, con más de 2.500 unidades de venta.

**Ilustración 23:** Cartografía Institucional del GPU Manantiales, Sector I (2004-2008)



Fuente: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

<sup>98</sup> El valor es reconstruido con entrevistas a funcionarios claves y fuentes periodísticas.

<sup>99</sup> El cálculo fue hecho considerando el valor del dólar al momento de la firma del Convenio, es decir \$3.31.

Luego de este primer Convenio, EDISUR avanzó en las tierras de lo que hoy se corresponde con el Sector II del GPU. Con ello profundizó su estrategia urbana de focalización geográfica en el sector suroeste de la ciudad. Por un lado, tal como detallamos en el capítulo anterior, en 2013, compró e incorporó como parte del GPU a la Urbanización Residencial Especial (URE) “La Cascada Country Golf”. Por otro lado, ya vigente la Ord. N° 12.077/12 de Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba, promovió la firma de dos nuevos CUs y logró la posibilidad de desarrollo de 13 emprendimientos residenciales y más de 3.000 unidades de venta.

El CU de 2014 (Ord. N° 12.350/14) involucró a 10 parcelas, que hacen a más de 567 hectáreas, ubicadas en el Sector II de Manantiales. El objeto central<sup>100</sup> de este Convenio fue la modificación de las normas de fraccionamiento del suelo de estas parcelas; estableciendo como contraparte la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos sociales, como así también la cesión de suelo privado al dominio público municipal. A partir de las modificaciones normativas, se estableció que la “participación municipal”<sup>101</sup> o captura de plusvalía sobre el beneficio otorgado, era de un monto de \$ 73.606.047 —equivale a US\$ 8.773.069<sup>102</sup>—.

Un elemento a destacar en el CU de 2014, refiere a la titularidad de las parcelas involucradas. Inicialmente el expediente se inició por 2 parcelas de titularidad de EDISUR, sin embargo se dejó explícito en la solicitud que la empresa había ya instrumentado “acuerdos con los propietarios de los inmuebles” ubicados en parcelas donde se proyecta la continuidad del emprendimiento Manantiales por lo que podrían sumarse con posterioridad al Convenio (Expediente Municipal N°12.580, Convenio Urbanístico EDISUR).

---

<sup>100</sup> Según lo especifica el propio texto de la Ordenanza, los motivos que hacen a la firma del convenio por parte de la empresa EDISUR están vinculados principalmente al desarrollo de una “urbanización de uso mixto —residencial, comercial, educacional—” con un patrón normativo residencial con lotes de menor tamaño. Asimismo, la Municipalidad expuso como motivos de la firma del Convenio la promoción del desarrollo y la densidad poblacional de este sector de la ciudad, el incremento de espacios verdes y la apropiación del arroyo La Cañada, la ejecución de obras que fomenten la conectividad vial, la anexión de infraestructura y equipamiento en áreas de alta potencialidad residencial y la posibilidad de incrementar la oferta habitacional en este sector de la ciudad (Ord. N° 12350/14).

<sup>101</sup> Recordemos que esta es la figura por la que la Ord. N° 12077/12 de Convenios Urbanísticos establece que la Municipalidad de Córdoba participa del beneficio otorgado.

<sup>102</sup> El cálculo fue hecho considerando el valor del dólar al momento de la firma del convenio (\$ 8.39)

En este sentido, meses más tarde se sumaron al expediente 8 parcelas más<sup>103</sup>. Así es que de las diez parcelas involucradas: dos pertenecen a EDISUR, cinco pertenecen a los “Herederos Bonciolini”, dos al “Fideicomiso MCI” y una a los “Sres. Ruda y Asrin”. En este sentido, la gran mayoría de las parcelas afectadas, al momento de la firma del Convenio, no pertenecían a EDISUR; sino que éste se presentó como mandatario<sup>104</sup> de sus propietarios. Recuperaremos estos elementos en el siguiente apartado.

El CU de 2015 (Ord. N°12504/15) involucró a 2 parcelas de más de 75 hectáreas en total, ubicadas en el Sector II de Manantiales. Los motivos por parte de la empresa, establecieron iguales fundamentos que en 2014 respecto a la necesidad de nuevos usos y un mayor aprovechamiento del suelo. Frente a los cambios normativos solicitados se estableció, en concepto de pago de plusvalías, una contrapartida por parte de la empresa de \$ 23.312.523,30 —equivalente a US\$ 2.145.806<sup>105</sup>—. En lo que respecta a la titularidad de las parcelas, la totalidad correspondían a un tercero —Sra. Villata—, pero EDISUR actuó como mandatario de éste.

En una última etapa, por un lado, el Grupo EDISUR gestionó la autorización de un fraccionamiento de tierra urbana que denominó como “San Ignacio Village”. Este desarrollo, situado al Este del Sector II del GPU, involucró a 2 parcelas urbanas de 4.100 m<sup>2</sup> y de dominio del “Fideicomiso San Ignacio Village”. La designación normativa de estas parcelas ya era residencial, por lo que la gestión buscó sólo su fraccionamiento.

Por otro lado, la empresa en 2019 vendió parcelas ubicadas al sur del Sector II a la Cooperativa Horizonte como parte de su política de concentración y venta de tierra urbana a otras empresas. Estas parcelas, que suman más de 70 hectáreas, fueron parte del CU de 2014. En este sentido, vemos cómo EDISUR vendió a un tercero estas tierras con la nueva disposición de uso y fraccionamiento —residencial de media densidad—, que es resultado de su negociación en el Convenio.

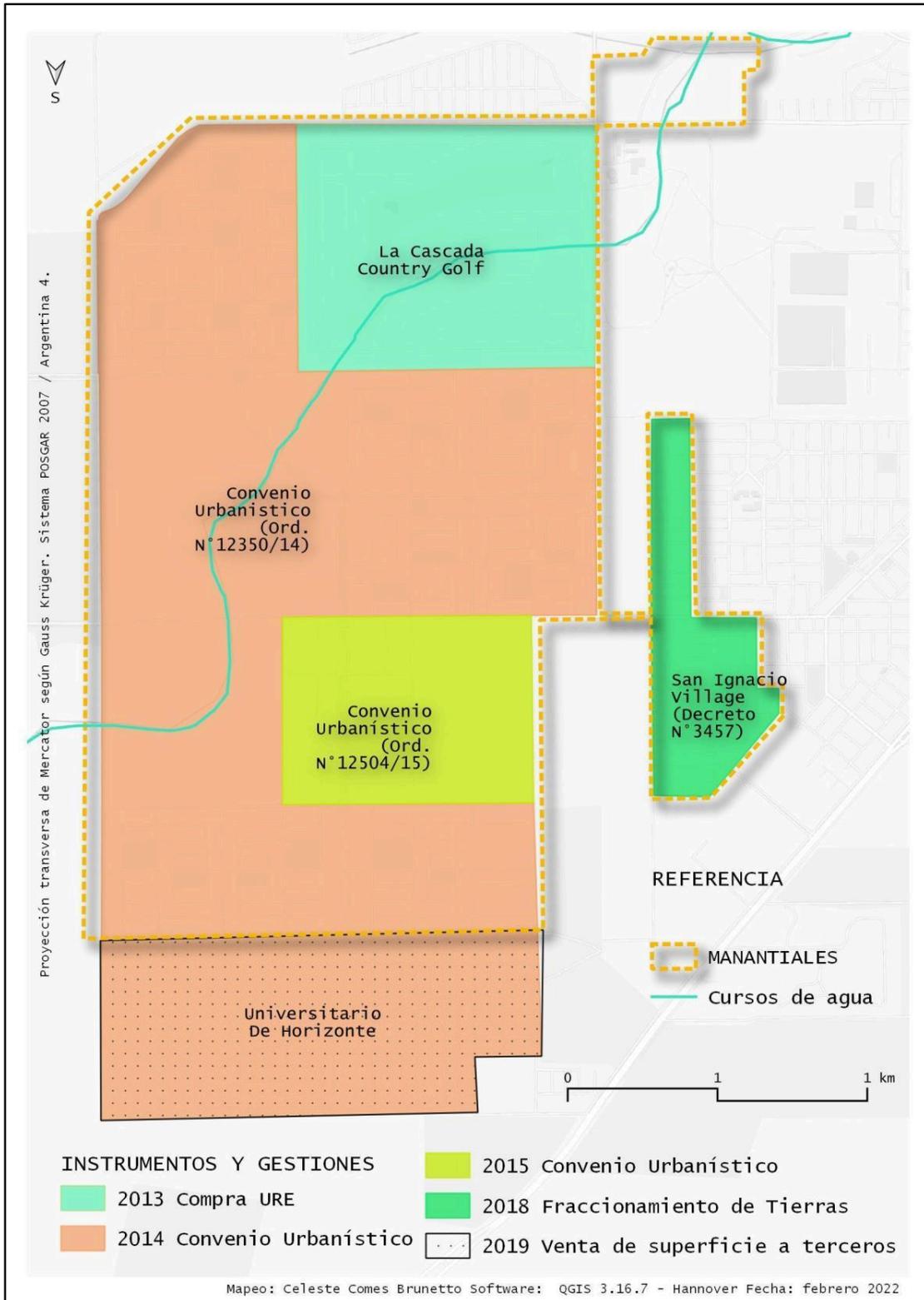
---

<sup>103</sup> Estas parcelas son: D33 Z08 M001 P001, D33 Z09 M001 P003, D34 Z05 M001 P001, D34 Z05 M001 P002, D34 Z06 M001 P001, D34 Z07 M001 P001, D34 Z07 M001 P002 y D34 Z07 M001 P004 (Expediente Municipal N°12580, Convenio Urbanístico EDISUR)

<sup>104</sup> Según el Código Civil Argentino, el mandato es un contrato que tiene lugar cuando una parte —mandante— da a otra —mandatario— “el poder, que ésta acepta, para representarla, al efecto de ejecutar en su nombre y de su cuenta un acto jurídico, o una serie de actos de esta naturaleza” (Código Civil Argentino, TÍTULO IX, Art. 1.869, Ley 340).

<sup>105</sup> El cálculo fue hecho considerando el valor del dólar al momento de la firma del Convenio, es decir \$9.65 por dólar.

**Ilustración 24:** Cartografía Institucional del GPU Manantiales, Sector II, (2013-2019)



Fuente: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

En este marco de gestiones fragmentadas y progresivas, el convenio resultó ser la principal herramienta de territorialización. De análisis de la cronología de la arquitectura institucional con la que se gestionó el GPU Manantiales, surge que del total de la superficie estudiada (793 ha.), el 96% de la tierra se gestionó bajo la herramienta de CU (763 ha.). Específicamente al analizar la trayectoria de los tres CU encontramos que EDISUR es un actor que empezó como propietario desarrollista y terminó comportándose —o convirtiéndose— como mandatario de propietarios de suelo. Asimismo, con cada uno de estos CU la empresa logró importantes cambios normativos que aumentaron las posibilidades constructivas de las parcelas involucradas. Como contrapartida, se aplicó una política de captura o participación municipal de las plusvalías generadas, que se tradujo en la sesión de suelo y en obras de infraestructura a cargo de la empresa EDISUR. En lo que sigue, nos detenemos en analizar aquellos momentos claves para la empresa en el proceso de institucionalización a fin de analizar sus implicancias en el proceso de valorización desencadenado con el GPU de Manantiales, como así también de sus relaciones con la gestión pública municipal.

### **6.3 Adquisición de la tierra: “mandato” y control estratégico del Grupo EDISUR**

Un momento central para la promoción inmobiliaria es la adquisición de tierra y su negociación con los propietarios. Preguntarnos por las estrategias de adquisición y mediación con el propietario de la tierra al momento de la compra, nos permite avanzar en unos de los momentos claves de especulación que el promotor tiene sobre el mercado de suelo (Smolka, 1981).

La bibliografía sostiene que los propietarios de tierra desempeñan un papel protagónico en los procesos de valorización al ser quienes concentran —de modo monopólico— la oferta y controlan la disponibilidad efectiva de suelo urbano (Morales Schechinger, 2005; Jaramillo, 2009; Baer, 2011). Por su parte, para el promotor el momento de compra de suelo es crucial. Su desafío es obtener ganancias extraordinarias producto de comprar al propietario suelo barato, pero posible de valorizar mediante la inserción de capital. Asimismo, debe considerarse que el precio del suelo no sólo se alimenta de la capitalización de la renta que los terrenos soportan en el presente, sino que contiene muchas veces el reclamo que el propietario hace por incrementos futuros de las rentas —previsibles resultado de un cambio en el orden material, socioespacial y/o jurídico de la ciudad—.

En este marco, el propietario establece teóricamente un precio de anticipación (Jaramillo,

2011) o un precio de expectativa (Baer, 2011) por cambios en las condiciones externas al lote —producidas por inversiones públicas o privadas— que escapan a su control y hacen a nuevas oportunidades de uso para el terreno. Por lo que, el precio resultante dependerá, en términos generales, de la relación de fuerzas entre estos dos participantes en la transacción, como así también del nivel de información que cada uno tenga sobre la evolución futura de las rentas (Jaramillo, 2011, p. 252). En Manantiales, esto último será crucial, ya que los aspectos que se ponían en juego en la negociación de los convenios urbanísticos era información que disponía el promotor.

El caso que nos convoca nos permite visualizar cómo se configuraron los vínculos entre EDISUR y los propietarios iniciales de las tierras de Manantiales. El recorrido sobre la cartografía de su gestión nos evidencia que la empresa construyó una novedosa estrategia de promoción inmobiliaria para la adquisición y control del suelo. Por un lado, mediante la figura del mandato, la empresa impulsó un proceso de concertación con los propietarios para el desarrollo del GPU. Esto refleja una estrategia empresarial clave bajo la cual EDISUR, sin comprar las tierras ni asumir el costo de inmovilizar capital en ella, logró una representación para negociar cada CU ante el Municipio, a la vez que asumió con ello un mayor control de la valorización del suelo. Asimismo, el mandato representa una estrategia de concertación con propietarios que le permitió a EDISUR avanzar en el acaparamiento y control de tierra y generar efectos de aglomeración a partir de la sinergias entre cada una de las operaciones urbanas que promovió en este sector de la ciudad.

Tal como señalamos con anterioridad, en las primeras gestiones efectuadas con el CU de 2008, la empresa era titular de los terrenos partícipes. Es más, si bien se firma con 12 parcelas de titularidad plena por parte de EDISUR, el expediente se inicia con 10 parcelas y en él se deja manifiesto que son intenciones de la empresa adquirir 2 parcelas más del sector por lo que solicita que sean consideradas en el Convenio hasta tanto la operación de compra se efectúe<sup>106</sup>. Es decir, la estrategia de EDISUR fue adquirir los terrenos mediante la compra. De hecho, en 2011, tres años después de la promulgación del CU se incorporaron dichas parcelas bajo su titularidad. Según expresiones de Parga: “Iniciamos con la compra de un campo para hacer el country —hoy Manantiales Country—, después compramos para hacer Altos de Manantiales, y así avanzamos. Fueron trece (13) compras

---

<sup>106</sup> Estas son las parcelas D30 Z19 M01 P18 y D30 Z19 M01 P20.

distintas para completar lo que hoy es Manantiales [Sector I]” (Parga, Nota de prensa “Un legado para la historia de la ciudad”, Revista Manantiales, 2021)

Sin embargo, en la firma del Segundo y Tercer Convenio, se observa que emerge un nuevo esquema: EDISUR se presenta como mandatario de los propietarios de gran parte de las parcelas partícipes. En 2014, es mandatario por 8 de las 10 parcelas involucradas en el CU; mientras que para 2015 lo es para la totalidad de las parcelas. El mandato es un tipo de contrato por el cual, en este caso, los propietarios delegan a EDISUR el encargo para proceder en nombre y por cuenta de éste en el asunto referido a la gestión de la tierra. En este marco, los propietarios ceden el poder de uso de los terrenos a EDISUR a cambio de metros cuadrados del emprendimiento a desarrollar.

Específicamente, la forma de integración de los propietarios al desarrollo inmobiliario es mediante la figura del fideicomiso y en calidad de fiduciantes. Con el CU de 2014 los propietarios participaron del Fideicomiso EDISUR I, con el cual se desarrollaron siete proyectos: Prados, Solares, Terrazas, Colinas, Rincones y Quebradas de Manantiales. En las fuentes de EDISUR se expresa que para estos propietarios la entrega de la tierra sobre la cual se desarrolla el emprendimiento impacta en un porcentaje que ronda entre los 15% y 20% del total de metros construidos (Nota de Prensa 3, 2015). Esto es significativo en tanto, como plantea Mencucci (2012), el propietario recibe metros a cambio de ceder el terreno sobre una valuación de unidades al precio de venta y no al costo; lo que le otorga al promotor un margen adicional de ganancia.

Si bien, en condiciones normales, teóricamente es alta la probabilidad de que los propietarios se queden con la mayor proporción de la plusvalía del suelo, en estas transacciones no hay certezas de que esto haya sido así. Ya que los propietarios al momento de concertar con EDISUR, difícilmente puedan haber anticipado el proceso de valorización del sector; es decir, el rendimiento que los nuevos usos, fraccionamientos y obras de infraestructura acarrearía —en el marco de un proyecto urbano realmente complejo—. Asimismo, las condiciones sobre las que se negoció el precio de cada lote fueron impuestas por el capital promotor en tanto era EDISUR quien tenía el poder para sostener la propuesta de distintos Convenios Urbanísticos, tanto a nivel político institucional como económico productivo. Asimismo, la empresa promotora trabajó a una escala de intervención que escapaba a las posibilidades de cada propietario individual.

La falta de acceso en la investigación a los propietarios es un limitante metodológico para el análisis de la racionalidad económica con la que estos agentes operaron. Sin embargo, podemos señalar que los propietarios —al convertirse en fiduciarios de EDISUR y darle a la empresa promotora la posibilidad de que presente los CU y negocie las condiciones con el Municipio—, reconocieron en EDISUR una posición dominante para poder llevar adelante dicha operación. Asimismo, a EDISUR la figura del mandato le permitió posicionarse frente a los propietarios y lograr acuerdos que le evitaron grandes transacciones económicas. Esto es así porque la empresa promotora hizo partícipes a los propietarios del ciclo de producción —sin que estos asumieran los costos financieros para la construcción y la circulación de los bienes—, y con ello, disminuyó significativamente el nivel de inversión inicial que implicaba la compra del suelo.

De este modo, la figura del mandato nos da a conocer un acuerdo entre promotores y propietarios que redefine el esquema teórico de relaciones básico entre ellos. De algún modo, la competencia entre los propietarios y los promotores por el suelo fue canalizada estratégicamente por parte de la empresa con estas concertaciones. Esta estrategia le permitió a EDISUR avanzar sobre un gran sector de la ciudad de Córdoba, sorteando de algún modo una de las principales barreras económicas de la promoción inmobiliaria, como es la propiedad del suelo.

#### **6.4 Modificaciones normativas y ganancias extraordinarias del Grupo EDISUR**

Recordemos que si bien la norma urbanística no crea valor, sí regula cómo se distribuye el mismo —vía la remuneración de la renta— en la estructura urbana. Así es que toda acción del Estado que modifique las características en el uso e intensidad del suelo, puede dar lugar a la movilización de plusvalías y a los llamados *movimientos estructurales particulares*<sup>107</sup> de precios del suelo; como así también, afectar la distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización (Jaramillo, 2009; Reese, 2009; Baer, 2011).

Para la promoción inmobiliaria la definición de cierto proyecto está mediada por las expectativas de tipo e intensidad de uso que el suelo tolera —en términos económicos y de normativa urbana—, en tanto que estas características son determinantes para sus posibilidades de *ganancia extraordinaria* (Topalov, 1969). Los cambios de usos son

---

<sup>107</sup> Jaramillo (2009) define como “movimientos estructurales particulares” a aquel tipo de oscilaciones en los precios del suelo urbano que resultan principalmente, cuando las condiciones de mercado lo ratifican, de cambios de uso e intensidad de la densidad constructiva.

importantes para el promotor, ya que éste despliega prácticas especulativas respecto a cómo los cambios normativos inciden en la valorización del suelo y condicionan sus decisiones sobre “dónde y qué producir”.

De la misma forma, la política de uso del suelo puede proponer gravar dichos aumentos de precios o aplicar mecanismos de recuperación y distribución de plusvalías. Esta última tarea conlleva grandes desafíos en el conocimiento acerca de cómo se forma la valorización, cómo medirla y, también, respecto con qué criterio distribuir la plusvalía urbana. Asimismo, estas políticas deben sortear una gran cantidad de obstáculos metodológicos como es, por ejemplo, la falta de registros históricos sobre los valores inmobiliarios en los terrenos urbanos de la ciudad (Smolka y Lungo, 2005).

Reponiendo el análisis desarrollado sobre las modificaciones normativas derivadas de las operaciones y gestiones mercantiles del Grupo EDISUR sobre las tierras del GPU, podemos ver que éstas significaron una mejora considerable en las condiciones de promoción y rentabilidad inmobiliaria. En los momentos expuestos a continuación, observamos que se logró un cambio normativo de uso en un área que soportaba principalmente rentas menores asociadas a usos de reserva verde, industrial y rural —con posibilidad condicionada por autorización pública al desarrollo de UREs— a un uso residencial de mediana densidad.

Se destaca, de forma considerable, el aumento en todos los casos analizados del nivel de fraccionamiento, representado en un incremento de las unidades de lotes, en los metros cuadrados construibles y en la superficie urbanizable. Esto resultó en una movilización de plusvalías, por cambios normativos y para el total de la operación urbana, de más de US \$268.185.607, de los cuales el Municipio recuperó US \$29.058.098 (11%) y US \$239.127.509 se apropió EDISUR (89%).<sup>108</sup>

Si nos remitimos al corpus documental de estas gestiones, EDISUR logró en cuatro oportunidades importantes modificaciones normativas en el uso y fraccionamiento del suelo en ambos sectores del GPU (Gráfico 16). En el Sector I del GPU obtuvo la aprobación de

---

<sup>108</sup> Este valor corresponde a la ganancia extraordinaria resultante de la firma de los tres convenios urbanísticos y bajo los supuestos considerados en cada uno. No considera la ganancia obtenida con las modificatorias para el desarrollo de *Manantiales Country*. Para ver el detalle de estos valores, ver *ANEXO METODOLÓGICO*.

una Urbanizaciones Residenciales Especiales (URE), Manantiales Country<sup>109</sup> y la firma del Primer Convenio Urbanístico. En el Sector II, consiguió refrendar otros dos Convenios. Cada una de estas modificatorias, reconfiguraron el perfil rentístico del sector y contribuyeron a la valorización del GPU Manantiales.

**Gráfico 16:** *Modificaciones normativas y ganancias extraordinarias del GPU Manantiales (2008-2015)*

	<b>Manantiales Country</b>	<b>Primer Convenio Urbanístico</b>	<b>Segundo Convenio Urbanístico</b>	<b>Tercer Convenio Urbanístico</b>
<b>Tipo/Año de aprobación</b>	Decreto municipal N° 3184 y 3186/2008	Ordenanza Municipal N°11545/2008	Ordenanza Municipal N°12.350/2014	Ordenanza Municipal N°12504/2015
<b>Superficie Total (m2)</b>	300.000	920.481	5.642.341	753.830
<b>Ordenanza Previa</b>	Reserva Verde (100%), con zonificación para URE	Uso de URE para emprendimientos Manantiales III, IV y V (36.17%); Reserva Verde (35,39%); Residencial de mediana densidad (17,56); Industria (0.16%); Sin Designación por afectación de uso público (10,72%). Con zonificación para URE.	Uso Industrial y Rural (100%), con zonificación para URE	Uso Industrial y Rural (100%), con zonificación para URE
<b>Ordenanza Obtenida</b>	Urbanizaciones Residenciales Especiales (URE)	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Uso residencial de mediana densidad (H1)
<b>Beneficio General</b>	153 lotes de 1500 m <sup>2</sup> cada uno	Un incremento del 22% en la superficie neta urbanizable, 963 lotes de 370 m <sup>2</sup> promedio cada uno y 91.465 m <sup>2</sup> en parcelas residenciales.	Un incremento del 4,55% en la superficie neta urbanizable, 10.918 lotes de 267 m <sup>2</sup> promedio cada uno y 2.969.102 m <sup>2</sup> en parcelas residenciales.	Un incremento del 4,55% en la superficie neta urbanizable, 1.555 lotes de 267 m <sup>2</sup> promedio cada uno y 415.467 m <sup>2</sup> en parcelas residenciales.
<b>Ganancia extraordinaria</b>	s/d	<b>Total:</b> US \$10.463.214, <b>Ganancia Extraordinaria EDISUR:</b> US \$7.163.214	<b>Total:</b> US \$213.814.771 <b>Ganancia Extraordinaria EDISUR:</b> US \$192.433.320	<b>Total:</b> US \$43.907.622 <b>Ganancia Extraordinaria EDISUR:</b> US \$39.530.975

<sup>109</sup> Manantiales Country es la primera urbanización de la megaurbanización que busca reproducir las pautas sociales más gráficas y significativas de diferenciación y distinción social jerárquica —el gasto conspicuo, el cerramiento, la exclusividad y el acceso diferencial—; propone dinamizar un uso del espacio construido específico caracterizado por el acceso exclusivo para sectores sociales de alto poder adquisitivo que están dispuestos a pagar un sobreprecio por un sitio con una determinada identificación o estrato social. Dispone de accesos controlados y una serie de amenities —canchas de tenis y fútbol, 2 piletas, club house, quincho, playón deportivo y gimnasio—.

		<b>Captura de plusvalías Municipio:</b> US \$3.300.000.	<b>Captura de plusvalías Municipio:</b> US \$21.381.451	<b>Captura de plusvalías Municipio:</b> US \$4.376.647
--	--	--	--	---

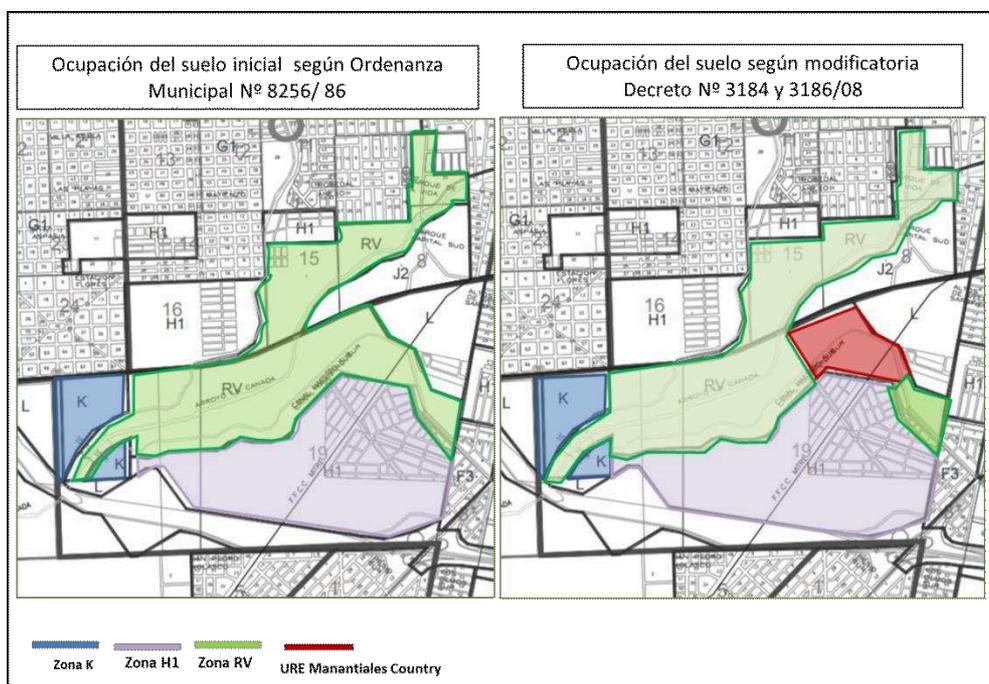
*Nota:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

En 2008, en el Sector I, consiguió que dos (2) parcelas —de 30 hectáreas en total— cambien su carga normativa de Reserva Verde a un uso para el desarrollo de UREs (Ilustración 25). Estas hectáreas eran hasta este momento el 30% de la tierra que el Municipio reservaba, en este sector, para el proyectado *Parque del Sur* de la ciudad de Córdoba. A partir de la gestión de la empresa, estas parcelas pasaron a soportar un uso residencial exclusivo que posibilitó el fraccionamiento de la superficie en 153 lotes de 1500 m<sup>2</sup> cada uno. Es en estas tierras que se desarrolló la primera urbanización del GPU, *Manantiales Country*.

Antes del cambio normativo, estas dos (2) parcelas eran tierra que potencialmente podía tener una renta más elevada que la que le brindaba el uso de Reserva, en tanto se ubicaban dentro del anillo de circunvalación y con cierto nivel de conectividad y centralidad urbana. Sin embargo, las restricciones normativas hacían que estas rentas más altas no tomarán cuerpo en el mercado ya que los propietarios “podían hacer uso pero no construir ya que se reservaban para el destino de parque verde” (Entrevistada II, ex funcionaria de la Dirección de Catastro, Municipalidad de Córdoba, 2014). La nueva asignación normativa modificó significativamente esta situación y posibilitó un gran salto en su perfil rentístico, con un uso residencial exclusivo y de jerarquía social, que reconocemos como *Renta Secundaria de Monopolio de Segregación* (Jaramillo, 2009)<sup>110</sup>.

<sup>110</sup> La Renta Secundaria de Monopolio de Segregación, según Jaramillo (2009), es aquella que explica y permite comprender el por qué y cómo a través del mercado inmobiliario se define una cierta jerarquía socioespacial del espacio habitado. La misma resulta de un mecanismo de exclusión de sectores sociales en base a la renta del suelo urbano y el consumo de la vivienda de tipo conspicuo y diferencial.

