



Sociedad y Economía

ISSN: 1657-6357

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas- Universidad del Valle

Peinado, Guillermo; Barenboim, Cintia Ariana;  
Nicastro, Marcela Inés; Lagarrigue, Patricia Alejandra  
Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor  
aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina  
Sociedad y Economía, núm. 35, Enero-Junio, 2018, pp. 50-77  
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas- Universidad del Valle

DOI: 10.25100/sye.v0i35.7295

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99659352003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina<sup>1</sup>**

*Recovery of Urban Capital Gains and Their Distributive Impacts. The Compensations for Greater Urban Development as a Result of Urban Agreements in the City of Rosario, Argentina*

*Recuperação de plusvalias urbanas e seus impactos distributivos. As compensações por maior aproveitamento urbanístico como resultado de acordos urbanos na cidade de Rosário, Argentina*

## **Guillermo Peinado<sup>2</sup>**

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina  
gpeinado@fcecon.unr.edu.ar

## **Cintia Ariana Barenboim<sup>3</sup>**

Investigadora Asistente del CONICET, Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura,  
Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina  
arq.barenboim@gmail.com

## **Marcela Inés Nicastro<sup>4</sup>**

Municipalidad de Rosario, Rosario, Argentina  
ines\_nicastro@yahoo.com.ar

## **Patricia Alejandra Lagarrigue<sup>5</sup>**

Municipalidad de Rosario, Rosario, Argentina  
patricia.lagarrigue@yahoo.com.ar

**Recibido:** 29-01-2017  
**Aprobado:** 03-05-2018

- 
- 1 Este artículo presenta parte de los resultados del proyecto de investigación “Los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina, como instrumentos de gestión del suelo. Análisis de sus impactos en términos de equidad” desarrollado para el Lincoln Institute of Land Policy durante 2015, período en el que se recolectó la información. Una versión preliminar fue presentada en el XII Congreso Nacional y V Internacional sobre Democracia “La Democracia por Venir. Elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización”, 12 al 15 de septiembre de 2016, Rosario, Argentina.
- 2 Doctorando en Ciencias Sociales.
- 3 Posdoctorado en Segregación socioespacial y valoración inmobiliaria.
- 4 Máster en Patrimonio Urbano, Restauración y Ciudad.
- 5 Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción.

## Resumen

Durante la última década se ha implementado una cantidad importante de convenios urbanísticos entre la municipalidad de Rosario y desarrolladores privados. En este artículo, con base en los cinco proyectos urbanos más importantes, se busca determinar si los beneficios obtenidos a partir de estos desarrollos urbanos han sido equitativamente redistribuidos para el beneficio del conjunto de la comunidad. Para ello se estudian los convenios y en particular el destino de las plusvalías urbanas, recuperadas a partir de una clasificación que busca dar cuenta de si efectivamente implican una redistribución progresiva o si, por el contrario, presentan una endogeneidad regresiva (obras complementarias a la iniciativa privada). Se evidencia que, si bien los convenios urbanísticos permitieron concertar y consensuar inversiones con los desarrolladores privados, las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico no se deberían pensar como posibilitadoras de obras complementarias, sino como una herramienta de captación de plusvalías urbanas con un gran potencial redistributivo aún sin desarrollar.

**Palabras clave:** plusvalía urbana; público-privado; justicia social; desarrollo urbano; planificación urbana.

## Abstract

During the last decade, a significant number of urban agreements have been implemented between the municipality of Rosario and private developers. In this article, based on the five most important urban projects, we seek to determine if the benefits obtained from these urban developments have been equitably redistributed for the benefit of the community as a whole. To achieve this goal, both the agreements and the destination of urban capital gains are studied, recovered from a classification that seeks to determine whether they imply a progressive redistribution or, on the contrary, they show a regressive endogeneity (complementary works to the private initiative). It is evident that, although urban agreements allowed to reach consensus and deals with private developers, compensation for greater urban development should not be thought of as enabling complementary works, but as a tool for capturing urban capital gains with a great redistributive potential that has yet to be developed.

**Keywords:** urban surplus value; private public; social justice; urban development; urban planning.

## Resumo

Na última década tem se implementado uma importante quantidade de convênios urbanísticos entre a prefeitura de Rosário e investidores privados. Considerando os cinco projetos urbanos mais importantes, pretende-se determinar se os benefícios obtidos a partir destes desenvolvimentos, têm sido equitativamente redistribuídos em benefício da comunidade. Para tanto, se estuda o destino das plusvalias urbanas, recuperadas com a classificação que busca explicar se implicam uma redistribuição progressiva ou se, ao contrário, apresentam uma endogeneidade regressiva (obras complementares à iniciativa privada). É evidente que, embora os convênios urbanísticos urbanos tenham permitido consertar e concordar investimentos com investidores privados, não se deve pensar nas compensações por maior aproveitamento urbanístico como facilitadores de obras complementares, mas como uma ferramenta para captar plusvalias urbanas com grande potencial redistributivo, ainda pouco desenvolvido.