**Ilustración 25:** Modificatoria en la Ocupación del suelo en Manantiales Country, según Decreto N° 3184 y 3186/08



*Nota:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

En simultáneo a este primer proyecto, el Grupo EDISUR, gestionó ante el Municipio la factibilidad para el desarrollo de otras tres (3) UREs en este sector de la ciudad: “Manantiales III”, “Manantiales IV” y “Manantiales V”. Esta gestión involucró a tres parcelas<sup>111</sup>, de más de 33 hectáreas, que pertenecían también, hasta el momento, a la zonificación de Reserva Verde (RV). Estos emprendimientos no se desarrollaron, pero fueron incorporados como parte del proyecto urbanístico del Primer Convenio Urbanístico de 2008.

Seguidamente la empresa propuso y firmó un Primer Convenio Urbanístico (Ord. 11545/08), para más de 90 hectáreas del Sector I del GPU. Con el mismo se logró expandir el uso residencial de mediana densidad (H1)<sup>112</sup> a un total de 15 parcelas (de 758.815 m<sup>2</sup>)

<sup>111</sup> La designación catastral de estas parcelas era: D30 Z19 M01 P125/ P101 y P166 (Exp. 082506, 082507 y 082507, año 2006)

<sup>112</sup> Según la Ord. N°8256, las Zonas H1 son de ubicación periférica, destinada a extender la urbanización con un uso residencial de mediana densidad, con vivienda individual, individual agrupada y colectiva, donde se alienta la localización de planes de vivienda a través de intensidades de edificación diferenciada, mayor número de unidades por parcelas y formas variadas de ocupación. Restricción media al asentamiento de actividades industriales o asimilables. Actividades de servicio orientadas a la población barrial.

e incrementó considerablemente sus indicadores de edificación, con un fraccionamiento de entre 250 m<sup>2</sup> a 360 m<sup>2</sup>. La carga normativa que tenía previamente el sector involucrado en este Convenio, era: i) un 36% disponía la factibilidad —gestionada por la empresa— para el desarrollo de UREs; ii) el 35% era considerado Reserva Verde; iii) el 18% habilitaba a uso residencial de mediana densidad (H1); iv) el 10% estaba afectado a un uso público de canales y acueductos; y v) menos de 1% eran industrial (K)<sup>113</sup>. En este sentido, más del 46% de la superficie de las parcelas tenían una restricción normativa que las inhabilitaba para el uso residencial. A pesar de estas asignaciones normativas, al momento de establecer el cambio normativo se consideró —generando debates y cuestionamientos en la escena pública y mediática local— que todas las parcelas estaban dentro de la zonificación que de modo condicionado a instancia de decisión pública, habilitaba la producción de UREs (Ord. N°8606/01)<sup>114</sup>. Si bien nos detendremos en ello en el apartado siguiente, es importante aquí señalar que si el cálculo de la movilización de la plusvalía total hubiese sido sobre la base de los usos detallados con anterioridad, los resultados serían superiores para ambos Convenios.

Como resultado de la firma del Convenio de 2008, aumentó en un 232% en el nivel de fraccionamiento del suelo, lo que resultó en un incremento de 963 unidades de lote y 91.465 m<sup>2</sup> para parcelas residenciales. Asimismo, la superficie neta urbanizable ascendió en un 22%, pasando de 418.395 a 509.860 m<sup>2</sup>. Esto último tiene que ver con que disminuyó el porcentaje solicitado de superficie destinada a espacios verdes y equipamientos comunitarios: para el desarrollo de la modalidad URE era del 23% y para la modalidad de loteo abierto fue del 11%. Para EDISUR esta operación resultó en una ganancia extraordinaria por cambio normativo de US \$10.463.214, de los cuales se apropiaron US

---

<sup>113</sup>Según la Ord. N°8256, las Zona K tiene un carácter urbanístico que lo destina fundamentalmente al asentamiento de actividades industriales o asimilables que producen molestias importantes al medio circundante”. Sin embargo, deja lugar al uso residencial destinada a “la extensión de la urbanización, a través de loteos y planes de vivienda de baja y media densidad, en tipologías de vivienda individual y/o individual agrupada, con fraccionamiento sin Planes de Vivienda.

<sup>114</sup> El texto que regula la gestión de UREs establece que este tipo de urbanización resultará de aquellos proyectos patrocinados que resulten autorizados por el Departamento Ejecutivo previo informe de Organismos Técnicos, y que se ajusten a condicionamientos establecidos en la norma. Se evalúa, para cada caso, aspectos referidos a características del lugar y la implantación de la URE en relación al resto del sector —la ubicación y trazado sin barreras al normal crecimiento de la trama urbana y preservación de características ambientales del lugar—; características intrínsecas al emprendimiento —que cuente con parcelas residenciales de gran tamaño, parcelas destinadas a actividades deportivas, recreativas y sociales; y accesos controlados—; como así también, se evalúa qué patrocinador del proyecto asuma responsabilidades respecto a obras de infraestructura y servicios urbanos básicos (Ord. 8606/91).

\$7.163.214 y se vio obligada a comprometer como pago al Municipio, por concepto de plusvalías, unos US \$3.300.000.

Los Convenios de 2014 y 2015 también generaron importantes beneficios para la empresa al asignarse un uso residencial de mediana densidad (H1) en todas las parcelas involucradas, más intensas y rentables para el mercado. Previamente, la totalidad de las parcelas disponían de una carga normativa de uso industrial y rural (Zona L<sup>115</sup> y N<sup>116</sup>), con fraccionamientos mínimos de 2.500 y 5.000 m<sup>2</sup>. Asimismo, estas parcelas se encontraban en un sector de la ciudad habilitado para el desarrollo de UREs y fue ésta la zonificación de referencia que se consideró como base para el cambio normativo.

De este modo, el Convenio de 2014 convirtió la normativa de 530 hectáreas del Sector II y resultó en un beneficio para la empresa de más del 500% en el fraccionamiento, con un total de 10.918 unidades de lote y 2.969.102 m<sup>2</sup> para parcelas residenciales<sup>117</sup>. Por su parte, transformó el patrón normativo de 75 hectáreas del mismo sector e incrementó en el mismo porcentaje las unidades de lote habilitando 1.555 nuevas unidades y 415.467 m<sup>2</sup>. En ambos casos, se incrementó en un 5% la superficie neta urbanizable y disminuyó el porcentaje de superficie solicitada para espacios verdes y recreativos, pasando de un 30% a un 15%. Como resultado, el Grupo EDISUR obtuvo una ganancia extraordinaria total por cambios normativos de US \$213.814.771 y US \$43.907.622 respectivamente, de los cuales US \$231.964.295 fueron absorbidos por la empresa y US \$25.758.098 por el Municipio.

En síntesis, las modificaciones normativas impulsadas por el Grupo EDISUR para el desarrollo del GPU Manantiales dieron lugar a un proceso de transmutación rentística en más de 700 hectáreas del suroeste de la ciudad. Los indicadores desarrollados nos permiten señalar que la empresa, al actuar desde la lógica de la ganancia y especulación, logró modificar el perfil normativo de este sector de la ciudad y aumentar considerablemente sus márgenes de ganancia por rentas. Asociado a ello, las nuevas condiciones normativas

---

<sup>115</sup> Según la ordenanza de ocupación del suelo según (Ord. N° 8256/86) una Zona L es aquella destinada fundamentalmente al asentamiento de actividades industriales o asimilables que producen molestias importantes al medio y usos rurales, quedando excluida la localización de planes de vivienda y estableciéndose un estricto control sobre la implementación del uso residencial individual en cuanto al número de unidades y accesibilidad de la misma.

<sup>116</sup> Según la ordenanza de ocupación del suelo (Ord. N° 8256/86) una Zona N es aquella zona de ubicación periférica, destinada a los usos rurales y actividades industriales permitidas por normas en vigencia. La vivienda individual está sujeta a estricto control del número de unidades.

<sup>117</sup> Estos valores surgen de la comparación entre la normativa URE y la normativa solicitada en el CU.

y la anexión de importantes superficies de suelo al área urbana repercutieron en el perfil rentístico del sector suroeste y, específicamente, del GPU, al permitir consumos residenciales de mediana densidad y fomentar la emergencia de *Rentas Urbanas Secundarias* (Jaramillo, 2009)<sup>118</sup> más altas a las inferidas previamente.

Las modificaciones normativas significaron el inicio de un ciclo de valorización que, según constatamos y presentamos en apartados siguientes, devino en un espectacular crecimiento del precio del suelo y posibilitaron tanto comportamientos mercantiles especulativos en el capital promotor, como una oportunidad para la aplicación de una política estatal de participación en plusvalías urbanas. A continuación nos referiremos a la instrumentalización de la participación municipal en la movilización de plusvalías resultante de la firma de los tres Convenios Urbanísticos.

### **6.5 Instrumentalización de la participación municipal en las plusvalías: alcances y limitaciones de los Convenios Urbanísticos**

Uno de los aspectos más importantes y desafiantes en relación a los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) representa su gestión y política de suelo (Lungo y Smolka, 2005; Cuenya et. al, 2012). Conceptualmente estos proyectos transforman grandes sectores de la ciudad y fomentan procesos de valorización del suelo y especulación urbana. Asimismo, los Convenios Urbanísticos (CU) representan una herramienta con potencialidad para recuperar y redistribuir las valorizaciones creadas, financiar el desarrollo urbano y dinamizar la planificación territorial, en ocasiones estática (Del Río et al, 2018).

En este marco, surgen importantes discrepancias cuando se discute y se trata de evaluar este tipo de actuaciones, los montos de la valorización derivados, si debe haber una redistribución de los mismos, y en ese caso, cómo implementarla y a quiénes beneficiar, tanto en términos sociales como territoriales (Smolka y Lungo, 2005). Aquí nuevamente nos enfrentamos al enigma de la cuestión de los arreglos público-privados, la contención o no de los proceso de negociación en marcos regulatorios mayores, la atención en la fórmula de cálculo del ciclo de valorización, la redistribución de los beneficios entre los agentes involucrados y, en este último plano, la presencia o no de criterios de equidad socioespacial.

---

<sup>118</sup> Según la clasificación de rentas urbanas propuesta por Jaramillo (2009) las rentas urbanas secundarias surgen en el proceso de consumo del espacio construido.

Para iniciar el análisis de los Convenios impulsados por EDISUR en el GPU Manantiales, nos servimos de las expresiones de una funcionaria de importante cargo para ese entonces en la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Córdoba:

“... ¿Cómo cuantificar la plusvalía? Yo sé que acá [en los CU] hay un hecho generador que me puede dar un aumento del valor del suelo. ¿Desde dónde hasta dónde? ¿Cuál es el piso de valor desde el que yo parto? ¿Qué derechos reconozco incorporados a la propiedad? Es muy difícil identificar las plusvalías, no hay una sola fuente de generación de esa plusvalía... ¿Cómo hago yo para cuantificar esto del valor? Y hay varios métodos... Pero también tiene [el promotor] como defecto que confunde ‘plusvalía’ con ‘ganancia empresarial’. Ellos [EDISUR] vinieron a ofrecer un % de su sobre rentabilidad, pero ahí estaba sumada su ganancia empresarial. Entonces es como que no ayudan a la maduración del debate. Porque el Municipio no quiere su ganancia, quiere la valorización que es lo que él provoca... si no llega un punto en el que estamos discutiendo como socios del negocio empresarial, y nosotros no somos socios de ellos. El estado está recuperando lo que le pertenece y no intentando ser socio de un empresario... sin embargo, los CU tienen un importante componente de negociación que termina configurando particularidades en cada caso.” (Entrevista II, ex-funcionaria Dirección de Catastro, Municipalidad de Córdoba, 2014)

De las citas podemos reconocer las controversias que surgen respecto a la participación en plusvalías y los asuntos de interés público y privado que el instrumento de convenios urbanísticos compromete; como así también la potencialidad que tiene la administración municipal para aplicar políticas de regulación del mercado de suelo.

Por un lado, desde la gestión se señala que desde la empresa EDISUR se promovió una visión de asociación empresarial con el Estado; reconociendo en ello un grave problema. Por otro lado, se identifica como eje de debate el recupero de plusvalía por parte de la administración local. Pero se registra que para los promotores la plusvalía urbana tiende a ser vista como una parte de la ganancia, en tanto no distinguen la ganancia —producto de la inversión productiva— de la ganancia extraordinaria que proviene del control que realizan de la tierra.

Esta visión pone en evidencia los intereses múltiples que representa EDISUR en tanto promotor y propietario de tierra, especialmente luego de haber logrado monopolizar la tierra

o bien haber tenido el control directo en relación a la sobre ganancias de los propietarios. En este marco, el argumento desde la gestión pública es que la recuperación de la plusvalía no afecta la rentabilidad de la inversión inmobiliaria productiva ya que lo que se recupera es una valorización por la acción estatal<sup>119</sup>. Esta última es una posición en la cual el Estado busca recuperar, por legitimidad y conveniencia, la valorización que genera con el cambio de normativa al entender que estructuralmente ésta recae sobre los propietarios quienes no realizaron ningún esfuerzo ni corrieron ningún riesgo. Asimismo, en el debate público también se sostiene que la cuantificación de la plusvalía es uno de los puntos discutibles de los Convenios y que habilita discrecionalidades potenciales en el sector público.

A continuación nos abocamos a caracterizar cómo se instrumentaliza la participación municipal en las plusvalías derivadas de cada uno de los CU del GPU Manantiales<sup>120</sup>. El foco analítico está en los CUs dado que en el primer cambio normativo impulsado por EDISUR, con Manantiales Country, no se aplicó ninguna política de suelo de captura de plusvalías. En este caso, solo se contemplaron obligaciones para la empresa promotora acorde a lo establecido en la ordenanza que regula este tipo de urbanización (Ord. N° 8606/91) y que incluye principalmente la donación y construcción de trazados viales y espacios verdes y la ejecución de infraestructura de calles y redes de servicios. Así, trabajamos en dos momentos: primero, analizamos las sobreganancias movilizadas en cada CU y en la recuperación negociada; luego, evaluamos el destino del pago en obras y sus efectos en la valorización del GPU. En el *Anexo Metodológico* presentamos de manera detallada las notas respecto a los indicadores cuantitativos trabajados en estos apartados.

### **6.5.1 La captura de plusvalía: momento clave de negociación**

En los Convenios implicados en el GPU Manantiales se implementó la figura de la captura de plusvalías como mecanismo de distribución de la valorización del suelo producida por los cambios normativos. Las formas y particularidades que asumió dicha

---

<sup>119</sup> Según la bibliografía especializada, dada la amplia competencia entre demandantes y la escasez de la oferta; es muy alta la probabilidad de que sea el propietario quien se quede con la renta del suelo al momento de venderlo al capital promotor (Carlos Morales Schechinger, 2005)

<sup>120</sup> Vale aclarar que el foco está en los CUs dado que en el primer cambio normativo impulsado por EDISUR, con Manantiales Country, no se aplicó ninguna política de suelo de captura de plusvalías. En este caso, solo se contemplaron obligaciones para la empresa promotora acorde a lo establecido en la ordenanza que regula este tipo de urbanización (Ord. N° 8606/91) que incluye principalmente la donación y construcción de trazados viales y espacios verdes y la ejecución de infraestructura de calles y redes de servicios.

captura en cada CU nos ofrecen elementos de importancia para evaluar tanto la acción empresarial promotora como el posicionamiento de la gestión municipal en relación a la distribución de la plusvalía urbana.

Por los tres Convenios Urbanísticos, la empresa EDISUR pagó una plusvalía al Municipio que resultó de la estimación de la ganancia extraordinaria que la empresa obtendría por cada operación. Dicha estimación devino de procesos de negociación entre la empresa y el Municipio y, consecuentemente, de la forma y supuestos sobre las que se construyó el cálculo de plusvalía. Aproximadamente, la captura total sumando los tres convenios significó US \$29.058.098 para el Municipio, lo representa un 11% de la plusvalía total de la operación urbana —US \$268.185.607—. El pago por parte de la empresa EDISUR a la administración municipal se ejecutó mediante la cesión de suelo privado al dominio público municipal y con la ejecución de obras de infraestructura, servicios y equipamientos sociales. El Gráfico 17, presenta una serie de indicadores que sintetizan las características principales de cada uno de los convenios en relación a la distribución de la plusvalía<sup>121</sup>.

En primer lugar, como ya se advirtió, los hechos generadores considerados públicamente para el cálculo de la plusvalía se vinculan mayoritariamente con el incremento de la superficie neta urbanizable y con el aumento de la intensidad de subdivisión de suelo, no así con el cambio de usos del suelo. En relación a ello, cabe destacar que en el primer convenio el incremento de la superficie neta urbanizable que suponemos que puede estar relacionada con la desafectación de reservas de espacio verde. Asimismo, en el segundo y tercer convenio el incremento de la cantidad de lotes nuevos habilitados por el cambio normativo fue mayor. Ello se explica por un cambio de la superficie promedio de la parcela, que producto del cambio normativo pasaron de los 1.500 a los 267 m<sup>2</sup> en los convenios de 2014 y 2015. Versus un pasaje de los 1.000 a los 370 m<sup>2</sup> en el convenio de 2008.

---

<sup>121</sup> En el Anexo Metodológico se encuentra disponible la Tabla 4 con una presentación más detallada de esta información.

**Gráfico 17:** Principales indicadores y características de los Convenios Urbanísticos del GPU Manantiales (2008-2015)

INDICADORES	Primer Convenio Urbanístico (2008)		Segundo Convenio Urbanístico (2014)		Tercer Convenio Urbanístico (2015)	
Tierra Rústica Urbanizable	758.815	m2	5.291.758	m2	753.831	m2
Incremento en la Superficie Neta Urbanizable en %	22,00	%	4,55	%	4,55	%
Incremento de unidades de lotes en %	232,20	%	502,90	%	503,56	%
Precio vendible del M2 de referencia para el cálculo de plusvalía	77	us\$/m2	72	us\$/m2	105,7	us\$/m2

Ganancia Extraordinaria Total de la Operación Urbana por cambio de normativo	10.463.214	us\$	213.814.771	us\$	43.907.622	us\$
Ganancia Extraordinaria absorbida por el Promotor	7.163.214	us\$	192.433.320	us\$	39.530.975	us\$
Plusvalía Capturada	3.300.000	us\$	21.381.451	us\$	4.376.647	us\$

Ganancia Extraordinaria Total de la Operación Urbana por cambio de normativo en %	100,00	%	100,00	%	100,00	%
Ganancia Extraordinaria del Promotor en %	68,46	%	90,00	%	90,00	%
Plusvalía Capturada en %	31,54	%	10,00	%	10,00	%

Ganancia Extraordinaria por cada nuevas unidades de lotes habilitada por cambio normativo	10.864	us\$	19.483	us\$	28.235	us\$
Plusvalía Capturada por cada nuevas unidades de lote	3.426	us\$	1.958	us\$	2.814	us\$
Ganancia Extraordinaria del Promotor por cada nueva unidad de lote	7.438	us\$	17.525	us\$	25.421	us\$

*Nota:* Elaboración propia basada en Expedientes y Ordenanzas de Convenios Urbanísticos.

El Convenio de 2008 (Ord. 11545/08) tuvo sus particularidades en tanto fue la primera experiencia de concertación pública-privada que se trató, con este formato, a nivel municipal. Recordemos que para el 2008 este instrumento se instaló como un tema de agenda para la gestión municipal y, especialmente, para los desarrollistas nucleados en CEDUC, siendo EDISUR quien propuso y logró la firma de este primer Convenio sin una reglamentación marco. Así, tal como expresa la funcionaria entrevistada, “fue el mismo EDISUR quien calculó, elaboró, planteó y presentó” el cálculo inicial de plusvalía

(Entrevistada B, ex funcionaria de la Dirección de Catastro, Municipalidad de Córdoba, 2014).

Según la fuente citada, inicialmente la empresa propuso como pago en concepto de plusvalía de US \$1.500.000. Sin embargo, el debate público que este CU generó, principalmente en relación a la discrecionalidad con la que se venía actuando desde el sector público, modificó la propuesta inicial y llevó el monto fijado en dicho concepto en US \$3.300.000.<sup>122</sup> Este último monto resultó de un aumento aproximado del 22% de la superficie neta urbanizable y representó una recuperación pública del 32% de la ganancia extraordinaria total de la operación urbana.

En este Convenio se definió que la *plusvalía* era el incremento de rentabilidad teórica que obtenía el desarrollista como producto de la modificación normativa. Se estableció como mecanismo de cálculo que la plusvalía resultaba, en términos porcentuales, del “cociente entre el monto de las obras comprometidas y el incremento de rentabilidad entre el Proyecto A y el Proyecto O<sup>123</sup>” (Folio 164, Ord. 11545/08). De este planteo conceptual surge una interesante particularidad: las obras a realizar por la empresa en concepto de pago de plusvalía fueron consideradas como costos internalizados en la misma operación urbana, no como obligaciones ante los beneficios adjudicados por el Municipio que pueden o no estar asociados a la operación urbana. Es decir, la propia definición de la plusvalía, probablemente propuesta por la empresa, asumió que proyecto urbano absorba el pago de la plusvalía al sector público e indirectamente financie el proyecto, restringiéndose bajo esta visión otros destinos posibles.

En los CU de 2014 y 2015, la plusvalía —llamada por la norma como *participación del municipio del beneficio*— se estimó y reguló por la Ordenanza Municipal de Convenios Urbanísticos, aprobada en 2012 (Ord. N° 12077/12). La misma definía a la plusvalía como aquel incremento que resultaba de la modificación de normativas en las parcelas en cuestión y se determinaba “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” (Art.

---

<sup>122</sup> El propio texto de ordenanza nos muestra que el proceso de gestión tuvo sus movimientos. Así, desde la suscripción del Convenio hasta su decreto final, se irán incorporando o redefiniendo obligaciones en materia de obras bajo la suscripción de en una serie de adendas complementarias: la 1ª adenda del 30 de julio de 2008, la 2ª adenda del 16 de septiembre de 2008 y la 3ª y 4ta adenda del 14 de octubre (Ord. 11545/08).

<sup>123</sup> El Proyecto O refiere a aquel posible con la vieja normativa, el Proyecto A es aquel que resulta de la nueva normativa.

14, Ord. 12077/12). Es decir, para estos casos, la plusvalía es resultado de la diferencia entre la cantidad de parcelas resultantes por los cambios normativos y su equivalencia en superficie. Asimismo, como vimos en el Capítulo 3, en la Ordenanza marco se establecen criterios respecto a cuánto capturar en relación al tipo de cambio normativo que se efectúe. Para ambos CUs, el cambio fue establecido como un cambio de fraccionamiento, y no de uso del suelo, por lo que el municipio capturó el 10% de los efectos de la acción urbanística. Para medir la valorización estimada se utilizó el *método comparativo directo*, mediante el cual se utilizan valores de mercado por metro cuadrado de lotes que resultan comparables con los lotes en cuestión.

Para 2014, la captura o participación municipal resultó en 1.092 unidades de lote, que representan 296.964 m<sup>2</sup> y un monto de US \$21.381.451. El 59% (175.100 m<sup>2</sup>) de esta plusvalía se pagó mediante la transferencia al dominio público municipal de superficie con destino exclusivo a espacio verde de uso público. El restante 41% (121.864 m<sup>2</sup>) fue abonado con la ejecución, a cargo de EDISUR, de obras de infraestructura y equipamiento social por un monto total de US\$ 8.773.069<sup>124</sup>. En el 2015 el beneficio municipal resultó en 155 unidades de lotes y 41.406 m<sup>2</sup>. El pago del mismo se distribuyó en un 44% (18.551 m<sup>2</sup>) como superficie a transferir al municipio y en un 56% (22.855m<sup>2</sup>) de obras de infraestructura, equivalentes a US \$2.415.806<sup>125</sup>.

Al reconstruir el proceso de estimación de plusvalías que se aplicó en los tres CUs de Manantiales, sobresalen algunos elementos significativos que permiten aproximarnos y evaluar el rendimiento que obtuvo la empresa EDISUR, como así también la gestión y política de suelo que se sostuvo desde el Municipio.

Un primer elemento se relaciona con el hecho de que en los tres Convenios Urbanísticos se estableció como supuesto que todas las tierras tenían, al momento de la firma, una asignación normativa de uso residencial de modalidad de URE. Este hecho se justificó por reconocer que se encontraban dentro de la zonificación establecida por la Ordenanza correspondiente N° 8606/91, lo que implicó que se desestimaron los usos asignados por la Ordenanza de Ocupación del suelo N° 8256/86. Como ya expresamos, esta consideración fue significativa en tanto reconoció en cada una de las parcelas involucradas un uso residencial urbano exclusivo y un fraccionamiento previo de 1.500 m<sup>2</sup> por lote. Como

---

<sup>124</sup> Este monto resulta del pago de 121.864 m<sup>2</sup> a un valor de US \$72/m<sup>2</sup>.

<sup>125</sup> Este monto resulta del pago de 22.855m<sup>2</sup> a un valor de referencia general de US \$105.7/m<sup>2</sup>

resultado, el cálculo de la movilización de plusvalías se efectuó reconociendo un cambio de fraccionamiento, y no de uso, y se estimó bajo la diferencia entre el número de lotes posibles con la normativa base URE y la adquirida por el Convenio; y, sobre ello, el valor probable de venta de cada nueva unidad.

Encontramos aquí un punto de discusión sustantivo. Si bien el uso URE había sido aprobado previamente en algunas las parcelas involucradas en los Convenios, éste era una asignación urbanística condicionada a una evaluación técnica específica y ad referendum del sector público. Por tanto, no configuraba un derecho adquirido por los propietarios o por el promotor al momento de la firma del convenio para la totalidad de las parcelas afectadas en el mismo. Paradójicamente, el Municipio reconoció un supuesto derecho adquirido, allí donde la empresa no contaba aún con aprobación pública de emprendimientos con dicho destino. Cabe destacar que el municipio no había realizado ningún estudio de factibilidad a tal efecto. Esto implicó que desde el Municipio se desconoció que por la normativa vigente una gran cantidad de parcelas tenían una asignación de reserva verde, uso rural y/o industrial, y que la asignación del URE se encontraba condicionado por el propio sector público.

El hecho de que se haya homologado la asignación del URE para todo el sector, muestra que la administración municipal no contempló adecuadamente el conjunto de hecho generadores asociados a la recuperación de la plusvalía. Por tanto renunció a capturar parte de las valorizaciones inmobiliarias de esas parcelas. Es decir, al contemplar, en el cálculo de la plusvalía, las zonas UREs como línea de base, se subestimó considerablemente la ganancia extraordinaria total resultante del cambio normativo. Por lo tanto, la participación municipal efectiva en la valorización inmobiliaria fue inferior dado que la plusvalía realmente movilizada fue mayor. Como resultado, es posible suponer que la empresa asimiló una ganancia extraordinaria mayor a la que se exteriorizó en el cálculo de plusvalías.

La homologación y consideración de la normativa URE como base inicial del cálculo, se evidencia con claridad en los Convenios de 2014 y 2015. En estos casos, la solicitud de modificación normativa realizada por EDISUR, sólo se dirigió a intensificar el fraccionamiento del suelo, que en base al antecedente previo era considerado como suelo con uso residencial, y no se dirigiera a solicitar un cambio de uso suelo. Esto significó que el porcentaje de captura del Municipio, según lo establecía la propia normativa de

regulación de Convenios Urbanísticos, fuese del 10% sobre la movilización total de plusvalía generada. Si se hubiese contemplado la asignación de usos industriales y rurales de la Ordenanza N° 8256/86, la captura hubiese sido del 15% —el 5% de diferencia implicó la pérdida para el municipio de US \$10.690.765, en el convenio de 2014, y de US \$2.209.496 en 2015—. En síntesis, la carga pública para el Grupo EDISUR de estos últimos dos CUs fue el 10% de la ganancia extraordinaria generada por el cambio normativo, con una significativa baja respecto al convenio del 2008 cuando ésta alcanzó el 31,5% (ver Gráfico 17).

Otro elemento a señalar, al respecto de la instrumentalización de la captura de plusvalías, se relaciona con los porcentajes de incidencia de los espacios verdes y equipamientos colectivos sobre la superficie a urbanizar que se consideró en las operaciones. Al momento de establecer la superficie neta o área residencial que el promotor podía aprovechar con cada normativa —normativa previa y normativa modificada—, se establecieron porcentajes menores entre la modalidad de URE y la modalidad de lote abierto. De esta forma, además de la pérdida de espacios verdes y de equipamientos entre una y otra modalidad de urbanización, a los fines del cálculo de plusvalías esto implicó un beneficio mayor para el promotor en tanto tuvo que ceder menos superficie para estos usos y, a su vez, aumentó la superficie a comercializar.

Por otra parte, importa señalar algunas consideraciones respecto al valor de referencia de las tierras al momento de la firma de cada convenio. En el convenio de 2008 se define un valor de US \$77 por metro cuadrado. Sin embargo, el desarrollo Manantiales Country, tenía para ese entonces un valor catastral de US \$91 (Dirección General de Catastro, Municipalidad de Córdoba, 2008), es decir un valor 18% superior al registrado por el propio Municipio para el sector. Aunque las parcelas en loteos abiertos tienden a tener un precio menor a las parcelas dentro de urbanizaciones cerradas próximas. Resulta paradójica la capacidad que la empresa tuvo homologar como línea de base para el cálculo de la plusvalía la URE pero no promovió el mismo criterio para proponer los valores de referencia para el cálculo de la plusvalía.

En lo que respecta a los Convenios de 2014 y 2015, los valores del suelo urbano de referencia para el cálculo económico, se obtuvieron bajo el ‘método comparativo directo’<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> El método comparativo directo resulta en la obtención del valor comercial de un bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al bien que es

Esta metodología fue aplicada desde el catastro municipal y no por la empresa. Como resultado observamos que, en el 2014, el cálculo se ejecutó comparando el precio de venta de casos testigos en loteos de barrios abiertos consolidados o en proceso de consolidación, con infraestructuras completas y localizadas en el cuadrante suroeste de la ciudad de Córdoba, por fuera del anillo de circunvalación (Ord. 12.350/14); y resultó en un Valor Unitario de Tierra (VUT) libre de mejoras de US \$72/m<sup>2</sup>. En el expediente de dicho CU no se encuentra especificado el detalle del cálculo ni los terrenos seleccionados en la muestra. En 2015, el cálculo se realizó comparando el precio de venta de once casos testigos —cuatro de los cuales pertenecen a desarrollos inmobiliarios del Grupo EDISUR— de emprendimientos que reunían “características similares a las que se autorizan en las parcelas en cuestión” (Ord. 12504/15, Anexo III) y se localizaban en el cuadrante suroeste de la ciudad de Córdoba. Esta operación resultó en un VUT de US \$106/m<sup>2</sup>, un incremento del 69% respecto al Convenio del año anterior. En este plano, se evidencia una mejoría en la capacidad técnica para evaluar el incremento de valor a capturar.

De este modo, al evaluar los tres Convenios y los arreglos político-técnicos que los sustentaron, se evidencia que el Primer Convenio habilitó una mayor participación municipal en la valorización inmobiliaria. Sin embargo, luego se observó una tendencia a la disminución en la captura de plusvalía por parte del sector público (ver tabla 4). Quizás el carácter inaugural de los Convenios Urbanísticos, como herramientas de concertación y la estrategias de desembarco o colonización de EDISUR del sector suroeste propiciaron a una predisposición a realizar un pago mayor en 2008. Tal vez la desafectación urbanística de una gran área de reserva verde condiciona dicho resultado. En cualquier caso, con ese CU, la empresa inició una operación urbana que mostró su capacidad para gestionar e incidir en lo urbano y reforzó su posición frente al sector público al ejecutar las grandes obras de infraestructura y promover un intenso proceso de transformación urbana.

En lo que respecta a la temporalidad de estas obras, en los convenios de 2014 y 2015 no se define un plazo de ejecución — aunque el Art. 22 de la ordenanza n° 12.077 de CU así lo exige—. Se señala que el horizonte de las urbanizaciones habilitadas es a quince años, pero que el Municipio necesita que el pago sea prioritario y que, por lo tanto, se le va a exigir a la empresa que sea efectiva en el corto plazo. Al respecto, desde el Ejecutivo, el

---

objeto de valoración (Molinatti, 2017). Este método de valuación aplicado es uno de los más utilizados en Latinoamérica, sin embargo estudios sostienen que presenta sus límites si no se tiene una muestra de datos de mercado representativa (Erba, 2007).

secretario de Planeamiento, Juan Giunta, explicita que en el CU de 2015 se optó por hacer una “rebaja” en la contraprestación del Convenio, a cambio de recibir antes ese aporte: “bajamos el monto, pero para recibirlo en el plazo de un año y medio” (La voz, 2014). Esto evidencia que el convenio urbanístico es un marco de negociación en donde las necesidades presupuestarias del municipio tienen impacto en las decisiones, y que el momento de la exigibilidad municipal del cobro puede incidir en el monto. Sumado a ello, existen hoy una importante cantidad de obras derivadas del tercer convenio que no se han iniciado o aún están en ejecución. Esto evidencia dificultades en la capacidad política del Municipio para realmente aplicar el instrumento de captura de plusvalías. Trabajaremos en ello en el siguiente apartado.

### **6.5.2 Destino de la participación municipal: su capitalización en el GPU Manantiales**

Desde el Grupo EDISUR se sostiene que la aplicación de los CUs en Manantiales es un ejemplo exitoso del rol positivo que la empresa tiene tanto para el negocio inmobiliario como para el desarrollo de la ciudad (Horacio Parga en video “Gustavo Tobi entrevistó a los Directores de GRUPO”, Córdoba al Mundo —Canal C—, 3’). Tal como expresamos en el Capítulo 5, para la empresa EDISUR el GPU Manantiales fue un proyecto de “acupuntura urbana” y revitalización de una zona de la ciudad considerada “disfuncional”. Asimismo, se remarca que su iniciativa “permitió comenzar a recuperar socio, ambiental y paisajísticamente el sector sudoeste de Córdoba, prácticamente olvidado y oculto en la basura y el abandono”.<sup>127</sup> En este marco, entienden que “semejantes intervenciones implican un alto impacto urbanístico y ambiental tanto en el sector y entorno de nuestros proyectos, como en la vida misma de los vecinos de toda la ciudad”; y por lo tanto, concluyen que como empresa responden “responsablemente a la producción de la ciudad” (Memoria y Balance, 2014).

Asimismo, según el Plan Director de 2008, para el Municipio de Córdoba los CUs representan una oportunidad para la captación de las plusvalías generadas por la inversión inmobiliaria en pos de destinar recursos al “desarrollo de la ciudad” y al favorecimiento de

---

<sup>127</sup> Sostienen que es gracias a los CU que pudieron, como empresa, encargarse de “funcionalizar un área” al aportar beneficios ambientales —mediante la recuperación, saneamiento e integración al paisaje urbano de la cuenca alta del Arroyo La Cañada y del canal Maestro Sur—, urbanísticos —a través de la conectividad vial y provisión de servicios en el sector—; y socio económicos —en virtud de “posibilitar la integración y contención de los habitantes del Barrio Estación Flores” y generar “externalidades positivas sobre otras zonas deprimidas de la ciudad donde se construyen dispensarios y se proveen redes de servicios”— (EDISUR, Nota de Prensa N° 1).

áreas con mayores necesidades (p.29). Es decir, teóricamente en la letra de la norma, los CUs se sostienen con cierto criterio de equidad socioespacial.

El análisis espacial de la captación de plusvalías que se aplicó en cada CU, nos permite evaluar los efectos que tuvo la misma para con el proceso de valorización del GPU, posibilita reconocer el uso estratégico de ésta herramienta por parte del Grupo EDISUR y los alcances de la política municipal. A continuación, presentamos un recorrido sobre el detalle de las obras derivadas de cada CU y su inserción en la estructura urbana.

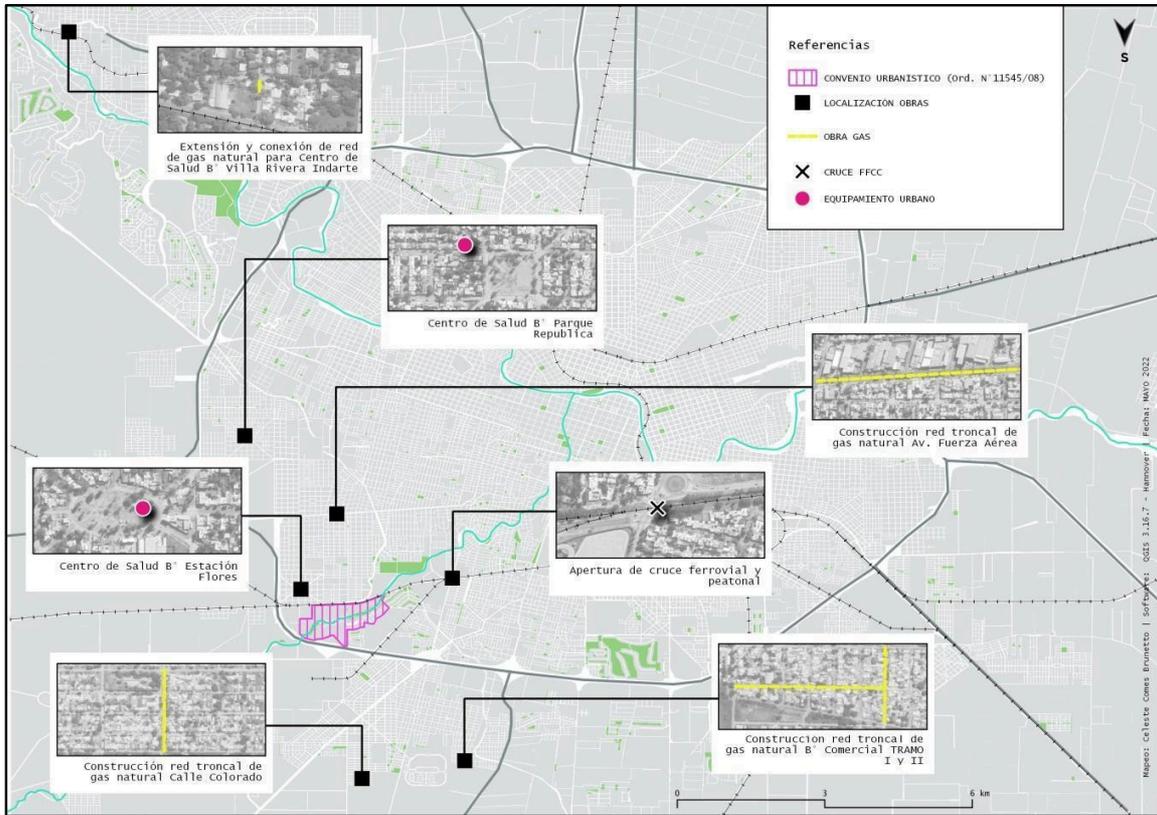
En el CU de 2008 se acordó que la empresa EDISUR debía ejecutar una serie de obras de infraestructura y donar el suelo correspondiente al soporte de servicios destinados al uso público y al “mejoramiento de la situación socio ambiental del entorno inmediato” (Ord. 11545/08 Art. V.). De este modo, la ejecución de las obras buscaron recuperar ambiental y paisajística el Arroyo La Cañada y el espacio verde ‘Parque de la Vida’, como así también mejorar la infraestructura y la conectividad vial de la zona suroeste de la ciudad. Este proyecto se sustentó en una política de erradicación y relocalización de asentamientos informales precarios, caracterizados en la norma como espacios en donde se ejercen “actividades irregulares altamente contaminantes —criaderos de chanchos—” (ibíd.). De modo que la intención del instrumento estuvo limitada a la recaudación de fondos públicos destinados a la reconversión del propio sector y a la erradicación de asentamientos populares, con un discurso que sostiene y habilita al Grupo EDISUR como productor urbano.

Así es que del total de las obras resultantes del CU de 2008, el 83% se localizaron en el área del Sector I de Manantiales e hicieron a espacios verdes —perimetrales al Arroyo La Cañada—, circulación vial —que incluye calles, puentes y cruces ferroviarios— e infraestructura urbana básica —desagües cloacales y entubamientos fluviales—. El 17% restante se correspondió a las obras de dos centros de salud y una de gas natural en otros sectores de la ciudad (Ilustración 26).<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Para el detalle de las obras, ver *Apéndice C*

**Ilustración 26:** Obras comprometidas en la ciudad por el Convenio Urbanístico Ord. N° 11545/08



*Nota:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

**Ilustración 27:** Obras comprometidas en el Sector I del GPU por el Convenio Urbanístico Ord. N° 11545/08



Referencias

- |  |   |  |                                |  |                  |
|--|---|--|--------------------------------|--|------------------|
|  | CONVENIO URBANÍSTICO (Ord. N° 11545/08) |  | CALLE Y ESPACIO VERDE          |  | PUENTE VEHICULAR |
|  | ESPACIO VERDE                           |  | DESAGÜE CLOACAL                |  | CRUCE DESAGÜE    |
|  |   |  | ENTUBAMIENTO Y DESAGÜE PLUVIAL |  | ROTONDA          |

Mapeo: Celeste Comas Brunetto | Software: QGIS 3.16.7 - Hannover | Fecha: MAYO 2022

*Nota:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

En el Sector I del GPU, los efectos derivados de estas primeras obras fueron trascendentales en tanto éste presentaba una baja calidad urbana con condiciones ambientales y paisajísticas de deterioro y degradación —recordemos lo descrito en el Capítulo 5—. Justamente las obras sobre los espacios verdes perimetrales al arroyo La Cañada y de entubamiento y saneamiento de los canales de desagüe Anisacate y Renault, permitieron la recuperación y valorización de estos elementos (Ilustración 27). Así, se estructuró urbanísticamente el sector y se posibilitó la creación del Parque Lineal La Cañada. Este Parque es uno de los “amenities naturales” más importantes con los que EDISUR promociona la megaurbanización y, efectivamente, el tercer espacio verde más grande de la ciudad (Grupo EDISUR, Estados y Memorias Contables, 2016).

Entonces debemos considerar que en conceptos de plusvalías se invierte en la recalificación de estos espacios verdes que están directamente involucrados en la configuración del GPU. En otras palabras, aunque la reinversión de las plusvalías recuperada no se encuentra bajo espacios de dominio privado o restringidos al acceso de la ciudadanía, esto no quiere decir que el mayor beneficio de esa inversión municipal no haya sido apropiado por EDISUR. El Arroyo La Cañada es de dominio público, pero atraviesa todo el sector 1 del GPU, recalificando sus espacios (Ilustración 28). Es decir, el destino de estos recursos terminó valorizando en mayor medida al emprendimiento más

que a otro sector de la ciudad. A ello se suma que Manantiales cuenta con un sistema de vigilancia y seguridad sofisticado que restringe fuertemente el libre acceso a estos espacios verdes. De este modo, la asignación de dichos recursos a este sector del GPU no revirtió la acentuada segregación socioespacial que se evidencia en este sector de la ciudad, por el contrario acentuó las diferencias de acceso a la infraestructura pública y servicios urbanos.

Al respecto, la funcionaria entrevistada de la Dirección de Catastro remarcó que en el caso de Manantiales se generaron zonas de discusión, como por ejemplo fueron las obras sobre el Arroyo la Cañada: “todo lo que es la continuación de la Cañada fue computada como un extra, como parte del pago de la plusvalía...porque está bien la prolongación de la cañada no es una obra local, pero justo la cañada pasa por el medio de la urbanización y eso te genera renta” (Entrevista B, ex-funcionaria Dirección de Catastro, Municipalidad de Córdoba, 2014). De la cita se desprende que la magnitud de las obras y su localización impactan significativamente en el proceso de urbanización y de ganancia extraordinaria de la empresa promotora.

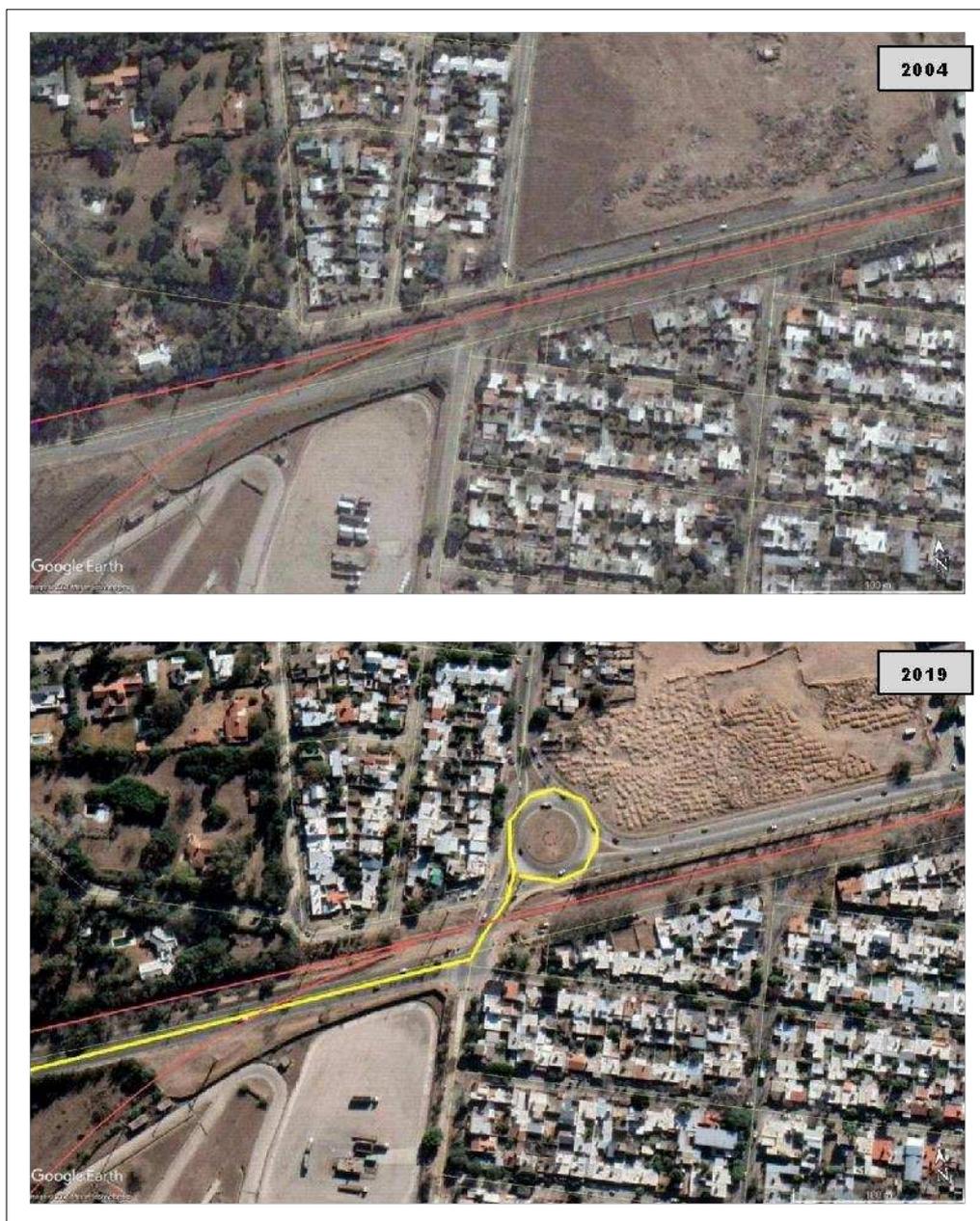
Por otro lado, el resto de las obras acordadas y ubicadas por fuera del área interna del GPU, fueron centrales, por ejemplo, a la accesibilidad a la urbanización. Conectaron las tierras de Manantiales a la trama y servicios urbanos —hasta el momento con alta discontinuidad—, contribuyendo así a su refuncionalización. La ejecución de las rotondas de acceso (Ilustración 29), la apertura de los cruces ferroviarios y los cuatro puentes vehiculares garantizaron la comunicación del emprendimiento con el resto de la ciudad. En la Ilustración 3 podemos ver la importancia de la obra de apertura del cruce ferroviario, la rotonda y la prolongación de la Av. Cruz Roja Argentina para el ingreso y la conexión del Sector I con la trama urbana. Por su parte, las obras de desagües y conexión a la red troncal cloacal, propiciaron una mejora sustancial en la calidad urbana del sector.

**Ilustración 28:** Transformaciones urbanas derivadas de las obras comprometidas en el Convenio Urbanístico de 2008, área perimetral del Arroyo La Cañada, Sector I del GPU.



Fuente: Elaboración propia sobre *Google Earth* y sus herramientas de aplicación.

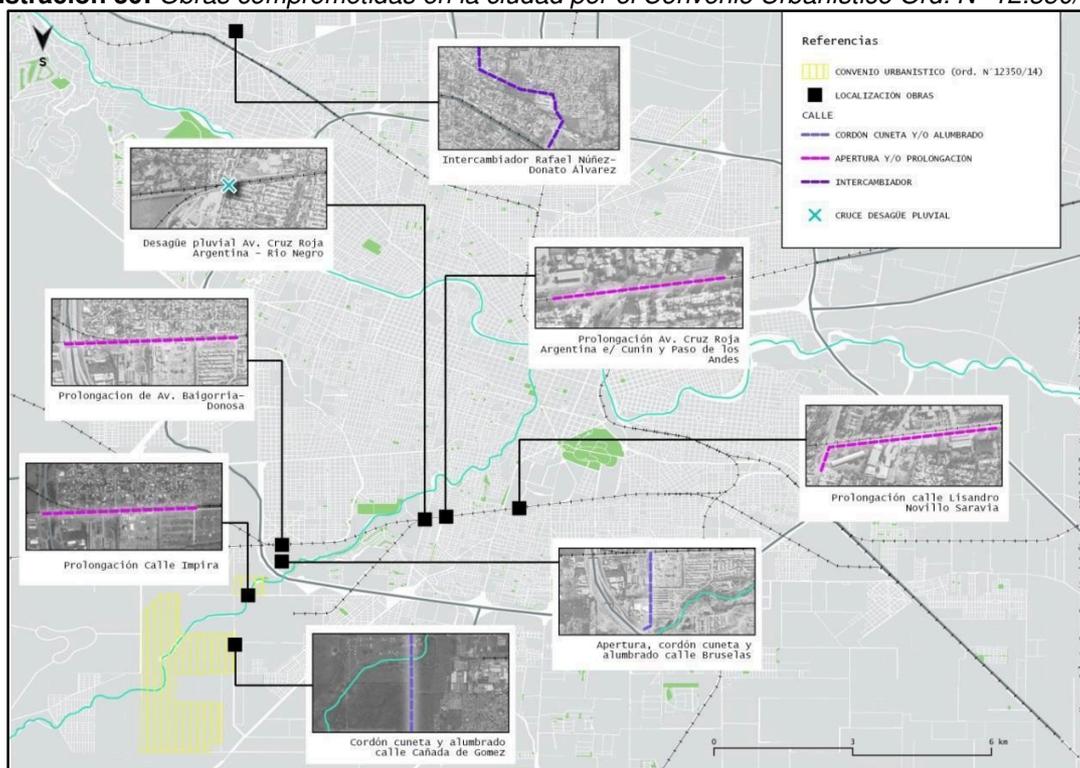
**Ilustración 29:** Transformaciones urbanas derivadas de las obras comprometidas en el Convenio Urbanístico de 2008, en el ingreso del Sector I del GPU.



Fuente: Elaboración propia sobre *Google Earth* y sus herramientas de aplicación.

En el Convenio Urbanístico de 2014 el propio texto estableció que los beneficios debían desencadenar obras que extrapolen plusvalías a otras zonas de la ciudad. Sin embargo, esto se dio de manera acotada. Encontramos que cinco de las ocho obras, se encuentran en las inmediaciones del GPU Manantiales y facilitaron su conectividad vial con el resto de la ciudad<sup>129</sup>. Así es cómo la obra de la calle Colonia Impira y Cañada de Gómez, vinculó el Sector II a la trama urbana (Ilustración 30). Asimismo, las obras que se ejecutaron en vías adyacentes al Sector I, facilitaron la conectividad del emprendimiento con el anillo de circunvalación hacia el lado oeste y sur. En lo que respecta a las obras comprometidas y localizadas por fuera del GPU, éstas se corresponden básicamente con obras de mejora de las infraestructuras viales: intercambiadores, prolongación de calles y avenidas, desagües, etc. Es decir, las motivaciones de la captura de plusvalía se redujeron al financiamiento de infraestructura urbana de nexos y “costura” de accesos que sin ser excluyentes del GPU, facilitaron la integración del mismo al resto de la ciudad (Ilustración 32).

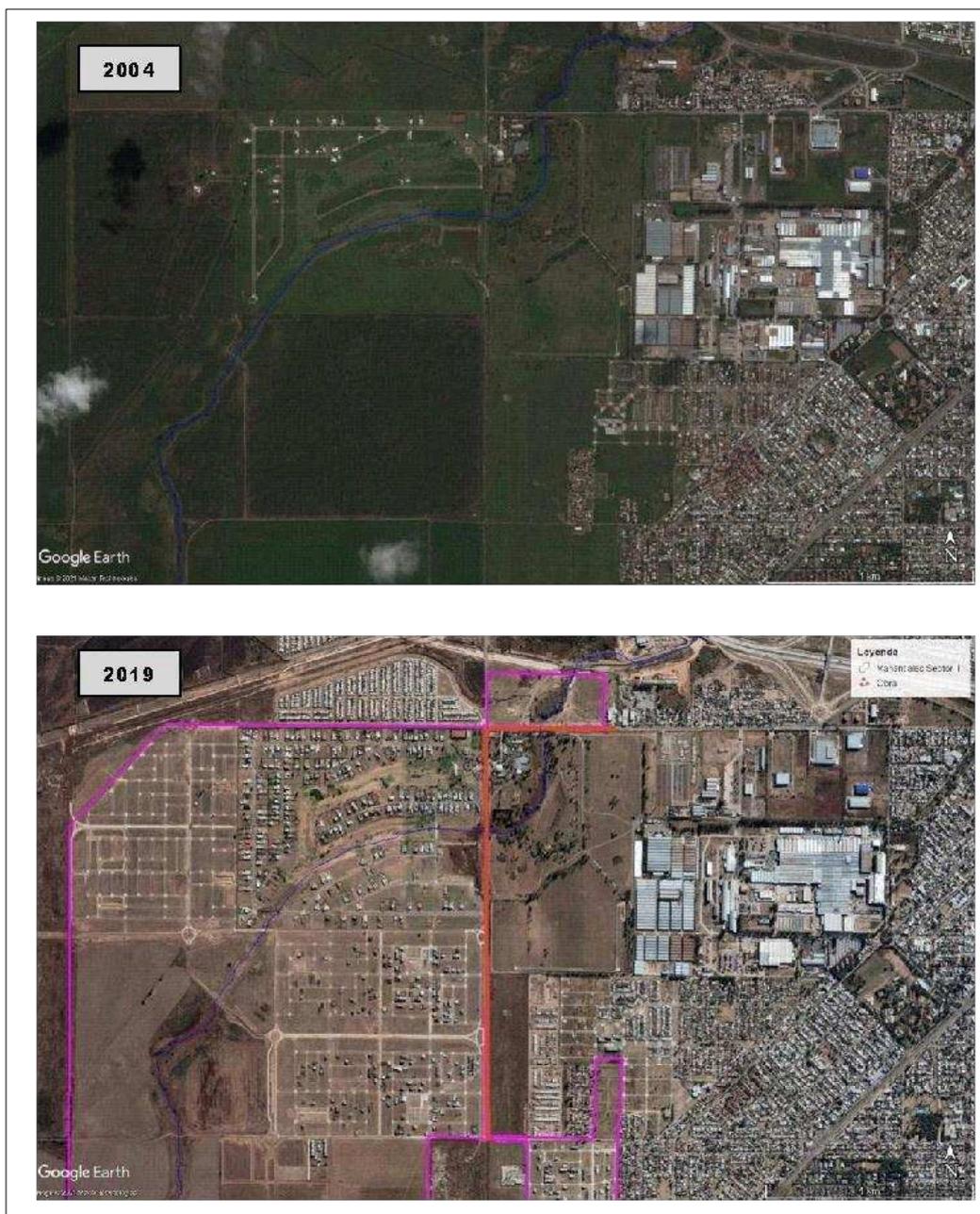
**Ilustración 30:** Obras comprometidas en la ciudad por el Convenio Urbanístico Ord. N° 12.350/14



Fuente: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

<sup>129</sup> Para conocer el detalle de las obras, ver *Apéndice C*.

**Ilustración 31:** Transformaciones urbanas derivadas de las obras comprometidas en el Convenio Urbanístico de 2014, Sector II del GPU.



Fuente: Elaboración propia sobre *Google Earth* y sus herramientas de aplicación.

El Convenio Urbanístico de 2015 tuvo su particularidad. Inicialmente la firma del CU de 2015 estableció que EDISUR desarrollaría una obra de infraestructura en las inmediaciones del GPU, sobre la costanera del arroyo La Cañada y en el tramo del “Parque de La Vida”. Esto significaba darle continuidad al emprendimiento con el sector norte del Arroyo, como así también refuncionalizar un área verde de la ciudad con baja calidad ambiental, pero de importancia para EDISUR. Sin embargo, esta obra no se llevó a cabo dado que la Municipalidad no logró remediar ciertas afectaciones dominiales que los terrenos involucrados tenían para ese entonces<sup>130</sup> y, por lo tanto, no pudo liberarlos para el desarrollo de la obra. En este sentido, en 2018 se firmó una adenda complementaria en donde se redefinieron las obligaciones de la empresa y se fijaron en equivalencia cinco nuevas obras<sup>131</sup>. Una de ellas se ubicó próxima al Sector I e hizo al mejoramiento de la conectividad vial del emprendimiento con el sector residencial este<sup>132</sup>. El resto fueron obras de tipo viales, dispersas por diferentes barrios de la ciudad. A más de seis años de la firma de este Convenio y según el Registro Público Municipal de CUs, gran parte de las obras están sin iniciar o en proceso de ejecución (Ilustración 32)<sup>133</sup>.