**Palavras-chave:** plusvalia urbana, público-privado, justiça social, desenvolvimento urbano, planejamento urbano.



Este trabajo está bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0

---

### ¿Cómo citar este artículo? / How to quote this article?

Peinado, G., Barenboim, C. A., Nicastro, M. I. & Lagarrigue, P. A. Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina. *Sociedad y Economía*, (35), 50-77. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i35.7295>

## Introducción

El planeamiento no es solo arrojar la luz de la razón o la lógica para articular el presente y el futuro, lo individual y lo colectivo, los diferentes usos y funciones de la ciudad; representa una batalla de distintos intereses económicos, donde el valor de cada terreno puede multiplicarse en virtud de un mero acto administrativo (San José, 2003).

La ciudad de Rosario cuenta con diferentes instrumentos que configuran las transformaciones y los crecimientos a escala municipal. Sin embargo, en la práctica este nivel de gobierno no alcanza a desarrollar en detalle las distintas iniciativas edificatorias, la conformación de espacios públicos, ni a cumplir con la instancia legislativa, dado que el plan urbano no es aprobado por el órgano legislativo, el Concejo Municipal. Por ello, el municipio se ha remitido a normativas particulares denominadas plan especial y plan de detalle que dan cuenta y razón de la propuesta de transformación para un determinado sector, área o manzana. Estas directrices se implementan a través de convenios urbanísticos, instrumentos de gestión que establecen las obligaciones que asumen el municipio y el emprendedor privado en la ejecución de cada proyecto de urbanización.

Dichos instrumentos de regulación se implementan en un contexto de crecimiento económico y de la construcción, siendo Rosario uno de los sitios más favorecidos por el nuevo escenario macroeconómico después del 2002. A partir del 2003, la ciudad –al igual que buena parte del país– experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada, principalmente, por el excedente generado en el sector agropecuario, derivado del incremento de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas y la fuerte devaluación de la moneda (Barenboim, 2014).

En este marco económico y urbano nacen los grandes proyectos urbanos en la ciudad, entendidos como cualquier intervención pública o privada de gran escala; que pueden comprender

desde un nuevo conjunto residencial y/o comercial, la transformación del centro histórico o la infraestructura de transporte (Lungo, 2004).

El presente trabajo considera los convenios urbanísticos de gran escala, nueva urbanización o reconversión urbana realizados en la ciudad de Rosario, y se centra en los que predomina la actividad residencial y/o comercial. La intención es determinar si la plusvalía urbana captada a través de compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico por el municipio en el marco de estos convenios urbanísticos ha sido equitativamente redistribuida para el beneficio del conjunto de la comunidad o si ha sido destinada a la revalorización de los propios desarrollos urbanos<sup>6</sup>.

En función de ello, en la siguiente sección se presentan los instrumentos generales y particulares de ordenamiento de los que dispone la ciudad de Rosario, para en la tercera sección desarrollar los mecanismos de gestión y captación de plusvalías de que se dispone. En la cuarta sección se resumen las grandes intervenciones urbanas a trabajar, y el contexto en el que se desarrollaron. Luego se realiza una estimación y un análisis del valor que los privados destinarán a compensaciones por mayor aprovechamiento urbano, además de su relevancia en términos presupuestarios para la ciudad de Rosario y su potencial como “fondeo” del fondo municipal de tierras. En la sexta sección se expone un análisis distributivo de las inversiones privadas en los convenios urbanísticos para determinar en qué medida han sido un instrumento redistributivo o han tendido a concentrar los beneficios del desarrollo urbano. Por último, se introducen una serie de reflexiones finales y recomendaciones a modo de cierre.

6 El artículo no pretende determinar si la distribución de la plusvalía urbana entre los inversores privados y el estado municipal fue equitativa o no (por falta de información oficial sobre su método de cálculo), sino determinar si una vez que fueron capturas dichas plusvalías, tuvieron un destino redistributivo o no.

## **1. Instrumentos de planificación urbana**

### **1.1 Instrumentos generales de ordenamiento**

El ordenamiento del territorio de la ciudad de Rosario se lleva adelante a través de los siguientes instrumentos de carácter técnico: plan urbano (instrumento básico), código urbano y ordenanzas particulares. A continuación se describen los que tienen una relevancia para el desarrollo del presente artículo:

- Plan Urbano Rosario. Es la principal figura del planeamiento en la que se define el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio municipal, entendiendo la ciudad como una totalidad; presenta las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural para su transformación y los procedimientos que orientan la gestión municipal. El Plan Regulador de Rosario de 1968 se ha ido actualizando a través de distintos planes que no lograron pasar la instancia legislativa como un único documento. Por tal motivo, se fueron aprobando por partes los distintos sectores de Rosario a través de instrumentos menores.
- Ordenanza de urbanizaciones y subdivisión del suelo (6492/97). Esta norma regula la clasificación urbanística del suelo así como su subdivisión y todo fraccionamiento de tierra en suelo urbano o rural. Además establece las condiciones cada operatoria urbanística a realizar fijando los porcentajes de suelo a donar al municipio (para calles, espacio público y equipamiento dentro del propio emprendimiento) y los niveles de exigencia y requisitos de infraestructura y equipamiento. En el 2006 a través de la Ordenanza 8054 se establece que cuando por razones de planeamiento las áreas ofrecidas no respondan a un

interés municipal, el urbanizador podrá donar la superficie destinada a espacio público y equipamiento en otros sectores determinados por el municipio, pudiendo incluso optar por una compensación monetaria. Esta pasará a integrar el Fondo Municipal de Tierras con destino a espacio público y equipamientos, formalizado a través de convenios. Asimismo, se definió el mecanismo para el cálculo del valor del predio a donar.

### **1.2 Instrumentos particulares de ordenamiento**

El Plan Urbano Rosario 2007-2017 (Municipalidad de Rosario, 2011b) cuenta con instrumentos específicos orientados a escalas menores y a una planificación más particularizada. Estos son: planes de distrito, plan maestro, plan especial y plan de detalle. Este artículo comprende solamente los planes especial y de detalle, dado que las grandes intervenciones urbanas realizadas a través de convenios de nueva urbanización y/o reconversión urbana se presentan bajo estas dos modalidades:

- Plan especial. Proyecta la transformación física y funcional para un determinado sector de la ciudad, especificando la propuesta para las áreas del dominio público y privado. El documento contiene precisiones acerca de la configuración del espacio público, la definición de los indicadores urbanísticos, la preservación del patrimonio, la superficie y localización destinada a vivienda pública y la división del área en unidades menores para el desarrollo de planes de detalles, cuando así correspondiera.
- Plan de detalle. Es un instrumento técnico de pequeña escala que sirve de puente entre la escala urbana y la escala edificatoria. La finalidad es precisar los indicadores urbanísticos para una manzana, parcela, conjunto de parcelas, calles especiales o sectores calificados como áreas de reserva.

## 2. Mecanismos de gestión y captación de plusvalías

La gestión es entendida como el desarrollo de una estrategia de actuación para favorecer la transformación positiva de un área o de la ciudad en general. Esta puede evidenciarse tanto en la incidencia en el ordenamiento territorial como en el funcionamiento del mercado de suelo, siendo fundamental concebir la creación de un conjunto de instrumentos de control para su desarrollo. Estos están avalados por una política y un cuerpo normativo a escala urbana que reconoce las especificidades de una ciudad y los intereses y necesidades de la comunidad (Reese, 2005).

Las urbanizaciones sufren movimientos ascendentes en el valor de la tierra derivados de los esfuerzos de la comunidad especialmente a través del sector público, mediante inversiones en infraestructura y/o decisiones regulatorias. Estos poseen impactos diferenciales según características específicas de los lotes y, de no mediar una acción específica de parte del sector público, son apropiables y realizables de manera privada por su propietario. La captación o recuperación de plusvalías urbanas (parcial o total) por parte del sector público encuentra su fundamento ético en el enriquecimiento sin causa, y tiene como principio subyacente la urbanización autofinanciada con el incremento del valor de la tierra asociado (Smolka, 2007)<sup>7</sup>.

En Rosario la principal modalidad de gestión implementada es a través de los convenios urbanísticos. Asimismo, se cuenta con mecanismos

para la recuperación de plusvalías, cuando la situación urbana genera un aumento de valor, como ser el régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura. A continuación se describen los instrumentos:

- a) Convenios urbanísticos: son instrumentos jurídicos que formalizan el acuerdo entre la municipalidad y organismos públicos, privados o mixtos para acciones de urbanización, reconversión, protección o reforma urbana. Tienen vigencia a partir de la aprobación en el Concejo Municipal. El Plan Urbano Rosario 2007-2017 (Municipalidad de Rosario, 2011b) señala que los tres convenios más implementados son: de nueva urbanización y/o reconversión urbana, con la finalidad de ejecutar operaciones de urbanización o de subdivisión del suelo en grandes superficies; de desarrollos especiales, referida a operaciones de urbanización integral (de bajo impacto ambiental) en suelo no urbanizable; y de reforma interior, para operaciones de renovación urbana y/o construcción en parcelas, grupos de parcelas o zonas ubicadas en suelo urbano.