---

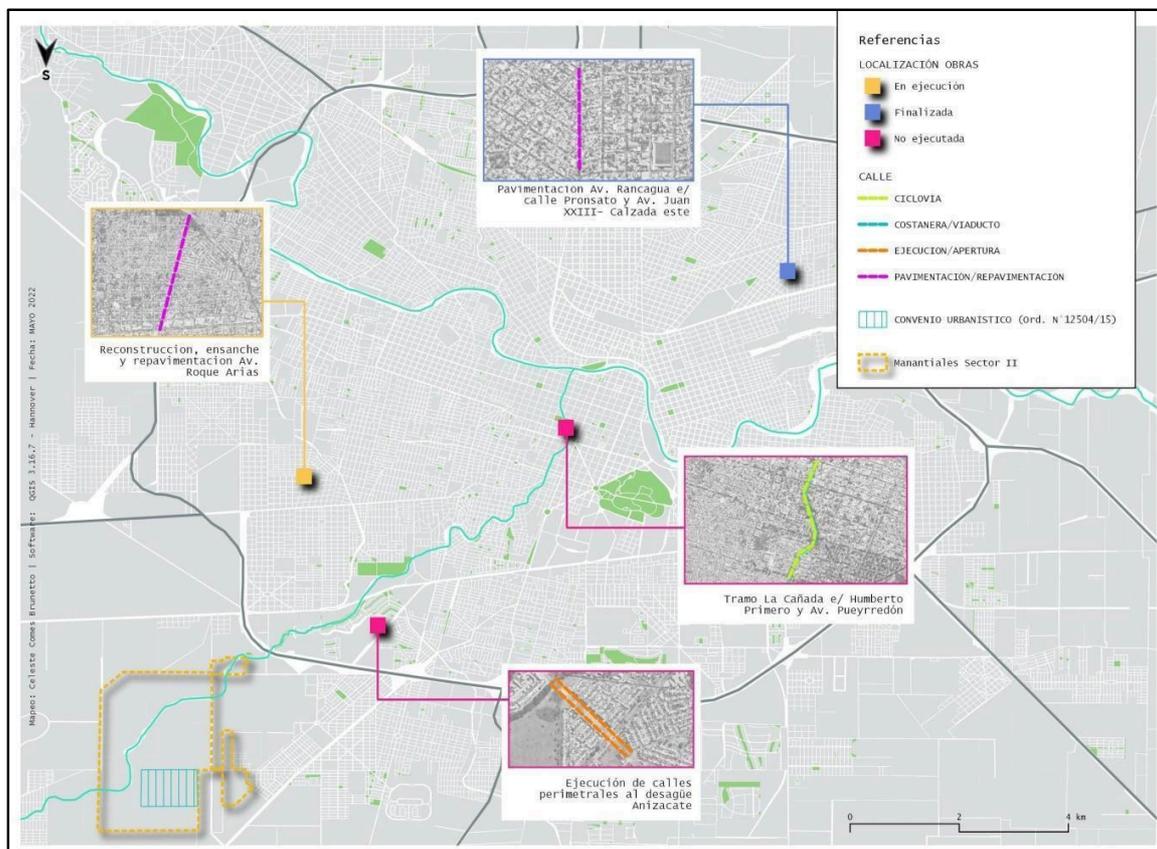
<sup>130</sup> Inicialmente la obra estipulada era la costanera del arroyo La Cañada en el sector del Parque de la Vida, colindante al norte con Manantiales Sector I. Sin embargo, esta obra no se lleva a cabo por afectaciones dominiales en los terrenos de la obra. En este sentido, tres años más tarde en 2018, se firma una adenda complementaria en donde se redefine las obligaciones de la empresa y se fijan cuatro nuevas obras con un “equivalente a los fondos que originariamente se comprometieron para la obra” (Ord. 12504/15, folio 449).

<sup>131</sup> Para conocer el detalle de las obras, ver Apéndice D.

<sup>132</sup> La obra se corresponde a la ejecución de calles perimetrales al desagüe Anizacate.

<sup>133</sup> Fecha de consulta 07/08/2021, disponible en: <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/planeamiento/registro-municipal-de-Convenios-urbanisticos/2845>

**Ilustración 32:** Obras comprometidas del Convenio Urbanístico Ord. N°12504/15, según registro municipal



*Fuente:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

Tras la reconstrucción realizada, podemos reconocer tres tipos de obras derivadas de estos CUs. Por un lado, aquellas que se realizaron dentro del GPU y beneficiaron directamente la valorización del mismo. Nos referimos principalmente a las obras del primer CU y su impacto en el Sector I. Por otro lado, aquellas obras que tienen una localización próxima al GPU y potencian principalmente su conectividad y la accesibilidad hacia ese sector de la ciudad. Aquí encontramos las obras viales del segundo CU. Por último, obras que se localizaron en otros sectores de la ciudad y que hacen a la infraestructura vial. Si bien en el devenir, de los tres CU hay cierto avance progresivo en externalizar el destino de la plusvalía, el alto porcentaje de obras sobre y en proximidad al GPU nos permiten sostener que las contribuciones por captura de plusvalías fueron absorbidas en mayor medida por el propio proyecto. Mejoraron considerablemente sus condiciones ambientales, de conectividad y centralidad. Así, como resultado de los CUs y de la política de captación de plusvalías, las condiciones para el aprovechamiento urbanísticos del sector suroeste de la

ciudad aumentaron de forma extraordinaria, siendo el principal actor que capitaliza estos beneficios el Grupo EDISUR.

Lo detallado hasta el momento y el recorrido de las obras derivadas de la captura de plusvalías acordada con la firma de los tres CU, evidencia la capacidad estatal y empresarial para con la herramienta. La provisión de nueva infraestructura urbana estuvo dirigida, principalmente, a servir al GPU y, por lo tanto, estas plusvalías fueron internalizadas por el Grupo EDISUR como externalidades que valorizaron al propio emprendimiento. Para EDISUR, las obras significaron parte de la inversión necesaria para la reestructuración del sector y posibilitaron el desarrollo del GPU Manantiales, un proyecto que atiende a un sector social de ingresos medio altos y altos. Así, se puede sostener que el mecanismo de captura de plusvalías careció de una asignación equitativa de las obras públicas y, por tanto, de un sentido distributivo. Las obras derivadas de la captura de plusvalías resultan controversiales en tanto su definición ha estado mediada por los intereses del capital promotor especulativo en recualificar el sector suroeste de la ciudad, así como, por las limitaciones en la política estatal por sostener con ellas criterios de equidad y redistribución. El destino de la participación municipal en plusvalías posibilitó la mejora del entorno inmediato, reforzó el proceso de producción y valorización del GPU y permitió su apropiación por parte del capital promotor; quien asumió una posición dominante en este sector de la ciudad. A continuación nos detenemos en el análisis del proceso de valorización inmobiliaria del GPU Manantiales y su entorno urbano.

## **6.6 El proceso de valorización inmobiliaria del GPU Manantiales**

A más de 10 años de su surgimiento, el GPU Manantiales impulsa un proceso de transformación de la estructura y el mercado de suelos del sector suroeste de la ciudad que expresa en una extraordinaria valorización del suelo. En el Capítulo 2<sup>134</sup> ya presentamos los cambios, entre 2008 y 2020, en la estructura de precios catastrales de la ciudad y, específicamente, del sector suroeste. Así se reconoció que, por un lado, el sector suroeste de la ciudad se destaca, inicialmente, por ser un área de menor valor con una tendencia de valorización. Pero, en términos agregados, la valorización es menor al resto de la ciudad producto de las heterogeneidades territoriales que se observan al interior del sector. Por otro lado, se evidenció que al interior del sector suroeste, Manantiales posee una

---

<sup>134</sup> Ver apartado: *2.4 La reconfiguración del mercado inmobiliario de la ciudad de Córdoba.*

valorización diferencial, en tanto constituye un enclave con una tendencia de valorización independiente al entorno.

Según señala el Estudio Territorial Inmobiliario de la Provincia de Córdoba, Manantiales Sector I tuvo en esta última década un incremento del precio por metro cuadrado de la tierra que supera las 5 veces en dólares. Por su parte, en el Sector II esta tendencia se profundiza en aumentos que superan las 10 veces el valor de 2008. Estos son aumentos exorbitantes respecto a las zonas centrales, las cuales en los últimos 10 años se incrementaron 1,9 veces promedio y se acercan más al crecimiento que tuvieron barrios cerrados periféricos del sector noroeste y sur de la ciudad —en donde el aumento del valor de la tierra en dólares fue, en promedio, de 12 veces— (Carranza, 2020). Es decir, el GPU impulsó un proceso de valorización diferencial, que responde a una demanda social específica de alto poder adquisitivo y, como consecuencia, consolidó una propuesta residencial para sectores con un nivel socioeconómico medio-alto y alto. Como resultado, se intensificaron los procesos de valorización diferencial y la segregación espacial en este sector de la ciudad de Córdoba.

Asimismo, según las valuaciones catastrales estimadas a partir de los revalúos de 2008 y de 2020, el sector suroeste de la ciudad encontró un diferencial importante entre ambos años de 105% —79 a 162 US\$/m—, mientras que en la sector noroeste<sup>135</sup> era de 142% —de 98 a 237 US\$/m<sup>2</sup>— y en el sector centro de la ciudad de 178% —525 a 1457 US\$/m<sup>2</sup>—. Igualmente, dentro del propio sector suroeste el incremento se dio de forma diferencial entre el GPU Manantiales y su entorno urbano (Ilustración 33 e Ilustración 34).

Específicamente, en el Sector I del GPU se destacó con un incremento promedio del 797% —de 37 a 338 US\$/m<sup>2</sup><sup>136</sup>—, mientras que el promedio del entorno fue de 105%. Los barrios colindantes al Norte del emprendimiento —Estación Flores, Parque Las Rosas y René Favalaro Sur—, el incremento fue del 78% y significó una variación de 27 a 48 US\$/m<sup>2</sup>. Asimismo, al Este del GPU, el aumento fue de 140% —de 79 a 190 US\$/m<sup>2</sup>—. <sup>137</sup>

---

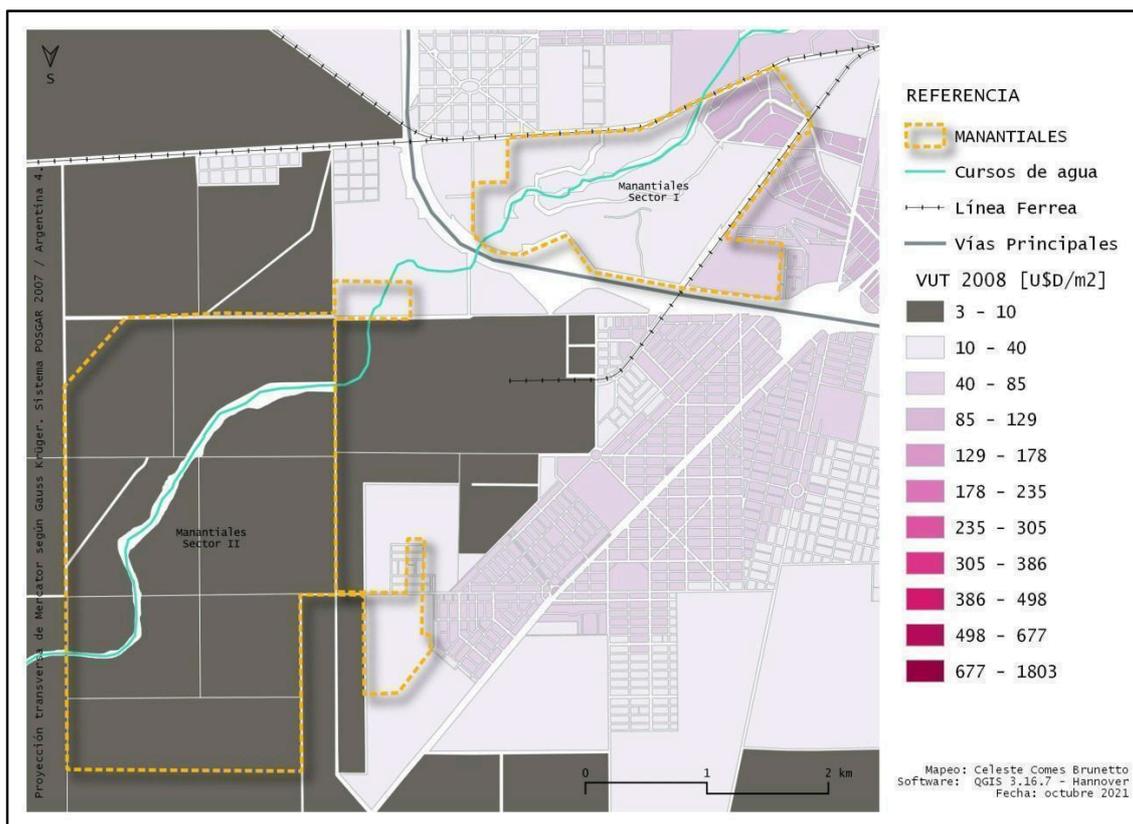
<sup>135</sup> Este sector se corresponde con los registros del CPC Colón y Arguello.

<sup>136</sup> Para poder reconocer con mayor claridad la valorización del sector desde 2008, excluimos en este cálculo las parcelas de Manantiales Country que registraban un uso urbano exclusivo en VUT de 2008.

<sup>137</sup> Recordemos, que cómo vimos en el Capítulo anterior, el sector Norte estaba poblado, mayoritariamente, por una población de perfil socioeconómico bajo con viviendas de origen estatal y autoconstruidas en asentamientos; a diferencia del sector Este que poseía una población con un perfil medio a medio-alto.

Por otra parte, según las fuentes citadas, en el Sector II del GPU la tendencia de valorización se acentuó con un aumento promedio del precio 1800% —de 6 a 116 US\$/m<sup>2</sup>—. Por su parte, en las áreas urbanas consolidadas colindantes al Este del Sector II del GPU fue del 32%, con un incremento de 60 a 79 US\$/m<sup>2</sup>.

**Ilustración 33:** Valores Unitarios de la Tierra, sector suroeste, ciudad de Córdoba 2008 (valores en US\$/m<sup>2</sup>)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de la Dirección General de Catastro, Municipalidad de Córdoba.

**Ilustración 34:** Valores Unitarios de la Tierra, sector suroeste, ciudad de Córdoba 2020 (valores en US\$/m<sup>2</sup>)



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de IDECOR, Gobierno de la Provincia de Córdoba

De la misma forma, también podemos reconocer una valorización diferencial al interior del GPU. De este modo, en el Sector I se observa el siguiente comportamiento en los precios del suelo entre 2008 y 2020:

i) Manantiales Country —el primer emprendimiento del GPU recientemente aprobado— tenía en 2008 un valor promedio de US\$ 91, mientras que en 2018 fue de US\$ 188 —lo que hace a una variación del 107%— y en 2020 de US\$ 305 —lo que hace una variación de 235%, respecto al 2008, y de 62% con 2018<sup>138</sup>—.

ii) en el resto del Sector I, el valor promedio para 2008 era de US \$37. Para 2018, este sector registra un valor promedio de US \$242 —lo que hace a una variación del 554%—; mientras que para 2020 es de US \$345 —lo que hace una variación de 832%, respecto al 2008, y de 43% con 2018—. En este último registro, se reconocen valores diferenciales según tipología y emprendimiento. Por ejemplo los lotes Costa de Manantiales

<sup>138</sup> Para ver la cartografía de 2018 ir a Apéndice Ilustración 36.

y Lomas de Manantiales, dispuestos para la comercialización recientemente, tienen para 2020 un valor promedio por m<sup>2</sup> de US \$325 y US \$274, respectivamente.

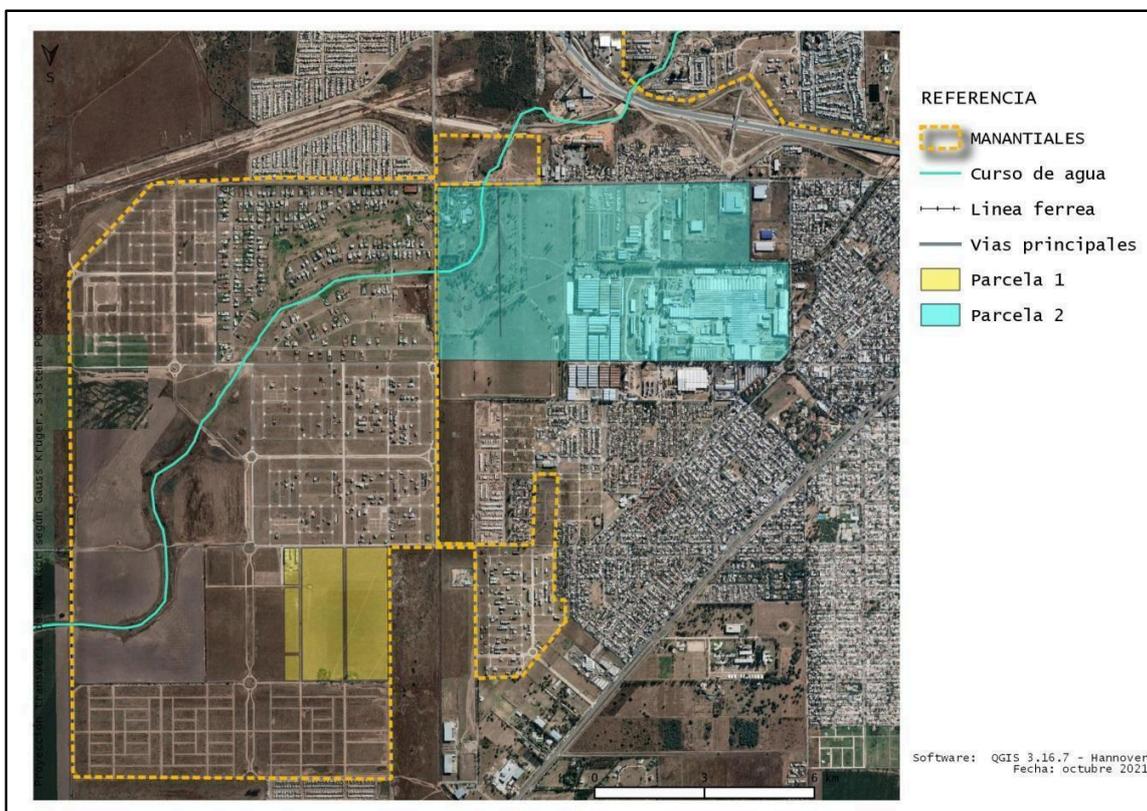
En lo que respecta al Sector II de Manantiales y a las parcelas involucradas en los CU de 2014 y 2015, el valor promedio varió de US\$ 6 en 2008 a US\$ 82 en 2018 —lo que representa a una variación del 1267%—; con un máximo de US\$ 113 en las macromananzas correspondientes a los loteos de Prados, Terrazas, Colinas y Solares de Manantiales. Para 2020, de las parcelas disponibles, el valor promedio del sector fue de 120 US\$/m<sup>2</sup> —lo que representa a una valorización bruta<sup>139</sup> del 1900% respecto a 2008 y del 46% respecto a 2018—. Por su parte, las parcelas correspondientes al emprendimiento San Ignacio Village, registraron en 2008 un valor de US\$ 19 y en 2018 de US\$ 50 —con un incremento del 163%— y en 2020 US\$ 116 —con un incremento del 510% respecto a 2008 y de 132% a 2018—. Estos valores nos permiten observar los saltos diferenciales en la valorización bruta entre las parcelas que para 2008 tenían una asignación normativa de reserva de verde o uso industrial-rural —CU 2008, 2014 y 2015—; de aquellas que disponían ya de un uso URE —Manantiales Country— o una asignación urbana —San Ignacio Village—.

Al realizar un ejercicio comparativo de valorización entre dos zonas testigos con condiciones urbanísticas semejantes —localización periférica en el cuadrante suroeste, uso industrial y rural con potencialidad a URE—, podemos reconocer el impacto del GPU en la valorización diferencial del sector. Así es que si tomamos a modo de ejemplo una parcela que pertenece al Sector II del GPU (P1), observamos que tuvo un cambio de uso rural industrial a urbano residencial de mediana densidad y obtuvo una valorización bruta de 3900% —3 a US \$121—. Sin embargo, si tomamos como ejemplo una parcela que se encuentra por fuera del GPU (P2) y que mantuvo, en este período, un uso industrial observamos que se valorizó en un 1150% —de 6 a 75 US \$/m<sup>2</sup>— (Ilustración 35). En este sentido, podemos sostener que el proceso particular de Manantiales significó un diferencial a la tendencia general del sector.

---

<sup>139</sup> Hablamos de valorización bruta en tanto la comparación se realiza entre valores de tierra “rústica” aún no subdividida o sin urbanizar, contra valores de tierra subdividida y urbanizada; es decir no se contemplan costos de urbanización y ganancia de promoción.

**Ilustración 35:** Localización de parcelas seleccionadas dentro y fuera del Sector I del GPU Manantiales, ciudad de Córdoba.



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de IDECOR, Gobierno de la Provincia de Córdoba

A partir de la reconstrucción realizada, podemos sostener que hay un alto grado de correlación entre los cambios de los precios del suelo del sector suroeste de la ciudad, en los últimos doce años, y la emergencia y consolidación del GPU Manantiales en este borde urbano. Esta valorización bruta diferencial tiene dos fuentes principales de origen. Por un lado, las decisiones sobre la normativa que regula el suelo y que dieron lugar a una importante reconversión de uso de suelo con el paso de reserva de verde y uso rural/industrial a un uso residencial de mediana densidad. Como expresamos en apartados anteriores, son modificaciones que permitieron la implantación de usos de mayor jerarquía y un mayor aprovechamiento del suelo en términos de edificabilidad y subdivisión. Por otro lado, se relacionan con la absorción de externalidades positivas derivadas de las inversiones públicas en infraestructuras producto de la firma de los tres CUs. Estas son obras y servicios urbanos que acondicionaron, equiparon e integraron el sector al tejido urbano. Asimismo, la extraordinaria valorización del sector se relaciona también con las inversiones que la empresa llevó adelante en la promoción del GPU, la introducción de

nuevos segmentos de mercado y al recambio poblacional que dio lugar la comercialización de sus emprendimientos inmobiliarios en el período.

Acompaña esta lectura el Agrimensor Piumetto, quien es coordinador de los relevamientos de VUT y referente en los estudios inmobiliarios de la ciudad, al señalar que “si bien existen zonas que allá por 2008 estaban iniciando sus procesos de transformación hacia áreas residenciales, como el sector de Manantiales o el corredor O’Higgins hacia el Sur, aparecen ahora nuevas áreas que hace una década eran principalmente rurales, como el sector suroeste” (Piumetto, en El Perfil, 2020). Asimismo, Piumetto observa que hay “una fuerte correlación [de los incrementos] con la inversión pública ejecutada, en particular la infraestructura vial, y decisiones administrativas y urbanas del Municipio, localizadas principalmente hacia el sur y el suroeste, plasmada en Convenios urbanísticos” (Ibíd.). Podemos deducir que estas conjeturas se sostienen en una lectura de los CU que EDISUR consigue para el GPU Manantiales.

En este sentido, el proceso de expansión y transformación urbana que la promoción del GPU supuso para este sector y borde urbano implicó una valorización de estas tierras, que se expresó en un *movimiento estructural particular* (Jaramillo, 2009) de los precios del suelo. Este movimiento, en tanto emergente de los cambios y transformaciones en la articulación compleja de rentas en el sector, significó una oportunidad para que el Grupo EDISUR obtenga ganancias extraordinarias. Asimismo, y considerando que el comportamiento de los precios del suelo tiene una relación directa con la distribución de los sectores socioeconómicos en la ciudad, se reconoce que el GPU ha impuesto ciertos parámetros de mercantilización del suelo urbano que repercuten en los procesos de segregación social. El proceso descrito da cuenta que la propuesta del GPU, con la intensidad y la calidad de la infraestructura urbana que ésta conlleva, magnifica las diferencias intraurbanas y las diferencias de precio intraurbanas de la tierra, asociadas con ellas. Este proceso no resulta solamente por las dinámicas del mercado inmobiliario, sino que la propia intervención del Estado contribuye a ello al ocupar un rol subsidiario y facilitador de los intereses y demandas del capital inmobiliario.

## **6.7 Recapitulando**

A lo largo de este capítulo seguimos las prácticas del Grupo EDISUR al momento de institucionalizar el GPU Manantiales, con especial atención al proceso de valorización

inmobiliaria. Para ello, nos detuvimos en la cartografía de gestión del GPU y evidenciamos que el Grupo EDISUR promovió un proceso de innovación institucional que inició en 2004 y se fue desplegando secuencialmente en una serie de actuaciones de gestión; principalmente, con el sector público municipal. Guiados por el objetivo de precisar elementos claves que explican el proceso de valorización del suelo urbano del GPU, analizamos los momentos asociados con la adquisición y control de la tierra, las modificaciones normativas y los efectos de la instrumentalización de la captura de plusvalías.

Respecto al proceso de adquisición de los terrenos, evidenciamos cómo EDISUR construye una figura de mandatario de propietarios que le permite sostener una representación en el proceso de concertación con el Municipio, a la vez que aumentar sus posibilidades de capitalización y apropiación de renta. Asimismo, advertimos cómo esto le permitió a la empresa el control estratégico del suelo en cuestión, en tanto era tierra rústica a desarrollar previa instancia de reconfiguración normativa.

Un elemento central que emerge de la reconstrucción institucional que presentamos, refiere a la centralidad de los CUs como herramienta de territorialización y concertación con el Municipio. Así es que éstos se constituyen en una dimensión de análisis en tanto materializan la capacidad de la intervención estatal frente a las estrategias de la empresa EDISUR en relación con lo urbano y la estatalidad. En ello, reconocimos su iniciativa y capacidad de negociación mediante CU, con los cuales logra importantes cambios en las condiciones normativas y en los aumentos de los niveles de edificabilidad económica de las parcelas involucradas; como así también obras estructurales para el sector.

Respecto a las modificaciones normativas y sus manifestaciones en el perfil rentístico, encontramos que EDISUR consiguió importantes mejoras en su rentabilidad económica tras la emergencia de rentas urbanas superiores. Evidenciamos que la regulación promovida por la empresa y la CEDUC, explica el inicio de un ciclo de valorización que genera privilegios para la empresa promotora. En este punto sostuvimos que EDISUR —como propietario y en su figura de mandato— logró capitalizar importantes ganancias extraordinarias derivadas de estos cambios normativos.

Al reconstruir la forma que fue adquiriendo la instrumentalización de la participación municipal en los CUs, observamos que sus alcances presentaron restricciones para los intereses colectivos que representa el sector público, pero que lograron ser eficaces para

la empresa EDISUR. Entre otros elementos, destacamos la importancia que tuvo en los tres Convenios la consideración de la zonificación planteada por la Ordenanza de UREs en la ciudad, generando un piso normativo residencial diferencial que repercutió directamente en minimizar la participación municipal en la plusvalía urbana. Especialmente señalamos que en los Convenios de 2014 y 2015 el incremento de la superficie neta urbanizable se vinculó un aumento de del fraccionamiento del suelo y no así a un cambio de usos; lo que explicó la definición de un porcentaje de captura municipal menor.

Al momento de observar la territorialización de las obras comprometidas por la participación municipal, observamos que la gran mayoría de éstas se constituyeron en externalidades positivas para el propio emprendimiento. Constatamos que, principalmente en el primer CU, la alta concentración de las obras de infraestructura en el interior y en el entorno de Manantiales, significó un beneficio directo para EDISUR pues estas inversiones fueron indispensables para que la empresa pueda desarrollar y valorizar su suelo con un uso urbano distinguido. En efecto, la captación de plusvalía no significó necesariamente una distribución justa de cargas y beneficios, sino que mayoritariamente configuró una oportunidad de revalorizar las tierras que se encontraban bajo el control de EDISUR. Asimismo, considerando la falta de cumplimiento con la temporalidad y finalización de las obras, se evidencian dificultades en la capacidad política del Municipio para realmente aplicar el instrumento de captura de plusvalías.

Seguidamente, trabajamos sobre el proceso de valorización del GPU y evidenciamos cómo el desarrollo de Manantiales implica el impulso de un proceso de valorización del suelo urbano de gran magnitud. Analizamos cómo el sector suroeste de la ciudad ha incrementado los precios de suelo en un volumen considerable que se diferencian de su entorno inmediato. Constatamos que estos aumentos derivaron de las decisiones administrativas con la que se habilitó la incorporación de parcelas de reserva verde, rurales y/o industriales a la planta urbana y de la ejecución de obras estructurales en el sector. Este marco de increíble valorización da cuenta de que se perdieron oportunidades en la captura de plusvalías.

Concluimos que la forma en que se instrumentaliza por parte del Municipio la captura de plusvalías en cada CU potenció el proceso de especulación y capitalización urbana del Grupo EDISUR. El instrumento de captura de plusvalía reunió condiciones necesarias, pero no suficientes, para una mejor distribución de los valores del suelo. A pesar de las

motivaciones iniciales y el impulso institucional que ciertos funcionarios y equipos técnicos municipales promovieron; los resultados del caso muestran que en la práctica política y en la negociación con el capital promotor el sector público tuvo un rol subsidiario a sus intereses. Así es que, frente a lo desarrollado, sostenemos que las faltas en el reconocimiento de los hechos generadores de plusvalía y la carencia de un criterio de distribución y equidad de las capturas, no tuvieron que ver sólo con cierta incapacidad para observar los procesos de valorización por parte del gobierno municipal. Por el contrario, provienen de la capacidad de EDISUR de disputar y promover un marco de concertación público-privado que propicia los negocios inmobiliarios, se apoya en proyectos privados de gestión y promoción urbana y favorece la mercantilización del suelo urbano. En este punto, reconocemos que la figura del promotor urbano es incorporada por el Estado en sus planes de recuperación, revitalización y en otras intervenciones para facilitar la actuación de los capitales inmobiliarios.

## CONCLUSIONES

En esta tesis nos propusimos analizar las estrategias del capital promotor inmobiliario en relación con la producción urbana en la ciudad de Córdoba durante el período 2004-2019. Este objetivo surgió de reconocer el protagonismo de este actor en los complejos procesos de reestructuración urbana y en las dinámicas de valorización inmobiliaria que se han observado en grandes urbes latinoamericanas, y de Argentina en particular.

En este marco, trabajamos sobre el supuesto de que, ante todo y centralmente, el promotor inmobiliario se ha consolidado como un agente complejo, estrechamente conectado con la política y la gestión urbana, cuyas innovadoras y especializadas estrategias inciden de manera manifiesta en la transformación de la estructura de la ciudad. Se buscó, así, evidenciar cómo el promotor se constituyó en un agente que no sólo produce mercancías inmobiliarias clásicas, sino que promueve desarrollos a escala y, en ello, se perfecciona como un productor de lo urbano como mercancía.

En relación con esta propuesta, se indagó acerca del modo en que el capital promotor visualiza la ciudad y cómo esta mirada modela los marcos institucionales y la política urbana, incidiendo en los procesos de reestructuración y valorización inmobiliaria. En consecuencia, nuestra principal entrada de análisis fue la perspectiva del capital promotor, en lo que respecta tanto a su relación con la producción de ciudad como a sus mediaciones con la gestión urbana y los mercados de suelo.