Posteriormente, la Ordenanza 8973/12 establece el ámbito de aplicación de los convenios urbanísticos que no cuentan con una regulación específica y se celebran solo para planes especiales o de detalle con cambios normativos. Pretende una justa distribución de beneficios generados por la acción pública, entre los propietarios del suelo, mediante la asignación de cargas de urbanización que representen una retribución en beneficio público. Para ello se crean mecanismos como la cesión de tierras al municipio, la ejecución de obras públicas, la ejecución de viviendas sociales o compensaciones en dinero (para incorporarse al fondo de tierras u otro destino que la municipalidad estime). Además, fija las finalidades, la clasificación, el contenido (disposiciones urbanísticas, obligaciones asumidas por el urbanizador, estudio de impacto ambiental), autoridad de aplicación (crea la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos), el procedimiento

7 La configuración de plusvalías urbanas derivan en una mejora en la productividad de las inversiones privadas (y públicas) que, al igual que dichas inversiones, se pueden manifestar en el tiempo y no únicamente en un momento preciso. Entre la valorización del suelo (plusvalías) y las inversiones en mejoras a través del “esfuerzo de la comunidad” (o cambios normativos) media un conjunto amplio de variables que inciden en la formación de los precios del suelo urbano y que explican su variación espacial y su evolución a lo largo del tiempo”. En el cálculo del plusvalor a capturar no se toma en cuenta el costo para el sector público del hecho generador de la valorización, sino exclusivamente el mayor valor que registra la tierra (Smolka, 2007, p. 11).

(elaboración, tramitaciones) y publicidad (Boletín Oficial, sitio web, instrumento normativo y convenio suscripto). Y por primera vez se establecen las variables que generan mayor aprovechamiento urbanístico, la metodología de su cálculo y el destino de la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico (50% para el Fondo Municipal de Tierras y 50% para obras de mejoramiento barrial e interés social).

- b) Régimen especial para mayor aprovechamiento por incremento de altura: pone en práctica por primera vez en el país un instrumento de recuperación de plusvalías de aplicación en un sector particular de Rosario. La nueva regulación urbanística establece para las parcelas del ámbito de aplicación una altura base y una altura máxima donde el emprendedor puede obtener mayor aprovechamiento constructivo por el incremento de altura, mediante el pago de una contribución compensatoria. La Ordenanza 7799/04 también establece el modo de calcular el monto de la contribución compensatoria (sobre el excedente construido autorizado se define un precio base por metro cuadrado de construcción que se actualizará anualmente, aplicando 10% sobre el monto total) y el destino de los fondos obtenidos (50% se destinará al Fondo de Preservación Urbanística de Rosario instituido por Ordenanza 5278/91 y el otro 50% para la pavimentación de calles en barrios periféricos).

Los convenios urbanísticos, como el régimen especial para mayor aprovechamiento, son instrumentos conectados al principio de generación y recuperación de plusvalía y poseen objetivos del tipo redistributivos tanto de los beneficios como de los costos del desarrollo urbano, buscando atenuar (o no incrementar) los patrones de segregación socio espacial existentes. Al respecto, Miguel Lifschitz (intendente durante la firma de los convenios urbanísticos en estudio) expresó que “el objetivo del municipio es lograr una recuperación de la inversión

social para poder redistribuir solidariamente al conjunto de los vecinos” (Smolka, 2007, p. 2).

En función de esta explicitación de parte del municipio es que esta investigación se enfoca en analizar el impacto distributivo de los mismos en términos de equidad. Dicho efecto va a estar fuertemente asociado no solo a la redistribución *ex post* de la plusvalía capturada, sino también a la determinación de la plusvalía a capturar, dado que la parte de plusvalía urbana que no sea captada por el estado implica una transferencia desde la totalidad de la sociedad hacia un grupo específico de propietarios que se apropiaron de una renta socialmente generada. Sin embargo, por razones de falta de información sobre la metodología del cálculo de la determinación y del monto de la plusvalía urbana generada hasta la sanción de la Ordenanza 8973/12, el artículo se centra en la distribución *ex post* de la plusvalía capturada por el municipio en los convenios urbanísticos de gran escala, nueva urbanización o reconversión urbana, en los que predomina la actividad residencial y/o comercial.

### **3. Las grandes intervenciones urbanas en la ciudad de Rosario en contexto**

Una vez roto el patrón de acumulación centrado en la valorización financiera de los excedentes predominante hasta el 2002, por la falta de confianza en el sistema financiero generada por la crisis y las bajas tasas de interés en términos reales (CENDA, 2010), se produjo una fuerte movilización de buena parte de estos excedentes hacia el sector inmobiliario y particularmente en la construcción en las principales ciudades del país (Fundación Banco Municipal, 2012b). De esta manera, las nuevas unidades edificadas se comportaron como un activo financiero, produciendo grandes ganancias para los inversores y un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2010).

En el Gráfico 1 se aprecia que en particular en Rosario durante el período enero 2003-enero 2009 la cantidad de metros cuadrados autorizados para construcción se incrementó en 173% (100% en el período enero 2003-diciembre 2011), con un crecimiento también en la superficie promedio autorizada para nuevas construcciones y ampliaciones alcanzando su máximo en diciembre de 2008 con casi 400 m<sup>2</sup> (Fundación Banco Municipal, 2012b, p.10). Este crecimiento estuvo liderado por multiviviendas con locales y multiviviendas sin locales. Estas unidades residenciales se destinaron como lugar de vivienda, de inversión y/o resguardo del capital<sup>8</sup>. Es así que si bien hubo un fuerte proceso de construcción, mientras que en 2001 la ciudad de Rosario

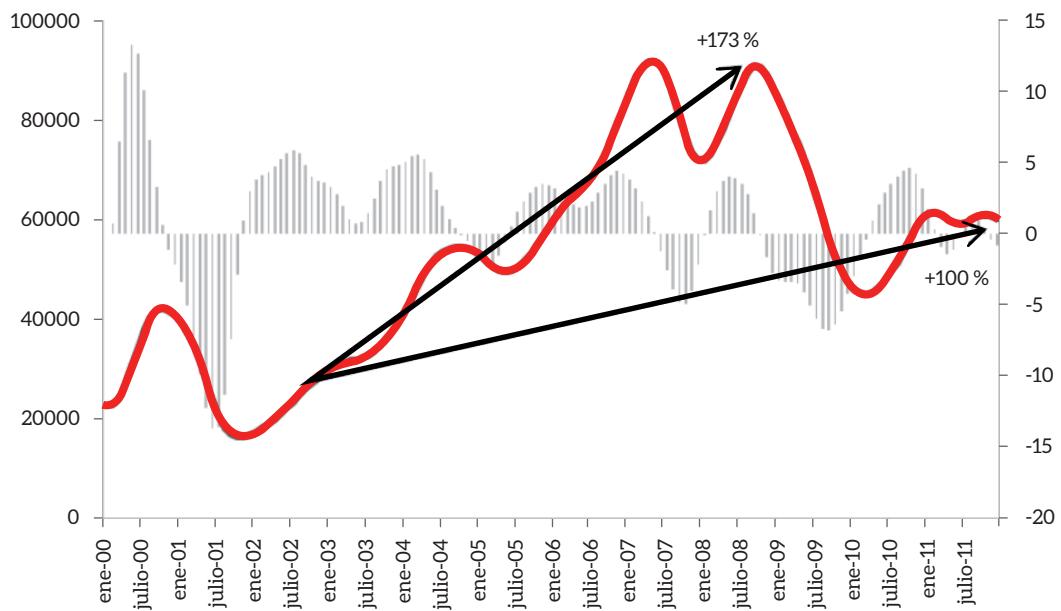
tenía 13% de hogares de inquilinos, en 2010 este porcentaje aumentó a 19%. De esta manera, año a año se incorporaron nuevas unidades habitacionales a un ritmo importante, pero las mismas no se destinaron en su mayoría a la concreción del “sueño de una casa propia”, sino que acompañaron el fenómeno de la inquilinización.

En este sentido, el boom inmobiliario implicó un alza sostenida en el precio de los alquileres y del precio de los inmuebles tal que se transformaron en una barrera insalvable, aun para sectores de ingresos medios y medio-altos. La tierra es la única mercancía que ha recuperado, o superado en algunos casos, sus valores en dólares anteriores a la devaluación, y esto

8 Esta última modalidad se refiere a la seguridad que otorga destinar el excedente del capital en el mercado, sin necesariamente buscar algo a cambio, pudiendo estar la propiedad desocupada, en venta o en alquiler.

9 Esta situación posiciona a Rosario como la segunda ciudad después de Buenos Aires en porcentaje de hogares inquilinos.

**Gráfico 1.** Superficie cubierta autorizada para nuevas construcciones y ampliaciones en Rosario, enero 2000 - diciembre 2011. Tendencia-ciclo de la serie (en m<sup>2</sup>, eje izquierdo) y variaciones mensuales (en porcentaje, eje derecho)



**Fuente:** Fundación Banco Municipal (2012b, p. 8).

significa que una gran cantidad de familias quedan fuera del mercado formal del suelo y de la vivienda. Como muestra de ello, entre diciembre de 2001 y diciembre de 2009, el precio promedio del metro cuadrado de un terreno en la ciudad de Rosario aumentó cinco veces su valor en pesos<sup>10</sup>.