Al avanzar en la indagación de esta temática desde un abordaje geográfico crítico, jerarquizamos la dimensión espacial, con la intención de focalizarnos en el papel que juega la promoción inmobiliaria en la producción social del espacio urbano. En tal sentido, se consideró que los promotores inmobiliarios son agentes centrales en los procesos de reestructuración urbana contemporáneos que accionan económica, social y políticamente en función de entender lo urbano como mercancía. En tanto capital especializado, este agente urbano complejo impulsa la producción de mercancías inmobiliarias para la capitalización de rentas urbanas y despliega estrategias que buscan modificar la estructura de la ciudad y, con ello, redefinir sus propias condiciones de reproducción y expansión.

Una vez asumida esta perspectiva, se hizo evidente la necesidad de pensar lo urbano en el marco del urbanismo neoliberal y en vínculo con los procesos estatales y mercantiles que en él se crean. Así, ante el interrogante sobre la relación entre el capital promotor y la

estatalidad, asumimos una mirada crítica que nos permitió poner en relación al capital especulativo inmobiliario con la dinámica del mercado de suelo. Esto nos habilitó abordar las acciones y estrategias de las empresas promotoras en la construcción de la gestión urbana y de la política de suelos, mostrando la singular participación que pretenden asignarle al Estado en esos procesos. Ante la expansión de estas lógicas, subrayamos la necesidad de que el Estado ejerza la planificación urbana y recupere su rol en la valorización del suelo, mediante la captura y distribución de plusvalías, haciendo primar un criterio de equidad socioespacial.

En concordancia con esta propuesta, delimitamos como caso de estudio a la principal empresa promotora de la ciudad de Córdoba, el Grupo EDISUR, y su GPU Manantiales. Para el abordaje empírico de nuestro objeto de investigación abrimos, de modo articulado, tres dimensiones de análisis con sus correspondientes unidades de observación. La primera dimensión tuvo como eje la acción empresarial organizada en CEDUC, que inició en 2004 y culminó, en 2012, con la sanción de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos N° 12.077/12. Esta ordenanza fue la principal manifestación institucional de la incidencia de la CEDUC en la agenda pública de la política urbana local. La segunda dimensión de análisis se enfocó en la trayectoria del Grupo EDISUR, en tanto empresa líder de la promoción en la ciudad de Córdoba, con una participación destacada en la CEDUC y propuestas innovadoras, tanto a nivel de sus productos inmobiliarios como de sus escalas de intervención. La tercera dimensión se centró en el GPU Manantiales, impulsado por EDISUR, y sus instancias de gestión institucional, con una especial atención en los Convenios Urbanísticos.

La caracterización de las dinámicas macroeconómicas e inmobiliarias que se dieron durante la posconvertibilidad en Argentina nos permitió mostrar cómo la ciudad de Córdoba — donde los patrones de la posconvertibilidad asumieron formas específicas— se conformó como un campo de operaciones apto para el surgimiento de un nuevo capital promotor a nivel local. En ese contexto, se acentuaron los mecanismos orientados a la valorización inmobiliaria y a la capitalización de renta del suelo bajo lógicas de mercantilización y neoliberalización del espacio urbano. Tales acciones profundizaron la desigualdad socioespacial y consolidaron un patrón urbano excluyente.

El trabajo sobre antecedentes e indicadores evidenció la relación estrecha entre los procesos económicos y el desarrollo de este particular mercado. En primer lugar, permitió

establecer que el carácter procíclico de la construcción favoreció —en la posconvertibilidad— la expansión del sector y el surgimiento de nuevas empresas promotoras, desarrolladores independientes y especuladores vinculados al mercado inmobiliario. En ese marco, pudimos reconocer la centralidad que asumieron los promotores respecto de otros agentes, en tanto se trata de empresas con mayores niveles de articulación, integración e intervención urbana. Un segundo factor que se hizo visible fue la función financiera que se dio a los inmuebles en virtud de su transformación en activos privilegiados para la absorción y reproducción de grandes excedentes agropecuarios. En tercer lugar, se señaló la incidencia del aumento de las expectativas de rentabilidad que los agentes productores tuvieron frente al incremento del valor del suelo y a las subas de los precios de los inmuebles.

Esta caracterización permitió reconocer dos importantes cuestiones que luego se convirtieron en elementos estructurantes de nuestra investigación. Por un lado, registramos la resonancia que tuvo la acción colectiva del capital promotor organizado en torno a cámaras empresariales para favorecer el desarrollo de sus acciones y estrategias. Si bien algo que distingue al sector son sus altos grados de heterogeneidad interna, se mostró que en su acción política orientada a disputar nuevas condiciones institucionales y urbanas, fue capaz de configurar estrategias y posicionamientos corporativos consistentes. De allí nuestra afirmación sobre la importancia de la CEDUC en tanto organización gremial y actor político. Por otro lado, se constató la creciente significación que ha adquirido la industria internacional del *real estate* en la configuración de nuevos sentidos y formas de organización del negocio inmobiliario, acordes con las aspiraciones de los sectores hegemónicos. Este proceso quedó de manifiesto en el trabajo sobre la trayectoria innovadora del Grupo EDISUR y su capacidad para constituirse en una empresa modelo para los cánones de la promoción inmobiliaria contemporánea.

Ahora bien, antes de pasar a las conclusiones sobre las dimensiones de análisis, nos interesa señalar algunos **aportes teórico-metodológicos** de la tesis. Para comenzar, el estudio denso de las tres dimensiones —ya presentadas— nos permitió ofrecer un enfoque que reconoce las múltiples, amplias y complejas lógicas y estrategias del promotor inmobiliario, así como la relación dialéctica entre ellas. El trabajo combinado de las unidades de observación —la Cámara, la empresa y el gran proyecto urbano— se mostró efectivo para caracterizar las formas innovadoras y emergentes de promoción. De este modo, consideramos como una de las principales contribuciones de nuestro trabajo la

incorporación de la dimensión espacial en los estudios del capital promotor inmobiliario. Esta decisión habilitó una lectura crítica de los procesos y propició el reconocimiento de los aportes teóricos y metodológicos del análisis geográfico en la comprensión de sus múltiples estrategias en relación a la producción del espacio urbano.

Asimismo, el trabajo con múltiples fuentes que demandó el enfoque tridimensional habilitó a una mirada amplia del objeto. En tal sentido, se destaca la importancia de la participación en los eventos empresariales en tanto que fueron útiles para observar directamente los discursos, inquietudes, discusiones y principales ejes de trabajo del capital promotor. Además, resultó útil para la triangulación de datos y en la identificación de temas y problemas que necesitaban luego ser explorados con otros métodos de recolección de datos. Fueron determinantes, también, las entrevistas a ex funcionarios y técnicos municipales de las Direcciones de Catastro y Planeamiento Urbano, pues nos permitieron acercarnos a la relación entre el capital promotor local y la gestión municipal e identificar momentos y puntos nodales de análisis de dicha relación.

Por otra parte, es preciso destacar que el estudio de la acción empresarial organizada ha sido una temática poco abordada desde las ciencias sociales. Al respecto, nuestro trabajo sobre la CEDUC evidencia la capacidad de incidencia que tiene este tipo de corporaciones en la estatalidad y en el debate público, y muestra la necesidad de continuar su estudio y análisis.

Es igualmente oportuno señalar que el trabajo sobre Manantiales como GPU propuso un diálogo particular entre el caso y la bibliografía específica, dado que nos enfrentamos a un proyecto urbano determinado casi exclusivamente por una lógica privada sin los contrapesos ni el liderazgo público que se encuentra en otros grandes proyectos urbanos. En tal sentido, el estudio del GPU Manantiales brinda importantes elementos para ampliar la conceptualización y entendimiento de los GPU en general.

Al abordar el GPU Manantiales, el estudio de los Convenios Urbanísticos fue otra herramienta central para analizar la espacialización del accionar empresarial. Con ellos pudimos acercarnos de modo concreto a la estrategia empresarial en relación con las dinámicas urbanas y, a su vez, reconocer la capacidad de intervención estatal frente a las iniciativas de este capital. La trayectoria específica de Manantiales nos permitió ver cómo funciona en la práctica la política de los Convenios Urbanísticos, considerados no solo como

texto normativo sino a partir de sus contextos de influencia, las condiciones de su redacción, las disputas interactorales, la puesta en práctica de dichos instrumentos y de sus efectos urbanos mediados por la estrategia empresarial. La opción por abordar el Gran Proyecto Urbano y los Convenios Urbanísticos como herramientas para analizar la espacialización del accionar empresarial brinda una propuesta metodológica que puede replicarse y adecuarse para el estudio de otros casos.

Finalmente, este trabajo propone algunos caminos para seguir pensando, desde la Geografía, los procesos urbanos en el marco de un urbanismo neoliberal. El recorrido propuesto da cuenta de que la experticia desde el campo de la geografía crítica apunta conocimientos para comprender las dinámicas del espacio urbano y, con ello, brinda herramientas para pensar la gestión pública. De este modo, consideramos que la propuesta teórico-metodológica nos ha permitido generar un mayor conocimiento sobre las relaciones políticas público-privadas entre los agentes de producción del espacio urbano cordobés. Nos brindó además la oportunidad de establecer análisis y reflexiones sobre los mecanismos y formas que adquiere la política urbana ante la demanda del capital inmobiliario, que pueden permitir mejorar la toma de decisiones en la gestión pública asociada a estos proyectos y a los alcances de los marcos regulatorios asociados a los mismos.

Antes de desarrollar las conclusiones específicas de la investigación, nos importa señalar ejes de trabajo que se habilitan a partir de la perspectiva que adoptamos y de la indagación desarrollada. El primero de ellos se relaciona con la industria del *real estate*. En esta investigación realizamos un acercamiento a la relación entre el capital promotor y las lógicas propias de la industria internacional del *real estate*. Sin embargo, consideramos que ésta es una temática a investigar por sí misma, ya que su incidencia en el negocio inmobiliario nacional es cada vez mayor. Otra importante cuestión que surge de esta investigación refiere al estudio del capital promotor cordobés y su vinculación con el gobierno de la provincia de Córdoba. En el trabajo de campo del último año, encontramos importantes debates e iniciativas que se impulsaron en esta dirección: la ejecución de grandes obras de infraestructura —como fue el cierre del anillo de circunvalación en el suroeste de la ciudad—; la provisión de energía eléctrica de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba —EPEC—; el reclamo y negociación de CEDUC por planes de financiamiento para la industria de la construcción, etc. Las vinculaciones del capital promotor con la estatalidad son amplias, y sería interesante ver las formas y alcances que

éstas asumen en otras escalas gubernamentales. Por último, con respecto a los Convenios Urbanísticos, consideramos que sería de importancia continuar con un análisis comparativo con otros casos emblemáticos de la ciudad, pues ello nos podría brindar nuevos elementos para el análisis del capital promotor en relación con la gestión urbana. Por ejemplo, podría analizarse el Convenio Urbanístico Los Ombúes-DOCTA (Ordenanza N° 12276/13), el cual limita con Manantiales, ya que presenta una escala considerable pero un desarrollo diferente al propuesto por el Grupo EDISUR.

### **Sobre la dimensión política de la acción empresarial**

En el trabajo sobre la dimensión política de la acción empresarial, identificamos la forma colectiva y organizada que adoptó la promoción inmobiliaria en la ciudad de Córdoba. Dicha herramienta permitió a los promotores instalar y afrontar los debates sobre los problemas urbanos; manifestar públicamente su interés colectivo; legitimar su mirada sobre la ciudad y su actividad económica; y promover formas mixtas, público-privada, para reconducir la gestión urbana hacia sus propios intereses.

Así, fue posible mostrar el modo en que la CEDUC, fundada a inicios de la década del 2000, en diálogo con los contextos político y económico nacionales, impulsó una reacción corporativa, a escala local, que apuntó a poner en debate las condiciones institucionales de producción del mercado inmobiliario.

En este plano, mostramos cómo la búsqueda de regulaciones de la actividad inmobiliaria, iniciada por el juecismo en 2003, instaló una disputa sobre las condiciones de crecimiento del sector inmobiliario y sobre sus consecuencias en las dinámicas urbanas. Este escenario local adverso para el crecimiento inmobiliario propició que el capital promotor optase por la acción empresarial organizada, canalizada mediante la entidad gremial. Así es que la CEDUC surgió para colectivizar, legitimar y reposicionar el interés del capital promotor ante la ofensiva de la gestión de Luis Juez. Parte central de sus estrategias gremiales consistió en profundizar la construcción discursiva de un tipo ideal de ciudad, a la que se representó como volcada a la incorporación libre del accionar empresarial y abierta a la planificación e implementación de las políticas urbanas necesarias para su competitividad y crecimiento. De esa manera, la CEDUC se instaló a sí misma como la referencia necesaria en lo relativo a la conformación de políticas y normativas urbanas y, en concordancia con esa postura, ejerció activamente su práctica política por la disputa de un modelo de ciudad.

La CEDUC, en tanto herramienta política, les permitió a los agentes promotores tener una lectura común sobre los cambios macroeconómicos y sus incidencias en el negocio inmobiliario; afrontar los debates que generaba su rol en la producción urbana; manifestar públicamente sus intereses; y legitimar su mirada sobre los problemas urbanos. Al analizar sus visiones sobre el negocio inmobiliario, y las vicisitudes a las que este se veía expuesto ante las distintas condiciones políticas y macroeconómicas, reconocimos sus principales preocupaciones. Las fluctuaciones de la economía y sus efectos en el negocio inmobiliario; la falta de crédito inmobiliario para la “clase media”; la carencia de infraestructuras urbanas; y el déficit en la provisión de servicios públicos en la ciudad, son las principales. En respuesta a ellas, la CEDUC impulsó una serie de iniciativas políticas, entre las que cabe mencionar la propuesta de creación de un instrumento concreto para el crédito inmobiliario con fondos estatales de las AFJP, cuyo fin sería financiar el acceso a la vivienda para la clase media; o la movilización de espacios de concertación público-privados, como el Consejo de Planificación Urbanística, desde el cual se gestó, más tarde, la Ordenanza de Convenios Urbanísticos.

En el orden local, esta última herramienta le permitió al capital promotor organizado permear la agenda pública y disputar la política urbana en pos de construir un arreglo institucional que facilitase su despliegue en la ciudad. La CEDUC promovió la concertación público-privada e incidió directamente en la gestación de la Ordenanza de Convenios Urbanísticos de la ciudad (Ord. N° 12.077/12).

De este modo, quedó en evidencia la vocación del capital promotor por inscribirse en la estatalidad, lo cual nos permitió señalar su incidencia en la orientación de la política urbana. En efecto, con su accionar desde la Cámara, el capital promotor mostró que era capaz de desplegar innovadoras y especializadas estrategias *de producción del espacio urbano*.

### **La trayectoria empresarial de EDISUR y su esquema de negocios**

Desde sus comienzos, el Grupo exhibió una gran capacidad para dinamizar sus ventas, aun en medio de la crisis social, política y financiera que tuvo lugar a inicios de la década del 2000. Con el paso del tiempo y el desarrollo de más de 20 emprendimientos y 4000 unidades inmobiliarias, EDISUR consolidó su negocio con funciones propias de la promoción inmobiliaria. No obstante, desde 2013, EDISUR se definió como una empresa promotora urbana, cuya articulación económica y política le permitió disputar parte de la

gestión territorial de la ciudad. Así, tras reconstruir la trayectoria y las estrategias empresariales del Grupo EDISUR, fue posible situarlo como un promotor inmobiliario modelo, de gran escala, que desarrolló nuevas formas de promoción y de articulación de este tipo de capital con el proceso de producción urbana y con el sector público.

A fin de caracterizar este esquema de negocios se trabajaron los siguientes aspectos: su estructura gerencial; sus estrategias de producción; sus estrategias de financiamiento; la estrategia para convertirse en un agente de referencia en espacios y organizaciones empresariales; sus estrategias territoriales; y su estrategia de relación con la gestión estatal a partir de los convenios urbanísticos.

En lo relativo a la estructura gerencial, señalamos que EDISUR fue impulsada por tres socios que se habían destacado, respectivamente, en el sector financiero; en el de la construcción inmobiliaria; y en el de la representación empresarial, mediante la construcción de liderazgos gremiales. Una estructura de cinco direcciones y veintitrés áreas específicas divide, coordina y estructura el trabajo y los momentos del circuito inmobiliario dentro de la empresa. De ese modo, estos directores de EDISUR, que se definieron a sí mismos como una *triada de desarrollistas* y agentes de una *alquimia que desarrolla ciudad*, dieron forma a un diseño institucional que da cuenta de la escala y complejidad del esquema empresarial.

El segundo aspecto identificado se vincula con las estrategias de producción. En tal sentido se observó la utilización de una estrategia de diversificación de la cartera de productos capaz de responder a una demanda residencial multisectorial, pero acotada a la demanda solvente. Esta estrategia del multiproducto se volvió central para paliar los efectos de la volatilidad de los mercados y sostener cierta rentabilidad empresarial.

Una tercera cuestión remite a la estrategia de financiamiento. La empresa se centró en llevar adelante un amplio abanico de alternativas de financiamiento. En tal sentido, obtuvo recursos a mediano y largo plazo, mediante la novedosa incursión en el mercado de capitales, la suscripción y emisión de títulos de deuda, la emisión de Obligaciones Negociables y la creación de fondos de inversión inmobiliaria extranjeros. A ello se les sumaron las preventas en pozo; los acuerdos con entidades bancarias para la oferta de planes de financiamiento a la demanda; y los fideicomisos al costo —de gran peso y ejecutados a través del Plan Mío—. Por último, con su programa “Desarrollador de Desarrollistas”, configuró una política de atracción de inversores. Con todo ello, vimos cómo

EDISUR desplegó múltiples e innovadoras estrategias que le permitieron autofinanciarse; no únicamente por asegurarse la liquidez, sino por contar con la capacidad de financiar sus operaciones de producción y de ofrecer financiamiento a su demanda. De este modo, el Grupo se posicionó como una empresa profesional de alta competencia financiera.

Un cuarto aspecto se vincula con la estrategia de constituirse en un agente de referencia mediante la participación en espacios y organizaciones empresariales vinculadas con lo inmobiliario. Horacio Parga, uno de los directores del Grupo EDISUR, comenzó siendo vicepresidente de la CEDUC en 2004, cargo que ejerció hasta 2008 —por dos períodos consecutivos—, para convertirse luego en su presidente —también por dos períodos consecutivos—, entre 2008 y 2012. Por otra parte, cabe consignar el reconocimiento que este empresario y el Grupo EDISUR obtuvieron a través de premios locales, nacionales e internacionales por sus desarrollos, para los que fueron postulados, en muchos casos, por sus pares. La política de construcción de referencia y liderazgo que realizó EDISUR fue un capital que utilizó para legitimar sus propuestas en las disputas en torno a la gestión urbana.

Un quinto aspecto que consideramos, en cuanto al esquema de negocios, se relaciona especialmente con las estrategias territoriales de la empresa. EDISUR dio cuenta de una gran capacidad de lectura y proyección de su acción sobre la estructura urbana y el mercado de suelos. Las políticas aplicadas por el Grupo en este sentido fueron las siguientes: la focalización geográfica —en este caso, en el sector sur— dentro de la ciudad; la adquisición anticipada de grandes áreas urbanas mediante la compra directa y la aplicación de un novedoso esquema de concertación con los propietarios, a través de la figura del mandato; y el incremento de la intensidad del usos del suelo en dicho sector de la ciudad. Su estrategia territorial, por tanto, se concentró en desarrollar una política de reconversión y revalorización del suelo urbano para una mayor capitalización de rentas urbanas; de ahí, que su apuesta central fuera la promoción del GPU Manantiales. Así, las estrategias territoriales del Grupo EDISUR evidencian la aplicación de una lógica especulativa inductiva en la producción urbana y una habilidad para promover localizaciones innovadoras en relación con las dinámicas del mercado.

Por último, otro elemento de gran centralidad que caracteriza el esquema de negocios de EDISUR es su estrategia de relación con la gestión estatal —a partir de los convenios urbanísticos—, para disputarle al Estado la conducción de la gestión de la política urbana local, al menos en el sector suroeste de la ciudad. Al respecto, observamos que la empresa

actuó conectando estrechamente la promoción con la gestión política de lo urbano, a través de la herramienta de la CEDUC. Desde allí, discutió los modelos de gestión y planificación territorial y promovió nuevos instrumentos para el acceso empresarial y la desregulación urbana. En 2008, el Grupo logró que el Municipio de Córdoba firmara el primer Convenio Urbanístico de este tipo en su historia; y luego de la promulgación de la Ordenanza de Regulación de Convenios Urbanísticos, firmó todavía cuatro más. En todos los casos, logró la habilitación de tierra rural o industrial, respectivamente, para la ocupación residencial de baja densidad de tierras de la zona sur de la ciudad. Esto significó un cambio de uso de la tierra que aumentó la superficie disponible para su urbanización, pero además se manifestó en importantes beneficios recibidos por la empresa debido a las obras de cualificación urbana emprendidas por el Municipio y ejecutadas por EDISUR dentro, mayoritariamente, del entorno de su megaurbanización. Los Convenios se convirtieron en la llave de acceso a las grandes superficies, en un marco de (re)regulación normativa que promovió la CEDUC, que permitió la ejecución de grandes obras de infraestructura urbana. De esta manera, el Grupo se posicionó como líder y agente pionero en este tipo de concertaciones público-privadas, y desplegó un efectivo mecanismo de articulación y de acceso empresarial a la gestión urbana.

Sostenemos que, en función de las estrategias expuestas, EDISUR se constituyó en un agente complejo que avanzó en la profundización de novedosas lógicas organizacionales, productivas, financieras, territoriales y de gestión urbana. De esta manera, demostramos que EDISUR dejó de ser un grupo económico especializado en la producción inmobiliaria simple para convertirse en otro dedicado a la promoción urbana avanzada.

### **El caso de Manantiales y los Convenios Urbanísticos**

En el abordaje sobre el Gran Proyecto Urbano Manantiales y en el análisis de los Convenios Urbanísticos encontramos realizado el rasgo que define, por excelencia, el carácter novedoso de un tipo de capital promotor que adopta el rol de productor de lo urbano. El análisis nos permitió establecer la relación entre el esquema de negocios del Grupo EDISUR, el GPU Manantiales y los Convenios Urbanísticos. En función de todo ello, demostramos cómo EDISUR se constituyó en un agente hacedor de ciudad y con capacidad para promover procesos de reestructuración urbana, probablemente, sin precedentes en la historia urbana cordobesa.

El Grupo colonizó un gran sector de la ciudad con vistas a promover su valorización inductiva, sostenida en la certeza de su capacidad para reconvertir el área. La escala, el carácter emblemático que adquirió el proyecto y la difusión de Manantiales bajo una retórica de la eficiencia empresarial en la gestión del espacio urbano convirtieron a esta operación urbanística en la expresión material y simbólica de una lógica promotora renovada. Vimos que el capital promotor analizado se auto percibe como gestor de ciudad, y utiliza al GPU Manantiales como dispositivo de innovación espacial. Esta gran operación urbana, reúne en el tiempo un conjunto de proyectos que están orientados a la revalorización de un sector de la ciudad, inducen transformaciones en la estructura urbana y funcionan como nuevas plataformas territoriales de negocios para otras empresas inmobiliarias de menor porte.

Con el GPU Manantiales, EDISUR asumió un rol de gestor y urbanizador total. La empresa logró articular su estructura gerencial con sus estrategias de producción y de financiamiento. Además, logró un rol de referencia en espacios y organizaciones empresariales. Y, también, desplegó estrategias territoriales y de reconfiguración de la gestión estatal a partir de los convenios urbanísticos.

#### *Manantiales como un Gran Proyecto Urbano del promotor EDISUR*

La escala y complejidad de la estructura gerencial y el esquema empresarial del Grupo EDISUR permitió que éste dirigiera y centralizará todas las funciones relacionadas con la promoción de este proyecto. El diseño, la planificación, la gestión, la administración y la viabilidad económico-financiera del GPU Manantiales fueron responsabilidad de la empresa. De este modo, EDISUR se constituyó en el actor que lideró la producción y el gerenciamiento.

La estrategia de producción desplegada en Manantiales fue la diversificación y el multiproducto. El proyecto se orientó a una demanda solvente multitarget y en conjunto integró 34 urbanizaciones residenciales y diversas tipologías de productos; lo que, para 2019, significó más de 5.200 lotes, 1.000 departamentos y 500 casas. La oferta multiproducto se constituyó en una efectiva estrategia económica que amplió la demanda y potenció la contundente oferta inmobiliaria del Grupo en el sector suroeste.

Manantiales se sostuvo con una estrategia de autofinanciamiento del GPU por parte de EDISUR. La empresa se apoyó en su amplio abanico de alternativas de financiamiento — obligaciones negociables, fideicomisos, préstamos bancarios, etc. —. Sin embargo, con el

tiempo, y con la intención de intensificar el proceso de producción del proyecto, cobraron un lugar central la alianza con propietarios del suelo, bajo la figura del mandato, y la asociación con otros actores privados vinculados al negocio inmobiliario. La promoción de Manantiales como una *plataforma territorial de negocios*, bajo el esquema asociativo “Desarrollador de Desarrollistas”, significó que el GPU se constituyera en un nicho de absorción y reproducción de capitales que encontraron, en la propuesta de EDISUR, un lugar para la inversión focalizada y segura. Al tercerizar parte de la producción, desarrollo y comercialización del GPU con el apoyo de estos nuevos inversores, la empresa facilitó que Manantiales se impusiera en el mercado de una forma más rápida y más atractiva. Así, para sostener la producción urbana a gran escala EDISUR hizo propuestas innovadoras en relación con las lógicas financieras utilizadas hasta entonces, y con este fin, apeló a múltiples herramientas. En este contexto, también resultó innovadora la estrategia aplicada para absorber los aportes que el Estado debía obtener del proyecto en concepto de plusvalía, según lo establecían los Convenios Urbanísticos firmados con el Municipio. Es decir, el GPU no contó con aportaciones de capital público directo, pero parte de su financiamiento se llevó adelante con las obras derivadas de los tres Convenios Urbanísticos. De este modo, Manantiales se constituyó en una original propuesta financiera con la que el Grupo se posicionó como la principal empresa gestora y promotora del negocio urbano en Córdoba.

Manantiales es muestra del resultado de la política de construcción de referencia y liderazgo que realizó EDISUR desde distintos espacios, como la CEDUC y los eventos empresariales del *real estate* en los que participó. De hecho, el GPU se alzó como propuesta a partir de la capacidad de negociación que la empresa mostró con el Municipio, en momentos en que uno de sus directores ocupaba la presidencia de la Cámara, y llevó a la firma del primer Convenio Urbanístico de 2008. El Grupo estuvo, así, en condiciones de urbanizar más de 90 hectáreas, desarrollar 18 emprendimientos residenciales e iniciar la promoción de un proyecto de “Ciudad Nueva”. Por otra parte, la acogida favorable que tuvo la idea de proponerse como “desarrollador de desarrollistas” muestra uno de los modos en que EDISUR capitalizó su liderazgo empresarial. Asimismo, la materialización de Manantiales, sostuvo la legitimidad de su disputa en torno a la gestión urbana. La empresa proclamó al GPU como un ejemplo de los principios urbanísticos y de las nuevas formas de construir y hacer ciudad por parte del sector privado. A partir de premisas neoliberales que critican la rigidez de la planificación urbana y suponen que el mercado puede sustituirla con

eficacia, EDISUR expuso a Manantiales como evidencia clara de la capacidad urbanizadora de la empresa y de un modelo empresarial apropiado para producir ciudad. De este modo, Manantiales se convirtió, desde la perspectiva del sector desarrollista privado, en un dispositivo ejemplar de eficacia empresarial en la gestión del espacio urbano.

En lo que respecta a las estrategias territoriales, EDISUR hizo de Manantiales un Gran Proyecto Urbano y sostuvo con él su posición de agente especulativo inductivo, hacedor de ciudad y, por tanto, de promotor de procesos de reestructuración urbana. La estrategia se apoyó en varias características, de las que aquí recuperamos, principalmente, tres: la colonización primaria de un sector desvalorizado de la ciudad; la elaboración de un proyecto de megaurbanización; y la promoción de una *innovación espacial* en el mercado inmobiliario cordobés.

El Grupo sostuvo como estrategia la colonización primaria de un sector poco valorado por el mercado, pero con una estructura urbana de características diferenciales y con potencialidad de valorización. El GPU nació de una lectura precisa de la estructura urbana de la ciudad de Córdoba por parte de EDISUR. El sector escogido poseía una ubicación y conectividad privilegiadas. Asimismo, su trayectoria socio-espacial, vinculada al uso industrial con un crecimiento fragmentado y deficitario, resultaba en la disponibilidad de grandes lotes vacantes u ocupados por asentamientos informales. Complementariamente, el sector disponía de un poblamiento con patrones de segregación y fragmentación socio-espacial. Todos estos elementos fueron claves para que EDISUR sostuviera una postura de *lobby* empresarial ante la administración pública y promoviera su reconversión. Si bien la zona se caracterizaba por entornos de baja calidad, sus singulares y destacadas cualidades ambientales permitían proyectar el negocio de lo que la empresa llamó “amenities naturales”. Así es como el arroyo La Cañada, con su topografía y vegetación, fue decisivo para estructurar el GPU como una propuesta con impronta ambiental. Además, el marco normativo mixto con que contaba ese sector, en una zona de borde urbano y con bajo valor de suelo —en donde se destacaban un área de reserva para un parque municipal y una gran extensión de tierra con uso rural—, configuraba grandes vacíos, que fueron vistos por EDISUR como un área de oportunidad. Apoyada en esta proyección, la empresa configuró su estrategia territorial, sostenida en el control de grandes extensiones de tierra con alta potencialidad, y propuso la promoción privada de una megaurbanización sobre esta área desvalorizada.