Este creciente mercado inmobiliario junto con las nuevas normativas municipales dio lugar a grandes transformaciones edilicias en toda la ciudad, evidenciándose dos tendencias:

- El movimiento fundado hacia el interior de la ciudad orientado a la densificación vertical (edificios y torres), y en algunos casos a la conservación del patrimonio, en el área central, macrocentro y zona ribereña.
- Un expansivo crecimiento hacia la periferia y área metropolitana de Rosario, orientado a nuevos emprendimientos de carácter residencial (barrios abiertos, cerrados, parques habitacionales). En este sentido, se ha producido una reconfiguración geográfica de la construcción, pasando paulatina y fundamentalmente del centro de la ciudad hacia las áreas norte y noroeste en especial entre 2009 y 2011 (Fundación Banco Municipal, 2012a).

Al respecto, Szajnberg (2006) expresa que las dos modalidades de crecimiento (horizontal y vertical) no necesariamente se dan en períodos diferentes sino que se complementan en el mismo momento, configurando el espacio urbano actual.

En este contexto económico y urbano nacen los grandes proyectos urbanos en la ciudad, entendidos como cualquier intervención pública o privada de gran escala; que permiten comprender desde un nuevo conjunto residencial y/o comercial, la transformación del centro histórico o la construcción de una infraestructura de transporte (Lungo, 2004).

Si bien la ciudad contaba con intervenciones urbanas de gran jerarquía, actualmente tienen mayor importancia los actores privados. Rosario posee grandes áreas subutilizadas o abandonadas que generan situaciones de conflicto y profundas discontinuidades en la trama urbana.

Por tal motivo, el municipio promueve distintas propuestas urbanas público-privadas mediante la reestructuración espacial y otorgando nuevos significados a dichos sectores urbanos. Al respecto Levin (2011) expresa: "Lo que se evidencia con mayor urgencia es la necesidad de ponderar y captar el plusvalor devenido de diversas operaciones, distinguiendo con claridad el rol que debiera jugar el Estado, diferenciándose del posicionamiento que adopta el sector privado".

La investigación se centra en los cinco proyectos urbanos más importantes que se han desarrollado en la última década (Plano 1): tres nuevas urbanizaciones residenciales al noroeste de la ciudad (Ludueña, Newbery y Palos Verdes); y dos proyectos de reconversión urbana: uno residencial y comercial en el centro sobre la costa (Puerto Norte) y uno al sur netamente comercial (Casino Rosario S. A.).

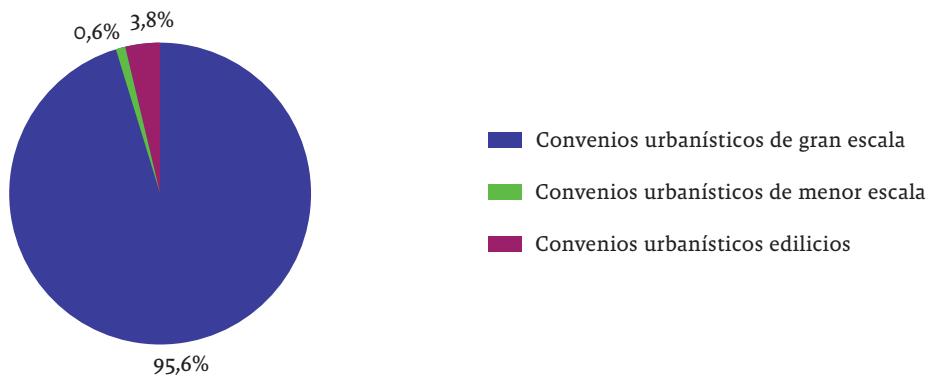
Todos ellos se materializan a través de convenios urbanísticos de gran escala de nueva urbanización y/o reconversión urbana, los cuales representan 95,6% de las inversiones privadas acordadas a través de convenios urbanísticos (Gráfico 2).

A su vez, entre Puerto Norte y Parque Habitacional Ludueña se concentra 76,8% de la inversión privada en los convenios urbanísticos de gran escala, de nueva urbanización y/o reconversión urbana (Gráfico 3).

A continuación, se describen brevemente los cinco grandes proyectos y los acuerdos establecidos con el municipio.

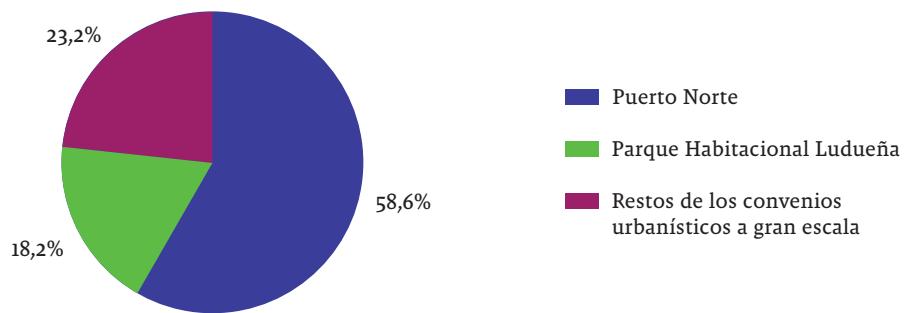
10 Entrevista con el arquitecto Gabriel Aguiló de Aguiló & Asociados, Real Estate Services and Appraisals.

**Gráfico 2.** Distribución porcentual de la participación en las inversiones privadas acordadas a través de convenios urbanísticos. Rosario, 2011



**Fuente:** elaboración propia con base en Municipalidad de Rosario (2011a).

**Gráfico 3.** Distribución porcentual de la participación en las inversiones privadas acordadas en los convenios urbanísticos de gran escala. Rosario, 2011



**Fuente:** elaboración propia con base en Municipalidad de Rosario (2011a).

### 3.1 Puerto Norte

Primer plan especial aprobado por el Concejo Municipal de Rosario como “Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Puerto Norte”, Ordenanza 7892/05. La norma establece una zonificación general, diferenciando el suelo público destinado a parques, equipamientos y trazados básicos y complementarios del suelo privado orientado a

edificaciones con distintos usos. También identifica las áreas de preservación histórica. Se divide en siete polígonos denominados unidades de gestión, en función de la propiedad o modalidades de organización entre propietarios. Los que cuentan con convenio formalizado y ordenanza aprobada por el Concejo Municipal, se enumeran a continuación.

**Plano 1.** Localización de los grandes proyectos urbanos en la ciudad de Rosario



**Fuente:** elaboración propia con base en Municipalidad de Rosario (2011b).

### **3.1.1 Unidad de gestión 1 Metra (ex Federación Argentina de Cooperativas Agrarias)**

Proyecto: comprende siete edificios exentos de 66 m de altura, siete edificios en tiras de 7 plantas y parques y ramblas que alcanzan los 37.000 m<sup>2</sup> ejecutados por el urbanizador (sobre una superficie de 80.000 m<sup>2</sup>). Los usos definidos son: vivienda, oficinas, hoteles, servicios gastronómicos, comerciales y recreativos. Convenio Urbanístico de fecha 14/05/2008 entre municipalidad de Rosario y Servicios Portuarios SA.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97,

el emprendedor donó al Fondo Municipal de Tierras el equivalente a 15% de la superficie, es decir 5.000 m<sup>2</sup>. En relación con la infraestructura aportó 57% del valor de la Avenida Carballo (entre Avenida Francia y Bulevar Avellaneda) y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutaron, sobre espacio constituido como servidumbre administrativa de uso público, ramblas sobre la avenida Carballo, sobre la barranca y sobre paseo central que comunica el sector con el barrio vecino, la

barranca y el río. Adicionalmente se construyeron dársenas de estacionamiento público a nivel, totalizando 37.815 m<sup>2</sup>.

### **3.1.2 Unidad de gestión 2 sector 1 Forum (ex Maltería Safac)**

Proyecto: emprendimiento netamente residencial (más de 300 departamentos distribuidos en torres de 10 plantas y edificios de alto valor patrimonial recuperados). Superficie del emprendimiento 4 ha. Convenio Urbanístico de fecha 23/7/2006 entre municipalidad de Rosario y Maltería Safac SA.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor se comprometió a ingresar al Fondo Municipal de Tierras el equivalente a 15% de la superficie, sin especificarse la localización de tal superficie. En relación con la infraestructura aportó 25% del valor de la Avenida Carballo (entre Avenida Francia y Bulevar Avellaneda) y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutaron, sobre espacio constituido como servidumbre administrativa de uso público<sup>11</sup>, las ramblas sobre Avenida Carballo, barrancas y paseos peatonales totalizando 11.000 m<sup>2</sup>.

### **3.1.3 Unidad de gestión 2 sector 2 Ciudad Ribera (ex Agroexport)**

Proyecto: aproximadamente cuatrocientas viviendas, oficinas y locales comerciales; hotel, centro de convenciones (1.500 m<sup>2</sup>), estacionamiento

subterráneo, guarderías náuticas y una plaza pública de 100 m por 170 m. Convenio urbanístico de fecha 8/11/2007 entre municipalidad de Rosario y la empresa Ingeconser SA.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor donó al Fondo Municipal de Tierras el equivalente a 15% de la superficie, es decir 1.524 m<sup>2</sup>. En relación con la infraestructura aportó 18% del valor de la Avenida Carballo (entre Avenida Francia y Bulevar Avellaneda) y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutaron, sobre espacio constituido como servidumbre administrativa de uso público, una rambla, plaza pública y paseo público sobre la barranca totalizando 15.473 m<sup>2</sup>.

### **3.1.4 Unidad de gestión 4 familia García y otros propietarios**

La unidad comprende diversos predios pertenecientes a distintos propietarios individuales.