La segunda característica de la estrategia territorial de EDISUR en Manantiales que nos interesa señalar refiere a la promoción de un proyecto de megaurbanización conformado desde una multiplicidad de usos y apoyado en los “amenities naturales”. El concepto de megaurbanización le permitió al Grupo sostener a Manantiales como “una ciudad nueva” dentro de la gran ciudad de Córdoba. La estrategia fue configurar el megaemprendimiento como una subcentralidad urbana, con una marcada orientación a la autosuficiencia y la autonomía respecto del entorno urbano inmediato, al tiempo que se construían las obras necesarias para garantizar una alta conectividad con otros sectores de la ciudad.

La tercera característica de la estrategia de EDISUR, que consideramos pertinente destacar, se vincula con la *innovación espacial* que significó Manantiales como nueva área de dinamismo inmobiliario. Es decir, la empresa logró desarrollar y emplazar nuevos segmentos de mercado, allí donde la estructura urbana original no los acogía y, con ello, reestructuró el orden residencial de esta. En pos de evitar la compra de lotes de alto valor y en busca de capitalizar de modo extraordinario procesos de reestructuración urbana, la empresa se corrió de las principales áreas de dinamismo inmobiliario de la ciudad y apostó por el sector suroeste, un área desvalorizada en el imaginario local pero que sería presentada como parte de un proceso de transformación urbana radical. Así, la empresa se propuso inducir un cambio en los comportamientos y preferencias de localización de la demanda inmobiliaria de sectores de ingresos medios y altos y presentó a Manantiales como un emprendimiento diferente en el mercado inmobiliario de la ciudad.

#### *Los Convenios Urbanísticos: la herramienta de gestión urbana del capital promotor*

La relación específica que EDISUR entabló con la gestión estatal para el desarrollo de Manantiales se sostuvo, primordialmente, en la firma de tres convenios urbanísticos. Desde 2004 y hasta 2019, la empresa realizó una serie de actuaciones para la gestión del uso del suelo y la habilitación de los emprendimientos del GPU, en cuyo marco el convenio urbanístico se convirtió en la principal herramienta de territorialización de la gestión urbana para el sector. Mediante la reconstrucción que se hizo en esta investigación de la cronología y la arquitectura institucional con la que se gestionó el GPU Manantiales, encontramos que, del total de la superficie (793 ha.), el 96% de la tierra se gestionó con tres convenios urbanísticos (763 ha.): 2008, 2014 y 2015.

La gestión del GPU se realizó de modo fragmentado, progresivo y sin la presentación de un plan maestro global. El cuál no fue exigido por el Municipio ni tampoco promovido por el

mismo cuando se evidenció una estrategia integral de la empresa en el sector. Así, las operaciones de institucionalización resultaron de presentaciones independientes entre sí que respondían a las distintas instancias de realización del proyecto. En consecuencia, los convenios le permitieron al promotor fragmentar el proceso de negociación con el Estado. A su vez, con el uso que se habilitó de los convenios, la empresa se aseguró la potestad de planificar el crecimiento del sector sudoeste a demanda y en función de sus propios intereses. Así construyó el marco institucional para la gestión privada del proyecto.

En este contexto, a cambio de contraprestaciones urbanísticas exiguas, el sector público asumió un rol subsidiario, de facilitador de los intereses y las demandas de la empresa. Los convenios hicieron posible la habilitación y el rápido desarrollo de transformaciones urbanísticas estructurales en el sector, todo lo cual derivó en la rápida puesta en valor del megaemprendimiento dentro del mercado inmobiliario. Es decir, los convenios se constituyeron en un marco de gestión institucional que la empresa logró establecer para operar en una escala y naturaleza que supera a cada convenio por separado. Esa estrategia se muestra como indicativa de su plan de desarrollo inmobiliario y del hallazgo de una acción innovadora orientada a la producción urbana fragmentada en franca disputa con los regímenes generales de planificación.

Al analizar los CU, nos detuvimos específicamente en aquellos rasgos que evidencian la estrategia proactiva de la empresa en relación con factores que determinan la valorización de la tierra. Mediante los convenios EDISUR logró un control de grandes extensiones de tierra; importantes modificaciones normativas; y una instrumentalización de la captura municipal de plusvalías beneficiosa para la empresa. Logró, en pocas palabras, dinamizar un proceso de valorización extraordinaria en este sector de la ciudad; que, como propietario o mandatario, capitalizó en ganancias extraordinarias.

La adquisición de la tierra bajo la figura del “mandato” evidenció un tipo de acuerdo novedoso entre la empresa promotora y los propietarios iniciales de la tierra del GPU. Mostramos, además, que con este mecanismo legal y asociativo, EDISUR sorteó el costo inicial de la compra de suelo; desplazó a los propietarios del control del cambio de uso del suelo y los hizo partícipes del ciclo de producción desde un rol subordinado. Con todo ello logró el acaparamiento y control estratégico de la organización y uso de estas tierras a valorizar.

Por otra parte, mediante la firma de los Convenios, EDISUR logró reconfigurar el perfil normativo de un importante sector de la ciudad. A fin de dimensionar los beneficios normativos que esta reconfiguración representó para la empresa construimos una serie de indicadores. Sus análisis reveló que las modificaciones normativas dieron lugar a un proceso de transmutación rentística en más de 700 hectáreas del suroeste de la ciudad, las cuales pasaron, de soportar un uso de reserva verde, industrial o rural —con posibilidad condicionada por autorización pública al desarrollo de UREs—, a un uso residencial de mediana densidad. Como consecuencia, aumentó el fraccionamiento del suelo y, por lo tanto, las unidades de lotes resultantes, los metros cuadrados construibles y la superficie urbanizable.

Asimismo, observamos que la instrumentalización de la captura de plusvalías por parte del Municipio en cada convenio se constituyó en un momento clave de la negociación entre la empresa y la administración pública. Las formas y particularidades que asumió dicha instrumentalización en cada ocasión nos ofrecieron importantes elementos para sostener que, en términos generales, esta herramienta logró ser eficaz para la empresa EDISUR, mientras que, para los intereses colectivos representados por el sector público, presentó restricciones. Al respecto, los indicadores contruidos pusieron en evidencia que la administración municipal renunció a una importante captura de la valorización del suelo, con lo cual EDISUR se vio ampliamente favorecida.

La homologación de la normativa URE para todas las parcelas involucradas en los convenios fue, desde nuestra perspectiva, uno de los principales elementos explicativos de la disparidad de capturas entre la empresa y el Estado. En los tres CUs se estableció como supuesto que todas las tierras disponían, previamente a la concertación, de un uso residencial de modalidad de URE (Ordenanza N° 8606/91). Este hecho impactó directamente en el cálculo, tanto por establecer un cambio de fraccionamiento y no de uso del suelo, así como también, porque la estimación se hizo sobre supuestos de valor de lotes en URE y no de los otros usos con valores más bajos.

Estimamos que la movilización de plusvalías, por cambios normativos y para el total de la operación urbana, fue de más de US \$268.185.607, de los cuales el Municipio recuperó US \$29.058.098 (11%) y EDISUR se apropió US \$239.127.509 (89%). Como resultado, la ganancia extraordinaria apropiada por la empresa por cada metro cuadrado de tierra urbanizable, entre convenio y convenio, se incrementó: en 2008, fue de 9,4 US \$/m<sup>2</sup>; y en

2014 y 2015, fue de 36 US \$/m<sup>2</sup> y 52 US \$/m<sup>2</sup> respectivamente. En contraposición, la captura de plusvalía por parte del Municipio fue decreciente: en 2008 obtuvo un 32% de la ganancia extraordinaria total de la operación urbana; mientras que en 2014 y 2015 obtuvo un 10%.

El recorrido sobre estos y otros indicadores nos permitió señalar que el primer convenio resultó en una buena negociación en términos de captura de plusvalías para el Municipio. Pero para la empresa, significó traccionar la apertura de la readecuación normativa que posibilitó su desembarco en el sector y la colonización del suroeste cordobés. Tal vez, este haya sido el motivo del resultado de dicha negociación. Por otro lado, según mostramos, la reglamentación del modo y del porcentaje de captura de plusvalías establecida en la Ordenanza municipal de Convenios Urbanísticos del 2012 limitó la negociación del Municipio ante la empresa a un porcentaje mucho menor (10%). Paradójicamente, la regulación del procedimiento significó la pérdida de la participación pública en la valorización. Y, se observó, que dicho arreglo institucional fue a instancias del trabajo político de la CEDUC.

Nuestro análisis reveló, asimismo, que las obras de infraestructura y recualificación urbana derivadas de las capturas municipales fueron funcionales a los objetivos urbanísticos de la empresa. Por ejemplo, las obras del primer convenio permitieron la recuperación ambiental de la parte del Arroyo La Cañada que atraviesa el GPU. Esto posibilitó la emergencia de un importante espacio verde que dotó al sector de un diferencial significativo. También señalamos que la administración pública encontró en EDISUR un socio con el cual hacer efectivo un proyecto público pendiente para la ciudad. La reserva de tierra para el Parque Municipal del Sur se transformó en el Parque Lineal La Cañada y en un proyecto privado de desarrollo exclusivo residencial.

El resto de las obras efectuadas en ese primer convenio y las correspondientes a los de 2014 y 2015 mejoraron cuantiosamente las condiciones de los terrenos de ambos sectores del GPU Manantiales en lo relativo a su conectividad, infraestructura y servicios urbanos. El sector, que carecía en su totalidad de estas condiciones, incorporó, de esta forma, valiosas inversiones que hicieron posible su reestructuración, el mejoramiento del acceso y el aumento en sus rentas diferenciales. Como puede verse, las contrapartidas en obras de infraestructura acordadas en el marco de negociación respondieron, principalmente, al

interés del Grupo EDISUR y, en consecuencia, mejoraron de manera considerable sus posibilidades de ganancia extraordinaria o ganancia por rentas.

Según lo desarrollado hasta aquí, puede afirmarse que el proceso de valorización diferencial del suelo urbano del GPU se profundizó como resultado de la firma de los CUS. Desde nuestra perspectiva, ello se evidencia en el alto grado de correlación que existió, durante los últimos doce años, entre los cambios de los precios del suelo del sector suroeste de la ciudad y la emergencia y consolidación del GPU Manantiales en este borde urbano. El origen de esta valorización diferencial se explica a partir de dos fuentes principales. La primera fuente está constituida por las decisiones sobre la normativa que regula el suelo y que dieron lugar a una importante reconversión de uso de suelo con el paso de reserva de verde y uso rural/industrial a uno residencial de mediana densidad. Estas modificaciones, como ya se dijo, permitieron la implantación de usos de mayor jerarquía y una mejora en el aprovechamiento del suelo en términos de edificabilidad y subdivisión. La segunda fuente se vincula con la absorción de externalidades positivas derivadas de las inversiones públicas en infraestructuras, que fueron producto, a su vez, de la firma de los tres Convenios. Se trata de obras y servicios urbanos que acondicionaron, equiparon e integraron el sector al tejido urbano. Asimismo, la extraordinaria valorización del sector en período analizado reconoce otras causas, como las inversiones que la empresa llevó adelante para la promoción del GPU; la introducción de nuevos segmentos de mercado; y el recambio poblacional del sector que se comenzó a producir con la comercialización de sus emprendimientos inmobiliarios.

A partir de los datos expuestos, es posible sostener que la valorización del sector suroeste de la ciudad está en relación directa con los cambios urbanísticos derivados de la emergencia e institucionalización concertada del GPU Manantiales. De igual modo, afirmamos que los Convenios le permitieron a EDISUR consolidar una posición dominante respecto del control del proceso de capitalización de renta. El proceso de capitalización — proyectado a 40 años o más por la empresa— invita a pensar respecto la etapabilización de las aprobaciones públicas si el objetivo de la política pública se orientara a fortalecer su participación en la valorización inmobiliaria.

En síntesis, lo expuesto hasta aquí nos permite concluir que EDISUR promovió un GPU que reproduce lógicas de especulación urbana, privatiza procesos de valorización y, en consecuencia, intensifica la diferenciación socioespacial en la ciudad. Desde esa

perspectiva, analizamos que la institucionalidad promovida para el desarrollo del GPU contribuye a explicar el crecimiento significativo en los precios del suelo del sector. Asimismo, en este recorrido, nos fue posible dimensionar el proceso de capitalización del Grupo EDISUR y las limitaciones de la capacidad de la intervención estatal en materia de captura de plusvalías, principalmente, a través del análisis de los tres convenios celebrados en 2008, 2014 y 2015. Por otra parte, pudimos ver que la referencia y el liderazgo del Grupo EDISUR jugó un papel central en la promoción institucional del GPU, en tanto le permitió construirse como un actor empresarial capaz de sostener un arreglo institucional eficaz para la privatización de la gestión urbana de un importante sector de la ciudad y para la capitalización de rentas urbanas derivadas de su transformación.

### **La consolidación del capital promotor a través de la producción del espacio urbano**

Tras considerar las tres dimensiones de análisis que propusimos para abordar nuestro caso de estudio, es posible afirmar que EDISUR dio un paso más allá desde la promoción inmobiliaria hacia la promoción urbana. En efecto, tras iniciar su actividad como una empresa promotora, se convirtió en un actor capaz de avanzar en instancias de planificación y gestión de la ciudad, en base a la promoción de alianzas privadas y público-privadas a distintos niveles. Así, en tanto agente protagónico y con capacidad de iniciativa, se especializó en la configuración de entramados institucionales que le permitieron sostener a Manantiales como un proyecto de reconversión urbana, en virtud de lo cual logró inducir movimientos en los precios del suelo urbano que estuvieron bajo el control del sector privado. En este marco, Manantiales se configuró como una apuesta de innovación institucional que sirvió para vehiculizar el GPU como una estrategia territorial orientada a expandir su sobreganancia. Es claro que Manantiales es un negocio imposible de hacer sin que la intervención pública lo facilite. Sin embargo, el rol central del capital promotor, en su planificación y gestión, invita a pensar cómo operan las relaciones de poder en este tipo de operaciones urbanas. Así como también, en el sentido que adquieren los marcos institucionales que las configuraron.

De modo complementario, pudimos ver que, desde la perspectiva de la gestión urbana, la participación municipal en la valorización mostró limitaciones que deberían incorporarse como aprendizajes en clave de políticas de suelo y de recuperación de plusvalías. Manantiales nos brinda importantes elementos para comprender la acción de los GPU en relación con la producción de ciudad, y nos orienta sobre las nuevas formas de operación

de los agentes de promoción. En tal sentido, su análisis se ofrece como un aporte para complejizar el debate acerca de las políticas urbanas y las lógicas de gestión territorial.

La forma que adquirió el GPU Manantiales materializa la capacidad de la intervención estatal frente a las iniciativas y estrategias del capital promotor. En ello se evidencian, sin duda, aprendizajes. Al mismo tiempo, sin embargo, quedan expuestas importantes concesiones realizadas por el sector público al capital privado que deberían reconsiderarse a la luz de un criterio de equidad socioespacial. Con las propuestas de EDISUR, el gobierno municipal, sus direcciones y sus cuadros técnicos de catastro y planeamiento urbano fueron partícipes de una articulación con el capital privado promotor que resultó en una experiencia que nos advierte acerca de la potencialidad de determinados instrumentos de regulación del mercado de suelos. Esta experiencia sirvió para el debate, y en algunos momentos, incluso pudieron lograrse ajustes en los instrumentos utilizados. En este plano, significó un aprendizaje sobre los alcances, la efectividad y la eficiencia tanto de los instrumentos de concertación como de las herramientas de recuperación de plusvalías. La experiencia, también, puso de relieve la fuerza de posiciones más conservadoras y las tendencias de mercantilización. Ello dejó a la vista la importancia de contar con funcionarios y cuadros técnicos municipales con una formación crítica, y de valorarlos en el tiempo, en la medida en que tienen a su cargo el desafío de construir políticas públicas urbanas más justas y equitativas.

También registramos un aprendizaje político: frente al intento por sostener una política de gestión con planeamiento urbano y regulación del mercado de suelos, el capital promotor mostró, con la CEDUC, la capacidad de organización, de confrontación pública y, en cierto punto, de redefinición de la política urbana. La administración municipal tuvo en sus comienzos una vocación política de regular el mercado de suelos y ciertas discrecionalidades del desarrollo inmobiliario. Sin embargo, la iniciativa de asociación empresarial —bajo el formato de la CEDUC y EDISUR—, terminó configurando particularidades para el caso que dificultaron sostener la integralidad de política pública que se enunciaron inicialmente.

Desde su institucionalización, los Convenios Urbanísticos han representado una herramienta con potencialidad para permitir al Municipio recuperar y redistribuir las valorizaciones creadas, financiar el desarrollo urbano y dinamizar la planificación territorial. No obstante, la diferencial valorización del suelo que, como hemos visto, puede resultar de

esos Convenios, evidencia que el desarrollo de políticas e instrumentos de captura de plusvalía no puede ser considerado independientemente de una política urbana orientada a reducir las desigualdades socioespaciales. En la gestión urbana, quedó de manifiesto que es necesario trabajar en el mejoramiento de los mecanismos con los que funciona la política de captura de plusvalías, pero que, más aún, es indispensable que esa captura se sostenga en una política de distribución con claros criterios de equidad socioespacial.

El estudio del caso abre, por lo tanto, múltiples interrogantes con respecto a los contrapesos públicos y a la orientación de la capacidad regulatoria estatal ¿Cómo y quiénes son los que motorizan el proyecto urbano hoy en la ciudad de Córdoba? ¿Qué rumbo está tomando el sector público municipal ante el avance sofisticado e innovador del capital promotor? ¿Qué aprendizajes toma el sector público de estas experiencias? ¿Qué consecuencias trae este tipo de proyectos privados para el acceso y el habitar urbanos? ¿Cuáles son los alcances de la concertación público-privada y cómo entran sus actores en tensión con proyectos que buscan la construcción de una ciudad más justa e igualitaria, o bien se vuelven solidarios respecto de dichos proyectos?

Nuestra investigación evidencia que estamos en presencia de un actor promotor muy especializado, que busca y aplica estrategias para gestionar sus posibilidades de producir y apropiarse de la ciudad de modo privado. Así es que EDISUR asume un rol de gestor y urbanizador total, desde la lógica de la ganancia, y cubre muy bien todas las aristas necesarias para ese tipo de producción urbana. Esto es posible, en parte, porque el Municipio no logra liderar procesos de esta complejidad. Asimismo, es posible porque se asienta en una lógica mercantil y para una demanda con capacidad de consumo. Desde la lógica de lo público, esta estrategia asume importantes límites ya que no puede garantizar respuestas habitacionales y de acceso urbano a grandes mayorías sociales. Siguiendo la tradición de la geografía y la sociología urbana crítica, entendemos que, la ciudad se construye a partir de una contradicción principal: la de ser un producto social y colectivo cuya apropiación es privada. Esto nos alerta sobre los riesgos de asumir al mercado como principal mecanismo de coordinación colectiva del uso del suelo urbano.

Ante los avances de los procesos de neoliberalización urbana, el rol del sector público en la planificación de las ciudades y en su regulación, es imprescindible. Precisamos de administraciones estatales que tengan una acción política asentada en criterios de equidad socioespaciales y que se apoyen, ante todo, en mecanismos democráticos de participación

ciudadana, ya que las sociedades empresariales se orientan hacia otros intereses. De lo contrario, no podrá construir una ciudad más igualitaria y más justa desde el punto de vista del acceso y la distribución de la riqueza urbana.

## **Aportes de la investigación a la gestión pública**

Si bien este trabajo se enfoca, fundamentalmente, en la acción proactiva del capital promotor, abre la posibilidad de observar ciertos rasgos en las respuestas ofrecidas por el Estado —que asumió un rol subsidiario y facilitador— ante las estrategias de ese capital en la producción del espacio urbano. En tal sentido, hace posible problematizar algunos aspectos de la toma de decisiones de la gestión pública asociada a los procesos estudiados que dejan a la vista una falta de gimnasia, expertise y poder de negociación estatal —aun tras un intento de robustecer las regulaciones urbanas y los instrumentos de captación de plusvalías—, para considerar posibles ejes de acción que contribuyan a revertir, o al menos contrarrestar, esa situación. No obstante, estas propuestas, hechas con carácter de sugerencia, deben ser consideradas a la luz de nuevas investigaciones específicamente orientadas a estos fines.

En primer lugar, hemos visto que la gestión urbana tuvo dificultades para sostener la regulación del mercado de suelos y cedió paulatinamente ante los intereses y demandas de la CEDUC y, especialmente, del Grupo EDISUR. En tal sentido sostenemos que es importante contar con una amplia política de gestión democrática de la ciudad, basadas en mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, que incorpore diversos actores: organizaciones sociales y gremiales, universidades, organizaciones civiles, asociaciones vecinales, instituciones públicas, sectores involucrados, etc. Recuperar y fortalecer mecanismos de coordinación multiactoral en la toma de decisiones podría atenuar la capacidad de presión del actor privado.

Específicamente, en el caso estudiado, podría resultar conveniente diseñar y dar continuidad a mecanismos de participación ciudadana que garanticen la publicidad de los proyectos y su puesta en discusión con carácter previo a la firma de nuevos convenios urbanísticos. La modificación de la Ordenanza N° 12077/12 de regulación de Convenios Urbanísticos para incluir como parte del procedimiento mecanismos formalizados de participación vinculante de la sociedad civil sería un camino viable. Acciones de este tipo podrían abrir oportunidades de gran valor para mejorar la gobernabilidad y hacer más democráticas las decisiones en materia urbana.

Asimismo, ante la lógica especulativa inductiva y de innovación espacial sobre la estructura urbana que aplica el capital promotor, sería preciso desplegar desde el gobierno

municipal un enfoque estratégico en la gestión territorial que facilite reconocer y prevenir la especulación inmobiliaria. Esto implica sostener modelos de planificación urbana con instrumentos que pongan énfasis en la gestión de suelos y en la regulación de la expansión urbana. Hemos visto, por ejemplo, que EDISUR aplicó una estrategia especulativa de acaparamiento y retención de grandes superficies periféricas de suelo urbano. Ante esto, podría sumarse a la planificación, como instrumento, una política impositiva que aplique tasas adicionales a los vacíos urbanos y a los lotes ociosos en mano de las empresas promotoras, a fin de desanimar la especulación con el incremento del valor cuando ya cuentan con condiciones para su venta. Es el caso de los lotes de Costa de Manantiales ubicados en el Sector I que estuvieron más de diez años en reserva por parte de la empresa.

Consideramos que es preciso debatir, incorporar y desarrollar herramientas institucionales que fijen reglas para evaluar y aprobar los CUs en relación a sus efectos urbanos. De esta manera, sería posible prevenir los efectos indeseados de las gestiones fragmentadas y progresivas que el capital promotor utiliza estratégicamente en la presentación de proyectos. Otro aspecto a tener en cuenta con relación a los CU es la necesidad de contar con herramientas institucionales para interpretarlos desde un abordaje relacional capaz de identificar los cambios estructurales que ellos producen en materia socioespacial. Esto es especialmente importante cuando los convenios urbanísticos motorizan operaciones urbanas de escala, es decir GPU. De esta manera, sería posible prevenir los efectos indeseados de las gestiones fragmentadas y progresivas que el capital promotor utiliza estratégicamente en la presentación de proyectos. Al respecto, se hace preciso mejorar los criterios y procedimientos aplicados por el Municipio en el proceso de aceptación de proyectos. Por ejemplo, para la admisión y tratamiento de estos proyectos sería recomendable la presentación de un plan maestro integral que contemple evaluaciones y particularidades urbanísticas —organización y usos del suelo, emprendimientos inmobiliarios a desarrollar, infraestructuras de servicios, proyección temporal, etc.—. Asimismo, se aprecia la necesidad de limitar la aprobación de proyectos de gran amplitud localizados fuera del área urbana y ubicados en situación de contigüidad entre ellos, a fin de evitar que los CU se conviertan en herramientas del capital promotor para el acceso y (re) regulación normativa de grandes superficies de suelo urbano. La consecuente expansión de la ciudad, si no se toman estos recaudos, tiende a producir un aumento de los costos urbanos —causado por la extensión de la infraestructura y redes de servicios, transporte, vías de comunicación, recolección de residuos, etc. —; a generar áreas

vacantes que fomentan prácticas especulativas y subas de precios del suelo en el entorno; y a generar la desconexión y segregación de los grupos que allí se asienten.

Otro aspecto a considerar es la participación municipal en la captura y distribución de plusvalías. En términos generales, se observa la necesidad de una política de suelos que promueva una justa distribución de los beneficios generados en el desarrollo urbano. En este caso, al momento de instrumentar la política de captura de plusvalías, el Estado se vio perjudicado frente al promotor debido a que tuvo dificultades para mantener su rol en la valorización del suelo. Creemos que revisar el mecanismo de homologación de normativas de pre-aprobación como la URE al momento de realizar los cálculos de valorización, prevendría esta situación.

Por último, creemos que la participación municipal debe clarificarse tanto en lo relativo a la forma de pago como al destino de las obras acordadas. El desafío de la administración local es revisar los mecanismos de negociación en pos de hacer primar una distribución de cargas y beneficios más justa y equitativa socioespacialmente. Ello implica pensar la captura de plusvalías en relación directa con el objetivo de promover el acceso a suelo urbanizado en forma asequible para la población sin vivienda. Por un lado, en lugar del pago mediante obras de infraestructura se podría fomentar otra modalidad ya estimulada en la Ord. de CU que refiere al pago mediante —transferencia al dominio municipal de un porcentaje de la superficie neta urbanizada por el proyecto (inciso b del Art. 15, Ordenanza N° 12077). Esto posibilitaría incorporar suelo urbano al dominio municipal para el desarrollo de bancos de tierras y programas de lotes con servicios y viviendas sociales que atiendan fines colectivos. Por otro lado, en lo que respecta a las obras derivadas de dicha captura, sería preciso que el Estado redefina el destino dado a esas obras para no hacerlo funcional a los intereses de las empresas. Sostenemos que la distribución debería estar supeditada a un plan integral de desarrollo urbano elaborado a partir del debate y de la gestión democrática de la ciudad. Específicamente, podría resultar de utilidad la creación de instancias de participación ciudadana; estas harían posible trabajar en la elaboración de un plan de obras prioritarias desde la perspectiva de la demanda social y constituir sistemas de monitoreo y evaluación de cada CU.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (1987). Algunas notas sobre Topalov. *Cuadernos PUR*, Universidad Federal de Río de Janeiro, 2 (1).

Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. 1 Ed. 2009. Olacchi.

Abramo, P. (2006). *La ciudad caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana*. Netbiblo.

Aguirres, N. y Luna, L. (2018). *Mercado inmobiliario y acceso a la ciudad*. Trabajo final de grado de la Licenciatura en Geografía. Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Córdoba.

Baer, L. (2008). Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000. *Revista Proyección*, 2(5), 5-31.

Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Baer, L. (2013). Principios de economía urbana y mercados de suelo. En: Erba, D. (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Esteban, A., Itzcovich, P., y Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. *Expandiendo el uso de la valorización del suelo*, 17.

Barenboim, C. (2010). Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. *VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Anales. Buenos Aires, Argentina.

Barenboim, C. (2017). Comportamiento del mercado inmobiliario entorno a un gran proyecto urbano: los barrios patrimoniales de Pichincha y Refinería en Rosario. En *Arquisur*, Universidad Nacional del Litoral; (7); 11; 28-43.

Barenboim, C. (2020). Herramientas de financiamiento alternativo para la vivienda: las asociaciones público-privadas en la ciudad de Rosario, Argentina; *Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, Universidad de Buenos Aires; (26); 1-11.

Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.), *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Traficantes de Sueños

Búffalo, L. (2013) Reestructuración productiva y configuración territorial. Pequeña industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba 2002-2012. Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de La Plata

Buraschi, S. (2018). Ciudades competitivas. Valorización inmobiliaria y modo de acumulación en Córdoba, Argentina. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (10), 268-286.

Buthet, C., Baima, M., y Maldonado, M. (2009). La población de las villas de emergencia en Córdoba. *Origen, situación socioeconómica y organizativa*. Córdoba: Ediciones SEHAS-AVE.

Bilder, E. y Giuliani, A. (1997). El ciclo inmobiliario: La experiencia argentina y el caso de las provincias de Neuquén y Río Negro. *EURE (Santiago)*, 23(70), 79-90.

Carlos, A. F. A. (2011). *A condição espacial*. Editora contexto.

Capdevielle, J. (2014). Los grupos “desarrollistas” y su incidencia en el espacio urbano de la ciudad de Córdoba, Argentina (1990- 2013). *Terra*, 30(47), 129-152. Recuperado en 02 de mayo de 2022, de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-70892014000100007&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892014000100007&lng=es&tlng=es)

Capdevielle, J. (2016). El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 177-196. Doi: [10.15446/rcdg.v25n2.49758](https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.49758)

Capdevielle, J. (2020) Acumulación por desposesión, bienes comunes urbanos y derecho a la ciudad: un recorrido posible. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 511-532. ISSN 2317-7721. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38493>. Acceso en: 02 mayo 2022. Doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.38493>.

Caporossi, C (2006). Planificación y crecimiento urbano. Ideas y reflexiones a partir del caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. En Marengo, C (Edit.) *La periferia de Córdoba*:

*cuestiones sobre hábitat urbano*. Departamento de publicaciones de la FAUD-UNC, Córdoba. URL: <http://hdl.handle.net/11086/1488>

Cervio, A. L. (2015). Expansión urbana y segregación socio-espacial en la ciudad de Córdoba (Argentina) durante los años '80. *Astrolabio*, (14), 360-392.

Cisterna, C. (2011). *Aproximaciones al proceso de producción del espacio. El caso del barrio 'Ciudad de Mis Sueños'*. Tesis de grado: Universidad Nacional de Córdoba. Mimeo.

Cisterna, C. (2015). Cisterna, C. (2015). Neodesarrollismo, desarrollo inmobiliario y dinámicas urbanas. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. En XV Encuentro de Geógrafos de América Latina. La Habana, Cuba. Libro de Congreso y CDROM: ISBN 978959716750-1.

Cisterna, C. (2019). La promoción inmobiliaria y su acción empresarial organizada: El caso de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC). En *XXI Jornadas de Geografía de la UNLP 9 al 11 de octubre de 2019 Ensenada, Argentina. Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública*. Universidad Nacional de La Plata.

Cisterna, C., y González, P. (2013). Estructura urbana y mercado inmobiliario. Una aproximación conceptual y metodológica para su estudio en el Gran La Plata, Argentina. En *IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y las XI Jornadas Cuyanas de Geografía*. Universidad de Cuyo.

Cisterna, C.; Matteucci, L.; Donato Laborde, M. (2015) Macroeconomía y ciudad. El neodesarrollismo y los espacios urbanos argentinos. En *XV Encuentro de Geógrafos de América Latina*. La Habana, Cuba. Libro de Congreso y CDROM: ISBN 978959716750-1.

Cisterna, C. y Matteucci, L. (2015) La urbanización en argentina durante el Neodesarrollismo. Una lectura desde las rupturas y continuidades con el período neoliberal. *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 7, N°4., pág. 1573-1599. ISSN 2317-7721. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20922>. Doi: [10.12957/rdc.2015.20922](https://doi.org/10.12957/rdc.2015.20922)

Cisterna, C., Monayar, V., y Pedrazzani, C. (2017). Estructura urbana y estructura de precios del suelo. Análisis de las transformaciones del espacio urbano en la zona noroeste de la ciudad de Córdoba-Argentina. *Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, 23(23). ISSN 2250-4176 (versión online). ISSN 0326-9574 (versión impresa)

Cruz, F. (2019) Entrega infinita: El caso de Gama S.A. en el Corredor Colón de la ciudad de Córdoba. Una vía para la investigación de las empresas desarrollistas inmobiliarias. Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional de Villa María.

Cuenya, B. (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno urbano*, 8(8), 229-252.

Cuenya, B. y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista EURE* 37, 11, p. 25-45. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>

Cuenya, B. (2012). Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. En Cuenya, Novais y Vainer (comp.) *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera*, (pp. 27-66). Café de las ciudades.

De Mattos, C. A. (2004) De la planificación a la *governance*: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, (107), 9-23.

Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. Tesis de Posgrado. Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctor en Geografía. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

Del Río, J. P., Arturi, D., Langard, F. y Politis, A. (2013). Interpretaciones acerca del crecimiento de la construcción y los efectos del boom inmobiliario en el acceso a la ciudad. Trabajo presentado en *XV Jornadas de Geografía*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9409/ev.9409.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9409/ev.9409.pdf)

Del Río, J. P. y Relli, M. (2013). Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. Trabajo presentado en *IV Congreso de Geografía de Universidades Públicas*, Universidad Nacional de Cuyo.

Del Río, J. P. y González, P. (2014). Estructura urbana y precios del suelo. Reflexiones metodológicas para su estudio en el Gran La Plata. Trabajo presentado en *X Bienal del*

*Coloquio de Transformaciones Territoriales, organizado por Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Córdoba.*

Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el periodo neodesarrollista. *Realidad Económica*, (283), 77-101. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. ISSN 0325-1926.

Del Río, J.; Ursino, S.; Vértiz, F. (2014) La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana: *Estudios Sociales Contemporáneos*; p. 76 - 86, Lugar: Mendoza.

Del Río, J. P. y Langard, F. (2016). Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del boom inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados. En Félix, M., López, E. y García, M. (coords.), *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. El Colectivo.

Del Río, J.P.; Coletti, R. y Raymundo, P. (2018) Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial. Un análisis del caso de Tandil. XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. Bahía Blanca: AUGM-UNS.

Del Río, J. P., Matteucci, L., Relli, M., Ventura, V. y Vértiz, F. (2018). Aportes para la construcción de una serie de precios de suelo urbano, Gran La Plata 1995-2015. En: *V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina y XI Jornadas de Investigación y Extensión* del Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil.

Díaz Terreno, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba: entre lo genérico y lo específico. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 65-84.

Dossi, M. (2011a) Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria. *Papeles de trabajo*; Año: 2012 p. 55 - 83

Dossi, M. (2011b) La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria. Un abordaje a partir de sus asociaciones representativas: *Temas y debates*, (21), 71-102.

Dossi, M. y Lissin, L. (2011) La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista mexicana de sociología*, 73(3), 415-443.

Duarte, J., & Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires–Argentina. *Documento de*

*Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.* Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf)

Erba, D. A. (2007). Catastro multifinanciado aplicado a la definición de políticas de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en:

<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/catastro-multifinanciado-politicas-de-suelo-urbano-full.pdf>

Ezquiaga Domínguez, José María (1987). Los Planes. El espacio del Proyecto Urbano. En: *Madrid. Proyecto Madrid. 1983-1987* (edición única). Ayuntamiento de Madrid.

Ferrero, M. M. (2019). De rentas y despojos. Un análisis de la dinámica inmobiliaria actual en las ciudades de Asunción (Paraguay), Córdoba (Argentina) y La Paz (Bolivia). *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (12), 42-67.

Félix, M. y López, E. (2010). La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina. *Revista Herramientas*, 45, 109-124. .

Gaggero, A. (2012) Estado, mercado y dinámicas organizacionales. Un abordaje de las estrategias empresarias a través de la sociología económica. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 6 (9), 37-57.

Gargantini, D. M., & Peresini, N. (2017). La disputa de la ciudad: el rol de los actores sociales en la gobernanza del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuaderno urbano*, 23(23), 125-146.

Gargantini, D. M., Peresini, N. D. V., y Alvarado, M. (2018). Ciudad en disputa: representaciones y estrategias de articulación-acción de actores sociales en el gobierno del suelo urbano. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). En 1º Congreso de Ciencia Política. Universidad Nacional de Villa María

Guevara, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción social del hábitat en la ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*. ISBN: 9786070263866. INFONAVIT-UNAM.

Giglia, A. y Duhau, E. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores.

González, J. I. (2011). El interés público y la participación en plusvalías. En Jaramillo, S., Moncayo, V., & Alfonso, O. (Coord.). *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía.

Gordillo, N. (2018). La problemática de la disminución y desplazamiento del cinturón verde de la ciudad de Córdoba. En: Giobellina, B. L. *La alimentación de las ciudades. Transformaciones territoriales y cambio climático en el cinturón verde de Córdoba*. Ediciones INTA.

Harvey, D. (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. (3ª ed.). Siglo XXI editores.

Harvey, D. (2004). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. España: Ediciones Akal, S.A.

Jaramillo, S. (1999). El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. En *Territorios*, (2), 107-129.

Jaramillo, S. (2009). *Hacia Una Teoría De La Renta Del Suelo Urbano*. (2ª ed.). Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes.

Jaramillo, S. (2011). Los Fundamentos Económicos De La Participación En Las Plusvalías". En Jaramillo, S., Moncayo, V., & Alfonso, O. (Comp.). *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía.

Lago, F. (2007) Los Ciclos Económicos y la Construcción. Necesidad de políticas anticíclicas. En *VII Reunión Consejo Ejecutivo Federación Interamericana de la Industria de la Construcción*.

Lanciotti, N. y Barenboim, C. (2016). Mercado inmobiliario en primera y segunda globalización. En *Ciudades*, Red de Investigación Urbana; (111); 35-41

Lanfranchi, G., Duarte, J. I., & Granero Realini, G. (2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. *Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2018/02/197-DPP-Ciudades-La-expansi%C3%B3n-de-los-Grandes-Aglomerados-Urbanos-argentinos-Lanfranchi-Duarte-Granero-Enero-2018-1.pdf>*

Lapelle, H. C., López Asensio, G. y Woelflin, M. L. (2011). El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001. En *Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad"*

de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2133/8310>

Larsen, M.; Vigier, H. P.; Guercio, M. B. y Briozzo, A. E. (2014). Financiamiento mediante obligaciones negociables. El problema de ser PyMEs. Vis. futuro [online]. 18 (2). Disponible en:

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S166887082014000200005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166887082014000200005&lng=es&nrm=iso). ISSN 1668-8708

Lattuada, M. (2013). Transformaciones en el asociativismo rural. Estrategias de resistencia y adaptación ante cambios de contextos económicos y políticos. *Adaptación y transformaciones de las agriculturas pampeanas a inicios del s XXI*, 43-71, Edición CICCUS.

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Ed. Península.

Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. (1ed. 1974). Ed. Capitán Swing.

Lemma, M. (2017) Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011). En *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* [online]. 2017, vol.9, n.3, pp.474-486. ISSN 2175-3369. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.ao07>

Leyva Botero, S. (2012) El giro político-cultural en los estudios del poder urbano. *Revista Co-herencia*, (9), No 16, 215-246. ISSN 1794-5887.

Liborio, M. (2019) La ciudad bajo el signo del neoliberalismo: privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano: el caso del megaemprendimiento Manantiales, Córdoba, Argentina. Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. 1a ed revisada. ISBN 978-987-4415-58-5

Lovera, A. (1989) La Industria De La Construcción. En M. Lungo, (Comp.). *Lo Urbano: Teorías Y Método* (pp. 95-132). Ed. Educa.

Lovera, A. (2014). El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina. En B. Ramírez Velázquez y E. Pradilla Cobos (Comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 196-226). Universidad Autónoma Metropolitana.

López, M. (2013). La organización del 'juecismo' en la provincia de Córdoba: alianzas, candidaturas y liderazgos. En *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de

Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-076/270.pdf>

Lungo, M. y Smolka, M. (2005). "Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana". En: Martim O Smolka y Laura Mullahy (Editores) (2007). *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. Páginas 300 a 307. Disponible en: [http://www.lincolninst.edu/pubs/1767\\_Perspectivas-urbanas](http://www.lincolninst.edu/pubs/1767_Perspectivas-urbanas)

Marengo, C. et al. (2004). La oferta del suelo en la periferia urbana: mercado inmobiliario, posibilidades de expansión y perspectivas futuras de crecimiento. Proyecto Secyt-Unc Resol. N° 126/04. Mimeo.

Marengo, M. C., Monayar, V., Sicoli, M., Lucken, C. V., & Bengualid, J. (2017) Densificación residencial en la ciudad de Córdoba. Estudio cualitativo hacia un índice de calidad residencial. En *3° Encuentro de Investigadores que estudian la ciudad de Córdoba*. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11086/20342>

Marengo, M. C., y Buffalo, L. (2018). Transformaciones socioterritoriales en la ciudad latinoamericana, el crecimiento urbano y los procesos de enseñanza en clave interdisciplinaria. El caso de Córdoba, Argentina. *Urbana*, 19, 1-17. Disponible en <http://www.urbanauapp.org/>

Malecki, J. S. (2015). De la Córdoba de las campanas a la Córdoba de las avenidas: transformaciones urbanas y nuevos imaginarios urbanos en Córdoba, 1947-1975. En: *Caiana*; 6; (8); 81-100; Centro Argentino de Investigaciones de Arte. Disponible en: [http://caiana.caia.org.ar/template/caiana.php?pag=articles/article\\_2.php&obj=196&vol=6](http://caiana.caia.org.ar/template/caiana.php?pag=articles/article_2.php&obj=196&vol=6)

Mencucci, M. J. (2012). Fideicomiso: una alternativa para invertir en el sector de la construcción. Trabajo Final Especialización en Administración Financiera, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0716\\_MencucciMJ.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0716_MencucciMJ.pdf)

Molinatti, C. (2013). Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías. En: Diego Alfonso Erba (org.) *Definición de políticas de suelo en América Latina. Teoría y práctica*. Estados Unidos, pp. 133-150.

Molinatti, C (2017) Participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias. En: *Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales - 1a ed., 82 p. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ISBN 978-

987-4195-03-6. Disponible en: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias\\_ley\\_habitat.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/Guias_ley_habitat.pdf)

Monayar, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios*, (24), 113-130. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1596>

Monayar, V. (2014). Informalidad urbana y acceso al suelo. Políticas habitacionales en el municipio de Córdoba 1990-2010. *Tesis doctoral*. Doctorado en Ciencias Sociales, orientación Geografía. Universidad Nacional de Tucumán.

Monayar, V. (2016). Informalidad urbana y acceso al suelo : políticas habitacionales en el Municipio de Córdoba (1990-2010). *Revista Hábitat Inclusivo*, (8), 1-23. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: Disponible en: <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/informalidad-urbana-y-acceso-al-suelo-politicas-habitacionales-en-el-municipio-de-cordoba-1990-2010/>

Monayar, V. y Elorza, A. (2016). Segregación residencial socioeconómica y mercado de suelo. El caso de la ciudad de Córdoba en el periodo 2001-2008. En: *II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología*. Asociación Argentina de Sociología, Villa María.

Monayar, M. V. (2018). Ocupación informal del espacio urbano: situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010. En *ACE: architecture, city and environment*, 12 (36), 111-130. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/114750>

Morales-Schechinger, C. (2005). Políticas De Suelo Urbano, Accesibilidad De Los Pobres Y Recuperación De Plusvalías. *Lincoln Institute of Land Policy*.

Morales-Schechinger, C. (2005). Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano. *Lincoln Insitute of Land Policy*.

Michelazzo, C. y Salguero Myers, K. (2017) Capitalismo, refundação e conflito. A disputa pelo espaço-tempo urbano em Córdoba, Argentina. *Territorios*, n.37, pp.17-40. ISSN 0123-8418. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4833>

Nates Cruz, B. y Raymond, S. 2007. *Buscando la naturaleza. Migración y dinámicas rurales contemporáneas*. Barcelona, Anthropos.

Pereira, P. C. X. (2015) Procesos e problemas na urbanização da América Latina: teoría e historia. Ponencia presentada en el *II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana*. Universidad Nacional de Colombia. Medellín.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (1ª Ed. 1976). Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Peresini, N. D. V. (2021). La institucionalización de “convenios urbanísticos” en el marco del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local. *Script Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(1). Disponible en: <https://doi.org/10.1344/sn2021.25.32238>

Peresini, N. D. V. (2021). La consolidación de la gobernanza empresarialista en la gestión urbana local. Un recorrido a través de las adaptaciones normativas e institucionales en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200116>

Peresini, N. D. V. (2020). Los mecanismos de vinculación público–privada en la gestión urbana local. Un recorrido a través de un caso de estudio. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 7(2). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/cep.v7n2.86610>

Pérez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 29(3), 481-512. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102014000300481](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102014000300481)

Pérez, P. (2016). La heterogeneidad en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorio*, 34, 87-112. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.04>

Pradilla Cobos, E. (1989). Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina. En Lungo, M (comp.). *Lo urbano: teorías y método*, (pp. 31-64). Editorial EDUCA.

Pradilla Cobos, E. (2018) Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina. En Coraggio et al (Coord.). *Economía de las ciudades de América Latina hoy: enfoques multidisciplinarios*. Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN: 9789876303965.

- Quintana Salvat, F., Barbeito, O., y Menso, R. (2000). Carta de peligrosidad (amenaza) de inundación, erosión y anegamiento para las acciones de prevención. *Córdoba Argentina: F CEFyN, U NC.*
- Raspall, T. (2014). *El rol de los actores en la configuración de la oferta de viviendas nueva en la ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad. El caso de barrio de Caballito, 2003- 2008.* Tesis de maestría en Sociología Económica. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Raspall, T. (2017). Actores y estrategias empresarias en el mercado inmobiliario: Un análisis de la oferta de vivienda nueva en la ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad. *Cuaderno urbano*, 23 (23), 1-10.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, 65 (1), 3-21.
- Resse, E. (2009). Grandes Intervenciones Urbanas. Conceptos y características fundamentales. [Documento de presentación]. En: *Lincoln Institute of Land Policy.*
- Resse, E (2016). Antecedentes y temas críticos de la experiencia latinoamericana en Grandes Proyectos Urbanos. [Archivo de Vídeo]. En: *Lincoln Institute of Land Policy*, 1 de junio de 2016. Youtube. Disponible en: <https://youtu.be/pZr8-qdZ6RU>
- Reese, E. y Catenazzi, A. (2010). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En *Gestión municipal y ciudad*. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior - BID. ISBN 978-987-33-0380-7.
- Rodríguez, A., & Abramo, P. (2005). Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado del suelo urbano. *Lincoln Institute of Land Policy*
- Ronconi, L., Casazza, J., Monkkonen, P., & Reese, E. (2012). Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario. *Centro de Investigación y Acción Social, Argentina*. Documento de Trabajo, 9.
- Ricci, C. (2018). *Capital, Estado y Espacio urbano: las transformaciones territoriales de la estructura urbana de la ciudad de Córdoba a partir de la radicación de las industrias automotrices privadas IKA y FIAT, 1953-1968.* Tesis de grado de la Licenciatura en Geografía, FFyH, Universidad Nacional de Córdoba.

- Sangroniz, M. E. y Torres, S. M. (2020). Barrios informales, vulnerabilidad social, territorial y reconocimiento catastral: un acercamiento para la política pública. Informe de Trabajo Final de la Licenciatura en Geografía, FFyH, UNC.
- Schteingart, M. (1979). El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México". En: *Demografía y Economía*, 13 (4), 449-466.
- Schteingart, M. (1983). La promoción inmobiliaria en el área metropolitana de la ciudad de México (1960- 1980). En: *Demografía y economía*, 17 (1), 83-105.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. México D.F.* Ed. El Colegio de México.
- Smolka, M. (1981). Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. *Revista Interamericana de Planificación*, 15 (60), 70-89.
- Smolka, M. O. (1987). O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *Cadernos ippur/ufri*, 2(1), 41-78.
- Smolka, M. (2005). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. En: *Lan Lines Newsletter. Lincoln Institute of Land Policy*, 15 (1).
- Smolka, M. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. *Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Lincoln Institute of Land Policy*.
- Smolka, M. y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista Eure*, 29 (88), 55-77. ISSN 0250-7161. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>
- Smolka, M., y Furtado, F. (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*. ISBN: 978-9942-07-583-3.
- Socoloff, I. (2013). *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, estado y ciudad: Un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991-2012)*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Socoloff, I. (2018). Grandes desarrolladores inmobiliarios: hacia una tipología de sus estrategias de inversión y financiamiento entre 2002 y 2015. En: *Jornadas "Empresas, empresarios y burocracias estatales en la producción del espacio urbano a través de la historia"*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

- Socoloff, I. (2019). Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva (2002-2015). *Scripta Nova*, 23 (616).
- Tecco, C., y Fernández, S. (2005). Políticas públicas y segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba, Argentina. En: *VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales*, Buenos Aires.
- Tedesco, G. (2010). 'Aquí es toda gente trabajadora...' Experiencias cotidianas y memorias sobre el pasado reciente en un barrio de la ciudad de Córdoba. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UNGS, Buenos Aires, Mimeo.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. Ed. EDICOL.
- Topalov, C., y Velázquez Carrillo, F. E. (1984). *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*. Siglo XXI, España Editores S. A.
- Tecco, C. (2004). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal. *Seminario Nacional de RedMuni: teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina*. Córdoba.
- Ventura, V. (2019). Producción y productividad de la normativa urbana. El trabajo político de los sectores medios en sus contiendas por la ciudad. *Derecho Y Ciencias Sociales*, (21), 80-103. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/18522971e80-103>
- Molinatti, Florencia. (2013). Segregación residencial e inserción laboral en la ciudad de Córdoba. *EURE (Santiago)*, 39(117), 117-145. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000200006>
- Elorza, A. L. (2016). Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social en el caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuaderno urbano*, 20(20), 0-0. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.2020943>

## FUENTES Y DOCUMENTOS

- Municipalidad de Córdoba (1973). Diagnóstico Tentativo y Alternativas de Desarrollo Físico para la ciudad de Córdoba, Asesoría de Planeamiento Urbano -APU, Directora: Arq. María E. Foglia.
- Municipalidad de Córdoba (2000). Córdoba en su situación actual. Bases para un Diagnóstico (2000). Dirección de Urbanismo.
- Municipalidad de Córdoba (2004). Córdoba, una ciudad en cifras. Guía estadística de la ciudad de Córdoba. ISBN: 987-20720-5-1.
- Municipalidad de Córdoba (2008). Bases para el Plan Director de la ciudad de Córdoba. Lineamientos y estrategia general para el reordenamiento del territorio.
- Municipalidad de Córdoba, Urbanizaciones de iniciativa privada con autorización de venta, periodo (1990-2019), según Art. 160° Ord n° 12.729. Recuperado de: <https://acortar.link/MzADh>. Fecha de consulta: marzo de 2021.
- Municipalidad de Córdoba, Decreto N° 14/03. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Córdoba, Decreto N° 3184/08. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Córdoba, Decreto N° 3186/08 Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Córdoba, Decreto N° 3457/16. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Córdoba, Expediente N° 082506/06. Archivo Municipal.
- Municipalidad de Córdoba, Expediente N° 082507/06. Archivo Municipal.
- Municipalidad de Córdoba, Expediente Municipal N°12580. Archivo Municipal.
- Municipalidad de Córdoba, Ordenanza N° 11545/08. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Córdoba, Ordenanza N° 12350/14. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Córdoba, Ordenanza N° 12504/15. Disponible en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Red Ciudadana Córdoba (2019). Documento. Siete años de Convenios Urbanísticos. Recuperado de: <https://acortar.link/9cb080>. Fecha de consulta: marzo de 2021

- Grupo EDISUR (2020). Libro Institucional del Grupo EDISUR. Recuperado de: <https://acortar.link/esIPR5>. Fecha de consulta: diciembre del 2020
- Grupo EDISUR (2016). Estado y memoria contable del año 2014. Disponible en: <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/inversores/>
- Grupo EDISUR (2016). Estado y memoria contable del año 2016. Disponible en: <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/inversores/>
- Grupo EDISUR (2016). Estado y memoria contable del año 2017. Disponible en: <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/inversores/>
- Grupo EDISUR (2019). Estado y memoria contable del año 2019. Disponible en: <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/inversores/>
- Informe Coyuntura, IERIC. Disponibles en: <https://www.ieric.org.ar/estadistica/informes-de-coyuntura/>
- Revista Manantiales (2015). Grupo EDISUR.
- Revista Manantiales (2019). Grupo EDISUR.
- Revista Manantiales (2021). Grupo EDISUR.

## NOTAS PERIODÍSTICAS Y DOCUMENTALES

- Amengual, M. (2005) "La apuesta es que el ciudadano tenga crédito". *La Voz del Interior*. Recuperado de: [http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota\\_id=333645&high=CEDUC](http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=333645&high=CEDUC). Fecha de consulta: julio de 2018
- Amengual, M. (2007). "Desarrollistas con abucheos para Juez y elogios a Schiaretti". *La Voz del Interior*. Recuperado de: [http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota\\_id=141021&high=CEDUC%20INFRAESTRUCTURA](http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota_id=141021&high=CEDUC%20INFRAESTRUCTURA). Fecha de consulta: julio de 2018
- Amengual, M. (2007b). "Desarrollistas piden eliminar la tasa de edificación en Córdoba". *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/default.asp?edicion=/07/08/09/>. Fecha de consulta: julio de 2018
- Beccacece, R. (2009). "10 años desarrollando ciudad". Revista Cálamo (4), Grupo EDISUR. Fecha de consulta: noviembre de 2019
- Beccacece, R. (2011) "Nuestro Espacio, Manantiales ciudad nueva", [Archivo de Video]. Enfoque Urbano, Grupo EDISUR. [https://www.youtube.com/watch?v=DpdOt7jAwa0&ab\\_channel=GRUPOEDISUR](https://www.youtube.com/watch?v=DpdOt7jAwa0&ab_channel=GRUPOEDISUR). Fecha de consulta: julio de 2019
- Beccacece, R. (2013) "El mercado, la venta y la comunicación de una cartera multiproducto". Workshops, Mundo Inmobiliario Córdoba.
- Beccacece, R. (2015) "Grupo EDISUR. Red de inversores: Propuestas a distintas escalas de inversión bajo un nuevo modelo de negocios en Córdoba". Panel, Expo Real Estate Argentina.
- Beccacece, R. (2015b). "Manantiales. Presente y futuro del Grupo EDISUR". Revista Cálamo Manantiales, p. 20
- Beccacece, R. (2020). "Charla Informativa. ¿Cómo cuidar tus ahorros en este momento?" [Archivo de Video]. GRUPOEDISUR. <https://www.youtube.com/watch?v=Ypj4LboSpd0>. Fecha de consulta: julio de 2019
- Carranza, J. P. (2020). "¿Cómo evolucionó el valor de la tierra en la ciudad de Córdoba en la última década?". Nota de prensa. <https://www.idecor.gob.ar/como-evoluciono-el-valor-de-la-tierra-en-la-ciudad-de-cordoba-en-la-ultima-decada/>. Fecha de consulta: septiembre de 2021

- Domina, E. (2012). "La Ceduc respaldó los convenios urbanísticos". La Voz. <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/ceduc-respaldo-convenios-urbanisticos>. Fecha de consulta: julio de 2019
- Lazcano, C. (2012). "Desarrollistas piden calcular la plusvalía por diferencia de rentabilidad". *Comercio y Justicia*. Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/14510214/desarrollistas-piden-calcular-la-plusvalia-por-diferencia-de-rentabilidad>. Fecha de consulta: julio de 2019
- La Voz (2008). "La concertación con Edisur incluirá dos dispensarios". Recuperado de [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=241597](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=241597). Fecha de consulta: septiembre de 2018
- Maluf, E. (2012). La crisis frena los nuevos proyectos inmobiliarios. *La Voz del Interior*. Recuperado de: [http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota\\_id=439509&high=C%E1mara%20Empresarial%20de%20Desarrollistas%20Urbanos](http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota_id=439509&high=C%E1mara%20Empresarial%20de%20Desarrollistas%20Urbanos). Fecha de consulta: julio de 2019
- Maluf, E. (2013). "Pedirán que Córdoba adhiera al blanqueo". La Voz. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/negocios/pediran-cordoba-que-adhiera-al-blanqueo>. Fecha de consulta: julio de 2019
- Moroni, R. (2010) "En procura de una política de Estado fundada en el acuerdo y la concertación". La Voz del Interior. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/municipalidad-de-cordoba/en-procura-de-una-politica-de-estado-fundada-en-el-acuerdo-y-la-concertacio>. Fecha de consulta: julio de 2019
- Moroni, R. (2014) "GRUPO EDISUR crece y lanza nuevas propuestas - Conferencia de Prensa". [Archivo de Video]. [https://www.youtube.com/watch?v=JmqbRPGieM&ab\\_channel=GRUPOEDISUR](https://www.youtube.com/watch?v=JmqbRPGieM&ab_channel=GRUPOEDISUR). Fecha de consulta: julio de 2019
- Ortega, O. (2012). "El debate sobre los convenios urbanísticos en el Consejo". *Consejo Deliberante ciudad de Córdoba*. [http://www.cdcordoba.gob.ar/contenidogral.php?id\\_contenido=1165](http://www.cdcordoba.gob.ar/contenidogral.php?id_contenido=1165) Fecha de consulta: noviembre de 2017
- Parga, A. (2013) "El mercado, la venta y la comunicación de una cartera multiproducto". Workshops, Mundo Inmobiliario Córdoba.
- Parga, A. (2020). "Charla informativa online | Dólar 2020: Consejos para invertir en inmuebles en Córdoba". Grupo EDISUR

- [https://www.youtube.com/watch?v=56rXXX833qk&ab\\_channel=GRUPOEDISUR](https://www.youtube.com/watch?v=56rXXX833qk&ab_channel=GRUPOEDISUR) Fecha de consulta: noviembre de 2021
- Parga, H. (2011). "La desconfianza está despierta". *La Voz*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/noticias/negocios/desconfianza>. Fecha de consulta: julio de 2019
  - Parga, H. (2013b) "Diálogos en Libertad". [Archivo de Video], Grupo EDISUR [https://www.youtube.com/watch?v=8PapQduzA64&ab\\_channel=GRUPOEDISUR](https://www.youtube.com/watch?v=8PapQduzA64&ab_channel=GRUPOEDISUR). Fecha de consulta: julio de 2019
  - Parga, H. (2016) "Unidos por un sueño". *La Voz*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/numero-cero/unidos-por-un-sueno>. Fecha de consulta: julio de 2019
  - Parga, H. (2016b) "Lo importante no es lo que vendes, sino por qué te lo compran". Nota de Prensa. Disponible en: <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/news/lo-importante-no-es-lo-que-vendes-sino-por-que-te-lo-compran/>. Fecha de consulta: septiembre de 2017
  - Parga, H. (2021). "Un legado para la historia de la ciudad", Revista Manantiales, Grupo EDISUR.
  - Pizarro, C. (2011). "Desarrollistas, inmobiliarias y administradores aseguran bordear el colapso. Las zonas más complicadas: Alta Córdoba, Alberdi, General Paz, Cofico, San Vicente y San Martín". *La Voz*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cordoba-ciudad/advienten-que-red-cloacas-no-soporta-mas-conexiones/> Fecha de consulta: julio de 2019
  - Rivero, S. (2011) "Recorremos Manantiales Ciudad Nueva", Enfoque Urbano, Grupo EDISUR [Archivo de Video]. [https://www.youtube.com/watch?v=87GX34zCtjo&ab\\_channel=GRUPOEDISUR](https://www.youtube.com/watch?v=87GX34zCtjo&ab_channel=GRUPOEDISUR). Fecha de consulta: julio de 2019
  - Ternailon, B. (2013) "El mercado, la venta y la comunicación de una cartera multiproducto". Workshop, Mundo Inmobiliario Córdoba.
  - Giunta, J. (2014). Convenio con Edisur por \$ 73 millones para obras. *La Voz*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/politica/convenio-con-edisur-por-73-millones-para-obras/>. Fecha de consulta: agosto de 2019
  - Grupo EDISUR (2011) "Herramientas para el desarrollo urbano Concertación público – privada". Nota de Prensa, Departamento de Estudios. Recuperado de: <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/news/> Fecha de consulta: octubre de 2016

- Grupo EDISUR (2012). "Megaurbanizaciones, una tendencia que se consolida". Nota de prensa, Grupo EDISUR. <https://www.grupoedisur.com.ar/web/es/news/megaurbanizaciones-una-tendencia-que-se-consolida/> Fecha de consulta: octubre de 2016
- Grupo EDISUR (Mayo de 2020) "Manantiales: antes y después". [Archivo de Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=SjDNn9RnpTY&t=46s> Fecha de consulta: marzo de 2021
- Grupo EDISUR (Junio de 2020) "Lotes en Manantiales" [Archivo de Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=F2Nshnk28JA>. Fecha de consulta: marzo de 2021
- Reyna, F. (2015). "Manantiales. Presente y futuro del Grupo EDISUR". Revista Cálamo Manantiales, p. 20.
- Reyna, F. (2013) "Gustavo Tobi entrevistó a los Directores de GRUPO EDISUR". [Archivo de Video] [https://www.youtube.com/watch?v=HIL0675H8sl&ab\\_channel=GRUPOEDISUR](https://www.youtube.com/watch?v=HIL0675H8sl&ab_channel=GRUPOEDISUR) Fecha de consulta: octubre de 2016
- Rivero, S. (2015) "Grupo EDISUR. Red de Inversores: Propuestas a distintas escalas de inversión bajo un nuevo modelo de negocios en Córdoba". Panel, Expo Real Estate Argentina
- Reporte Inmobiliario (2012). "Grupo EDISUR ganó el premio a la creatividad inmobiliaria". Disponible en: <https://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article2523-grupo-edisur-gano-el-premio-a-la-creatividad-inmobiliaria-2012.html> Consulta 06/07/2021. Fecha de consulta: diciembre de 2021
- Pizarro, C. (2011). Advierten que la red de cloacas no soporta más conexiones. *La Voz del Interior*. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cordoba-ciudad/advierten-que-red-cloacas-no-soporta-mas-conexiones/> Fecha de consulta: octubre de 2018
  - Piumetto, M. (2020) "En una década, el valor de la tierra en la ciudad de Córdoba aumentó en dólares un 116%". Nota de prensa. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/en-una-decada-el-valor-de-la-tierra-en-la-ciudad-de-cordoba-aumento-en-dolares-un-116.phtml> Fecha de consulta: diciembre de 2020

# ANEXO METODOLÓGICO

## **Notas sobre los procedimientos metodológicos respecto a los Convenios Urbanísticos**

A continuación se presentan los procedimientos metodológicos llevados adelante en el análisis de los Convenios Urbanísticos firmados entre EDISUR y la Municipalidad de Córdoba.

### **1. Lectura y sistematización de datos**

Una primera tarea desarrollada fue la lectura sistemática de cada uno de los expedientes de los tres Convenios Urbanísticos (CU) a efectos de recuperar sus aspectos más relevantes. Es importante destacar que cada uno de estos documentos tiene una gran extensión en tanto contiene: presentaciones desarrolladas por parte de la empresa, informes de distintas dependencias municipales, expedientes administrativos, resoluciones normativas y addendas complementarias.

El CU N° 11545 de 2008 dispone de un expediente (N° 182.485/08) de más de 160 fojas, cuatro addendas complementarias y diecinueve anexos. El Convenio N° 12350 de 2014, se apoya en un expediente de más de 630 fojas, 5 addendas complementarias y cuatro anexos. Por su parte, el Convenio N° 12504 de 2015, dispone de un expediente 450 fojas, una addenda complementaria y cinco anexos. En cada uno de estos expedientes se dispone de la propuesta inicial del Grupo EDISUR; los correspondientes informes de la Dirección de Planeamiento y la Comisión de Convenios Urbanísticos; la memoria descriptiva y específica del cálculo de plusvalías y de las obras comprometidas; como así también las resoluciones municipales correspondientes.

### **2. Georeferenciación**

Continuando, y para hacer un análisis espacial, se procedió a georeferenciar la información de cada uno de los CU. Esta tarea consistió en localizar por cada actuación, las parcelas involucradas y las obras derivadas de la captura de plusvalías. Esta tarea implicó el cruce con datos catastrales de la Ciudad de Córdoba (datasets). Estos datos fueron procesados mediante el Sistema de Información Geográfica (SIG) *QGIS 3.24*.

### 3. Sistematización de valores y construcción de indicadores

Por cada CU se trabajó en la sistematización de aquellos valores de importancia para el análisis. Se estructuró una tabla de Excel con información básica: superficie ordenanzas previas y modificaciones, beneficio resultante, captura de plusvalía estipulada, etc.

A ello se sumó, el procesamiento de aquella información disponible en expedientes considerada útil para la reconstrucción y estimación aproximada de aquellos valores que no se disponían. Esta fue una tarea central al momento de crear indicadores como, por ejemplo, el de *ganancia extraordinaria total* y *ganancia extraordinaria del promotor*.

**Gráfico 18:** Valores e Indicadores de los Convenios Urbanísticos del GPU Manantiales

		Ord. 11545/08	Ord. 12350/14	Ord. 12504/15
1	<b>Superficie Urbanizable para el Cálculo (m2)</b>	758.815 m2	5.291.758 m2	753.831 m2
2	<b>Momento 1: Ordenanza Previa</b>			
	Unidades de Lote	415	2.171	309
	Sup. Total Parcelas Residenciales	418.395 m2	3.256.467 m2	463.896 m2
	Sup. Promedio por parcela	1.000 m2	1.500 m2	1.500 m2
3	<b>Momento 2: Ordenanza Obtenida</b>			
	Unidades de Lote	1.378	13.089	1.865
	Sup. Total Parcelas Residenciales	509.860 m2	3.497.161 m2	498.184 m2
	MB Sup. Promedio por parcela	370 m2	267 m2	267 m2
	Precio vendible del M2 de referencia para el cálculo de plusvalía	77 US\$/m2	72 US\$/m2	105,7 US\$/m2
4	<b>Ganancia Extraordinaria Total (GET)</b>			
	Unidades de Lote	963	10.918	1.555
	Sup. Parcelas Residenciales (m2)	91.465	2.969.102	415.467
	US \$	10.463.214 US\$	213.814.771 US\$	43.907.622 US\$
	Incremento porcentual en und. d lote	232 %	502,9 %	503,56 %
	% de incremento en la Superficie Neta Urbanizable	22 %	4,55 %	4,55 %
5	<b>Captura de Plusvalía Municipal</b>			
	%	31,54 %	10 %	10 %
	Unidades de Lote	Sin datos	1.092	155
	Sup. Parcelas Residenciales (m2)	Sin datos	296.965 m2	41.407 m2
	US \$	3.300.000 US\$	21.381.451 US\$	4.376.647 US\$
	<b>PM Primer Componente (sesión de suelo)</b>			
	% sobre total	Sin datos	59 %	44 %
	m2	Sin datos	175.100 m2	18.551 m2
	US \$ (su equivalencia)	Sin datos	12.605.552 US\$	1.960.839 US\$
	<b>PM Segundo Componente (Obras)</b>			
	% sobre total	Sin datos	41 %	56 %
	m2	Sin datos	121.864 m2	22.855 m2
	US \$	Sin datos	8.773.069 US\$	2.415.805 US\$
6	<b>Ganancia Extraordinaria Promotor (GEP)</b>			
	m2	91.465 m2	2.672.685 m2	373.994 m2
	US \$	7.163.214 US\$	192.433.320 US\$	39.530.975 US\$

**Notas:**

—Los valores en color naranja fueron reconstruidos y estimados, de modo aproximado, a partir de la información disponible en los expedientes correspondientes a cada Convenio y a fuentes primarias complementarias.

Fuente: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

A continuación detallamos la fórmula de cada indicador construido:

- **(4) Ganancia extraordinaria Total (GET):** Se define por el impacto total del cambio normativo en la valorización de las parcelas involucradas.

$US \$ = \text{Ganancia Extraordinaria del Promotor} + \text{Plusvalía Capturada por el Municipio}$

- **(6) Ganancia Extraordinaria Promotor (GEP):** Refiere a la ganancia que la empresa obtiene por el cambio normativo, descontando el pego de la plusvalía municipal. Asimismo, resulta del producto entre la ganancia extraordinaria en superficie por el precio del m2 que se consideró como referencia. Así, sobre los datos disponibles, la fórmulas utilizadas fueron:

$\text{GananciaExtraordinariaTotal} - \text{PlusvalíaMunicipal}$

$$\text{GananciaExtraordinariadelPromotor}(m2) \times \text{PreciodelM2} \left( US \frac{\$}{M} 2 \right)$$

#### 4. Sobre el CU N° 11545/2008

El expediente de este CU, según constatamos en nuestro trabajo de campo en el Archivo Municipal en 2015, se encontraba incompleto y no contenía el “Anexo XIX: Determinación de la Plusvalía”. Para nuestra investigación, esto significó un inicial e importante limitante en tanto en él se debía encontrar el detalle del beneficio resultante del convenio y el cálculo de la plusvalía municipal. Datos claves para nuestros objetivos. Sin embargo, en el año 2022, una ex funcionaria de la Secretaría de Catastro municipal nos proporcionó parte de este Anexo, los folios 161 y 163-168 (Tabla 2). En estas páginas está el detalle del cálculo realizado para las superficies correspondientes a las parcelas 125 (Manantiales III), 101 (Manantiales IV) y 162 (Manantiales V); sin embargo, no se presenta el cálculo para las otras doce parcelas involucradas en el CU. Frente a este limitante, optamos por reconstruir el cálculo para el total de las parcelas a partir de los datos disponibles en el expediente y de supuestos derivados del propio Anexo XIX.

En este sentido, procedimos a expandir los cálculos de las tres parcelas del Anexo XIX a la totalidad de las parcelas contempladas en el Convenio (Tabla 3). En este cálculo no se consideró las Parcelas 25, 53 y 164, en tanto disponían ya de una asignación normativa residencial de mediana densidad (H1); asimismo se consideró que el resto de las parcelas tenían previamente una asignación normativa de URE.

**Gráfico 19:** *Convenio Urbanístico N° 11545/2008, según Anexo XIX.*

Convenio Urbanístico de 2008 (según AnexoXIX, parcelas 125, 101 y 166)			
Nº	Indicador	Valor	
1	Tierra Rústica Urbanizable (m2)	332.000	m2
2	Ganancia Extraordinaria del Promotor (US\$)	3.136.149	US\$
3	Captura de Plusvalía Municipal (US\$)	2.923.476	US\$
4	Ganancia Extraordinaria Total	6.059.625	US\$
5	Plusvalía Captura por el Municipio (%)	48,25	%
6	Precio del M2	77	US\$/m2
7	Ganancia Extraordinaria del Promotor (m2)	40.278	m2
8	% de incremento en la Superficie Neta Urbanizable	22	%

Fuente: Anexo XIX, Ord. Nº 11545/2008

**Gráfico 20:** Expansión de datos del Convenio Urbanístico Nº 11545/2008

Convenio Urbanístico de 2008 (según parcelas totales no residenciales)			
Nº	Indicador	Valor	
1	Tierra Rústica Urbanizable (m2)	758.815	m2
2	Ganancia Extraordinaria del Promotor (US\$)	7.163.214	US\$
3	Captura de Plusvalía Municipal (US\$)	3.300.000	US\$
4	Ganancia Extraordinaria Total	10.463.214	US\$
5	Plusvalía Captura por el Municipio (%)	31,54	%
6	Precio del M2	77	US\$/m2
7	Ganancia Extraordinaria del Promotor (m2)	91.465	m2
8	% de incremento en la Superficie Neta Urbanizable	22	%

Notas:

—Los valores en **color naranja** fueron reconstruidos y estimados, de modo aproximado, a partir de la información disponible en el expediente correspondiente y de fuentes primarias complementarias.

Fuente: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

A continuación detallamos la fórmula sobre la que se trasladó el cálculo desde el Anexo XIX a la totalidad de las parcelas:

- **(2) Ganancia Extraordinaria del Promotor (US\$)**

*= Tierra Rústica Urbanizable (m2) / Ganancia Extraordinaria por M2 de Tierra Rústica Urbanizable (US\$/m2)*

- **(6) Ganancia Extraordinaria Total**

*= Ganancia Extraordinaria del Promotor (US\$) + Captura de Plusvalía Municipal (US\$)*

- **(7) Plusvalía Captura por el Municipio (%)**

*= Captura de Plusvalía Municipal (US\$) / Ganancia Extraordinaria Total*

## APÉNDICE

---

### Apéndice A

**Gráfico 21:** *Permisos y superficie permitida cubierta total de la ciudad de Córdoba. Período 1994-2010*

Año	Total Permisos	SupPermisada M2
1994	2525	709536
1995	1805	587609
1996	1340	468831
1997	1744	442359
1998	2790	576896
1999	1746	400494
2000	3829	994567
2001	3586	942553
2002	1974	558401
2003	1812	707948
2004	1877	747316
2005	1760	947168
2006	1462	1126142
2007	1434	866946
2008	2039	1264947
2009	1824	1481861
2010	2572	1705478

*Fuente:* Dirección General de Estadísticas y Censos. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

## Apéndice B

**Gráfico 22:** Cartografía Institucional del GPU Manantiales (2004-2019)

N.	Año	Proyecto	Tipo de Instrumento	Ordenanza/Decreto	Ubicación	Parcelas			Normativa		
						Número	Titularidad	Superficie (m2)	Previa		Modificatoria
									Según Ord. 8256/85	URE Ord. 8606	
1	2004	Manantiales I (Manantiales Country)	Autorización de URE –Ord. N° 8606/91	Decreto N° 3184/08	Sector I	D30, Z19, M001, P127	Urbanizaciones Residenciales S.A.	150.000	Reserva de Verde	Si	URE
2	2006	Manantiales II (Manantiales Country)	Autorización de URE –Ord. N° 8606/92	Decreto N° 3186/08	Sector I	D30, Z19, M001, P103	Urbanizaciones Residenciales S.A.	150.000	Reserva de Verde	Si	URE
3	2006	Manantiales III	Autorización de URE –Ord. N° 8606/93	Sin decreto. Exp.082506/20	Sector I	D30 Z19 M01 P125	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	153.816	Reserva de Verde	Si	Factibilidad de URE
4	2006	Manantiales IV	Autorización de URE –Ord. N° 8606/94	Sin Decreto. Exp.082507/20	Sector I	D30 Z19 M01 P101	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	138.821	Reserva de Verde	Si	Factibilidad de URE
5	2006	Manantiales V	Autorización de URE –Ord. N° 8606/95	Sin Decreto. Exp.082507/20	Sector I	D30 Z19 M01 P166 (162)	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	40.294	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Si	Factibilidad de URE
6	2006	Altos de Manantiales	Fraccionamientos de Tierras - Ord. N° 8060/85-	S/D	Sector I	S/D	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	160.000	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Si	-
7		Manantiales Ciudad Nueva	Firma de Convenio Urbanístico	Ord. 11545/08	Sector I	D30 Z19 M01 P125	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	153.816	Reserva de Verde – Factibilidad URE	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P101	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	138.821	Reserva de Verde – Factibilidad URE	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P166	Fiduciaria del Sur S.A – Grupo EDISUR	40.294	Uso residencial de mediana densidad (H1) – Factibilidad URE	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P22	EDISUR S.A.,	40.405	RV	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P25	EDISUR S.A.,	69.808	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P53	EDISUR S.A.,	65.948	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P162	EDISUR S.A.,	153.118	RV	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P163	EDISUR S.A.,	743	RV	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P164	EDISUR S.A.,	25.911	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P165	EDISUR S.A.,	1.464	K	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P18	EDISUR S.A.,	90.650	RV	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P20	EDISUR S.A.,	40.840	RV	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D30 Z19 M01 P23	Dominio público provincial	2.008	Sin designación	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
D30 Z19 M01 P26	Dominio público provincial	2.614	Sin designación	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)						
D30 Z19 M01 P89	Asociación Española de Socorros	94.041	Sin designación	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)						

7	2013	La Cascada Country Golf	Compra a terceros de URE – Ord. N° 8606/91	s/d	Sector II	s/d	s/d	120 ha	URE	Si	URE
8	2014	Manantiales Sector II	Firma de Convenio Urbanístico -Ord. 11272/12-	Ord. N° 12.350/14	Sector II	D33 Z03 M013 P195	EDISUR S.A.	89.095	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D33 Z03 M013 P196	EDISUR S.A.	79.247	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D33 Z08 M001 P001	Herederos Bonciolini, con mandato a Edisur S.A.	800.000	Zona N	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D33 Z09 M001 P003 (001 s/ catastro municipal)	Herederos Bonciolini, con mandato a Edisur S.A.	1.000.000	Zona N	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D34 Z05 M001 P001	Herederos Bonciolini, con mandato a Edisur S.A.	880.000	Zona N	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D34 Z05 M001 P002	Herederos Bonciolini, con mandato a Edisur S.A.	120.000	Zona N	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D34 Z06 M001 P001	Herederos Bonciolini, con mandato a Edisur S.A.	541.552	Zona N	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D34 Z07 M001 P001	Fideicomiso MC I, con mandato a Edisur S.A.	907.520	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D34 Z07 M001 P002	Fideicomiso MC I, con mandato a Edisur S.A.	871.527	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
D34 Z07 M001 P004	Ruda y Asrin, con mandato a Edisur S.A.	353.400	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)						
9	2015	Ampliación Manantiales Sector II	Firma de Convenio Urbanístico -Ord. 11272/12-	Ord. N° 12504/15	Sector II	D34 Z06 M001 P002	Villata, con mandato a Edisur S.A.	376.915	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
						D33 Z15 M01 P001	Villata, con mandato a Edisur S.A.	376.915	Zona L	Si	Uso residencial de mediana densidad (H1)
10	2018	San Ignacio Village - Ampliación Manantiales Sector II	Fraccionamientos de Tierras - Ord. N° 8060/85-	Decreto N° 3457/16	Sector II	D33 Z14 M001 P.022/023/026/027/028/029/030 y 031	Fideicomiso San Ignacio Villa	4.142	Zona Iva	Si	-
						D33 Z10 M002 P018	Fideicomiso San Ignacio Villa				
11	2019	Universitarios de Horizonte (de terceros)	Venta de parcelas a Cooperativa Horizonte	s/d	Sector II	D34 Z7 M001 P004	Con mandato a EDISUR S.A. en CU 2014	871.527	Uso residencial de mediana densidad (H1)	Si	-
						D34 Z7 M001 P002	Con mandato a EDISUR S.A. en CU 2014	353.400	Uso residencial de mediana densidad (H1)		

Nota: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

## Apéndice C

**Gráfico 23: Obras derivadas del pago de la participación municipal del Convenio Urbanístico Ord. 11545/08.**

OBRA	DESCRIPCION	UBICACION
1. Materialización de la Calle y de los Espacios Verdes Perimetrales de margen Sur al Arroyo La Cañada	a. Tramo I: entre Vías FFCC Nuevo Central Argentino (NCA) (al noreste) y Desagüe Industrial Fábrica Renault (Desagüe Renault), (al oeste). b. Tramo II: entre Desagüe Renault y Canal Maestro sur (Acueducto Siete Alcantarillas). c. Tramo III: entre Canal Maestro Sur (acueducto Siete Alcantarillas) y Av. de Circunvalación.	Manantiales Sector I
2. Materialización de la Calle y de los Espacios Verdes Perimetrales de margen Norte al Arroyo La Cañada:	a. Tramo I: entre Vías FFCC Nuevo Central Argentino (NCA) y Desagüe Industrial Fábrica Renault (Desagüe Renault). b. Tramo II: entre Desagüe Renault y Canal Maestro sur (Acueducto Siete Alcantarillas). c. Tramo III: entre Canal Maestro Sur (acueducto Siete Alcantarillas) y Av. de Circunvalación.	Manantiales Sector I
3. Ejecución de cruce de Desagüe Anisacate, en su intersección con el arroyo La Cañada, con ejecución de las obras que mitiguen el efecto de la erosión producida en la zona.		Manantiales Sector I
4. Materialización del entubamiento del Canal de Desagüe de la Fábrica Renault Argentina y Ejecución de la calle ubicada sobre la traza del mismo (ancho 14,00 m por toda su longitud).	a. Tramo I: Desde Av. De Circunvalación (al sur) hasta Canal Maestro Sur (al norte). b. Tramo II: Desde Canal Maestro Sur (al sur), hasta Arroyo La Cañada (al norte).	Manantiales Sector I
5. Prolongación de la calle correspondiente al Canal Renault, tramo desde el Arroyo La Cañada (al sur), hasta intersección con prolongación Av. Cruz Roja Argentina, (al norte). (ancho 12,00 m por toda su longitud).		Manantiales Sector I
6. Ejecución de Puente Vehiculares sobre cauce del Arroyo La Cañada:	a. Puente ubicado en la intersección de prolongación de Av. Cruz Roja Argentina y Arroyo La Cañada — paralelo a vías de NCA -. b. Puente ubicado en la intersección de Calle sobre Desagüe Renault y Arroyo La Cañada.	Manantiales Sector I
7. Ejecución de Puentes Vehiculares sobre cauce de Canal Maestro Sur.	a. Puente ubicado en la intersección de Calle sobre Desagüe Renault y Canal Maestro Sur. b. Puente ubicado en la intersección de prolongación de Av. Cruz Roja Argentina y Canal Maestro Sur.	Manantiales Sector I
8. Materialización de la Ronda Urbana (paralela al trazado del FCC NCA), prolongación de la Av. Cruz Roja Argentina.	a. Tramo I: Desde Ingreso URE Manantiales I (al este), hasta Puente Arroyo La Cañada (al oeste). b. Tramo II: Desde Puente Arroyo La Cañada (al este), hasta Puente sobre Canal Maestro Sur (al oeste). c. Tramo III: Desde Puente sobre Canal Maestro Sur (al este), hasta ingreso al barrio Estación Flores (al oeste).	Manantiales Sector I
9. Obras de desagües cloacales para las urbanizaciones que resulten de la aplicación del Convenio (se incluye la URE Manantiales Country).	Se establece que EDISUR se hará cargo de las redes, la obra de bombeo y la obra de anexo entre ésta y la red cloacal de la Municipalidad d Córdoba	Manantiales Sector I
10. Dos (2) Centros de Salud.	Obra, sin equipamiento. De aproximadamente 220 m2 de superficie ubierta cada uno. Según pliego de especificidades técnicas de obras de Centros de Salud. 10 meses desde que la Municipalidad disponga. Dos etapas, cada una de 20 meses.	1° Barrio Estación Flores 2° Barrio Parque República
11. Materializar la apertura del cruce ferroviario y peatonal del Ramal GM11 Ferreyra a Malagueño.	Tramo: entre las estaciones Arturo M. Bas y Barrio Flores	Entrada de Manantiales Sector I. Calle Rio Negro y ramal ferroviario Malagueño
12. Ejecutar 5 obras de gas natural: 2 de construcción de red troncal, 2 provisiones de cañería y 1 de extensión de red.	I. Obra: Construcción De Red Troncal De Gas Natural- Calle Colorado. Pesos Ciento Veinte Mil (\$ 120.000)	B° Cabilido
	II. Obra: Construcción De Red Troncal De Gas Natural-Barrio Comercial Pesos Ciento Cuarenta Y Cinco Mil (\$ 145.000)	B° Comercial
	III. Obra: Provisión De Cañería Red Troncal De Gas Av. Fuerza Aérea. Pesos Ciento Noventa Mil (\$ 190.000)	B° Los Naranjos
	IV. Obra: Extensión De Red De Gas Natural Y Conexión A Red Intema Existente Para Centro De Salud N° 6- B° Villa Rivera Indarte. Pesos Diecinueve Mil Novecientos (\$ 19.900)	B° Villa Rivera Indarte
	V. Obra: Provisión De Cañería 1100 Mts. De Cañerías De Desagüe	-

Nota: elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

## Apéndice D

**Gráfico 24:** Obras derivadas del pago de la participación municipal del Convenio Urbanístico Ordenanza N° 12.350/2014

OBRA	MONTO	UBICACIÓN	Estado de cumplimiento <sup>[1]</sup>
1. Intercambiador Av. Rafael Núñez - Av. Donato Alvarez	\$27.958.625	Zona Noroeste	En ejecución
2. Prolongación Av. Baigorria-Donosa	\$7.691.623	Manantiales Sector I	Finalizado
3. Prolongación Av. Cruz Roja Argentina	\$4.902.803	Zona Sur	No iniciado
4. Prolongación calle Lisandro Novillo Saravia	\$5.898.817	Zona Sur	Finalizado
5. Prolongación calle Bruselas	\$4.070.744	Manantiales Sector I	No iniciado
6. Prolongación Calle Colonia Impira	\$3.763.729	Manantiales Sector II	Finalizado
7. Desagüe Av. Cruz Roja Argentina-Rio Negro	\$7.642.706	Manantiales Sector I	Finalizado
8. Materialización calle Cañada de Gómez	\$11.650.000	Manantiales Sector II	Finalizado
<b>TOTAL</b>	<b>\$73.579.047</b>		

<sup>[1]</sup> Según registro municipal de CU. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2021. <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/planeamiento/registro-municipal-de-convenios-urbanisticos/2845>

*Nota:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

## Apéndice E

**Gráfico 25: Obras derivadas del pago de la participación municipal del Convenio Urbanístico Ord. 12504/2015**

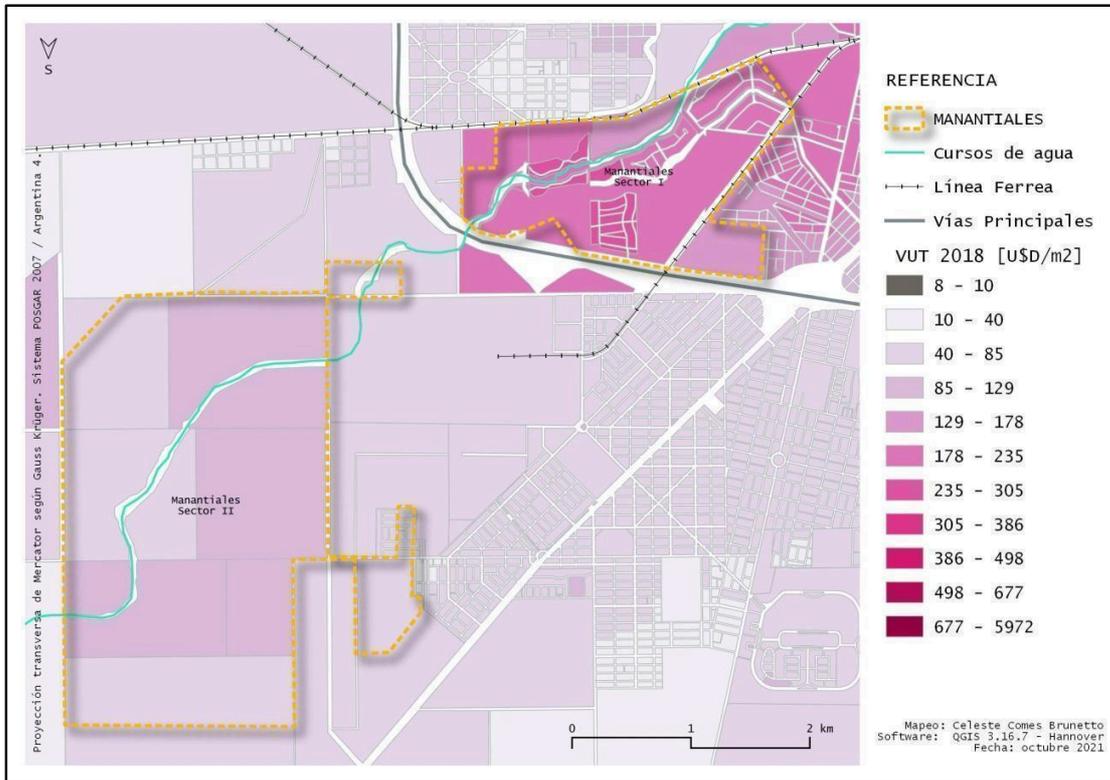
OBRA	MONTO	UBICACIÓN	Estado de cumplimiento <sup>[1]</sup>
1.Reconstrucción, ensanche y pavimentación Av. Roque Arias Etapa II y Desagüe por calle "Núfio de Chávez" Tramo comprendido entre Av. Fuerza Aérea y Canal Maestro Sur	\$7.247.938,39	Oeste de la ciudad	En ejecución
2.Pavimentación de la Av. Rancagua entre calle Pronsato y Av. Juan XXIII- Calzada Este	\$3.641.266,78	Noreste de la ciudad	Finalizado
3.Ejecución de calles Perimetrales al desagüe Anizacate incluyendo cruce del Canal Maestro Sur	\$9.859.497,00	Manantiales Sector I	No iniciado
4.Ciclo vías de la ciudad de Córdoba - Tramo La Cañada entre Humberto Primero y Avenida Pueyrredón	\$2.563.821,13	Centro	No iniciado
<b>TOTAL</b>	<b>\$23.312.523,30</b>		

<sup>[1]</sup> Según registro municipal de CU. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2021.  
<https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/planeamiento/registro-municipal-de-convenios-urbanisticos/2845>

*Nota:* elaboración propia en base a trabajo documental en Ordenanzas y Expedientes Municipales.

## Apéndice F

**Ilustración 36:** Valores Unitarios de la Tierra, sector suroeste, ciudad de Córdoba 2018 (valores en US\$/m<sup>2</sup>)



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de IDECOR, Gobierno de la Provincia de Córdoba