Proyecto: en la manzana 279, correspondiente a la familia García, desarrollo de tres edificios en torre de 18 plantas para vivienda colectiva y una tira para vivienda individual sobre una nueva calle. Convenio urbanístico de fecha 12/08/2008 entre municipalidad de Rosario y el señor Guillermo García.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor podrá donar al Fondo Municipal de Tierras el equivalente a 15% de la superficie para la restauración y puesta en valor del complejo habitacional Morrison Building, localizado fuera del emprendimiento.

En relación con la infraestructura deberá ejecutar el Pasaje 701 (2 cuadras) y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía

11 Son derechos públicos reales, están constituidos por una entidad estatal sobre un inmueble ajeno, con el objeto de que sirva al uso público, afectando el carácter exclusivo del derecho de propiedad y por lo tanto deben ser indemnizadas. Se constituyen por ley, contrato o acto fundado en ley.

eléctrica, gas, etc.) aprobada por la municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se deberán ejecutar ramblas, sobre espacio constituido como servidumbre administrativa de uso público (4.777 m<sup>2</sup>) y sobre espacio público, "Plaza del Mutualismo" (3.610 m<sup>2</sup>).

### **3.1.5 Unidad de gestión 5 Inversiones y Mandatos (ex Genaro García)**

Proyecto: comprende tres torres residenciales de 45 pisos y una de menor altura destinada a oficinas; la ejecución de la segunda mano de la Avenida de la Costa (entre Avenida Francia y nueva calle creada), una nueva calle que permite el ingreso a los edificios, un espacio público que se extiende en el frente de la parcela y un sector de estacionamiento también público en la parte posterior. Convenio urbanístico de fecha 31/1/2005 entre la municipalidad de Rosario y la empresa Inversiones y Mandatos SA.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor debería donar el equivalente a 10% de la tierra destinada a espacio verde (1.683,36 m<sup>2</sup>) y 5% para equipamiento comunitario (841,68 m<sup>2</sup>) y las calles correspondientes al trazado oficial. El municipio solicitó la donación del equivalente monetario de 2.552 m<sup>2</sup> (correspondientes a la donación para espacio verde y comunitario) en otros sitios para proyectos de interés urbanístico (11.000 m<sup>2</sup>): un terreno para relocalización de parte de la Villa Itatí y otro destinado a vivienda para sectores medios. Asimismo, quedará a cargo del urbanizador el proyecto, la ejecución y la gestión de todas las infraestructuras de servicios necesarios (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) que deberán ser aprobadas por la municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se ejecutó sobre espacio público un parque público ubicado frente al

emprendimiento y la rambla sobre Avenida Francia (12.647 m<sup>2</sup>).

### **3.1.6 Unidad de gestión 6 Maui-Servicios Portuarios (ex Unidad Terminal 3)**

Proyecto: revalorización de la torre elevadora y los silos existentes y construcción de un nuevo edificio para hotel internacional y dos torres de 40 pisos destinados a residencias. Incluye además la construcción bajo barranca de un edificio destinado a usos gastronómicos y un paseo público sobre el nivel del pelo de agua del río. Superficie aproximada: 25.000 m<sup>2</sup>. Convenio urbanístico de fecha 14/05/2008 entre la municipalidad de Rosario y Servicios Portuarios SA.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor donó al Fondo Municipal de Tierras el equivalente a 15% de la superficie, es decir 1.800 m<sup>2</sup>. En relación con la infraestructura deberá ejecutar la segunda mano de la Avenida de la Costa Estanislao López entre calle Madres Plaza de Mayo y Bulevar Oroño y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico deberá ejecutar ramblas sobre espacio constituido como servidumbre administrativa de uso público, sobre la Avenida de la Costa, y sobre espacio público (frente al emprendimiento), Parque Jardín de la Arenera (4 ha) totalizando 53.686 m<sup>2</sup>.

### **3.2 Parque habitacional Ludueña**

Los requerimientos que establece este plan especial se refieren a la provisión de infraestructura; construcción de espacio público (parque de 19 ha) y equipamientos comunitarios (escuela, centro de salud, Centro Crecer, unidad vecinal y centro comercial). La vivienda se desarrollaría a través de distintos programas para sectores

de altos, medios y bajos recursos (cuatro barrios cerrados, vivienda colectiva). Las áreas de actuación son dos: el área fideicomisada, perteneciente a la firma Proyectos Urbanísticos S.A. y el área complementaria correspondiente al cuadrante de aplicación del Proyecto Parque Habitacional Ludueña. Convenio urbanístico de fecha 08/11/05 entre la municipalidad de Rosario y Proyectos Urbanísticos SA. Posteriormente se firmó un nuevo convenio en fecha 18/03/2009 entre las mismas partes por el que se reformulan las etapas y se incluye la realización por parte del urbanizador del Estadio Mundialista de Hockey.

Compromisos por parte del Urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor deberá donar al Fondo Municipal de Tierras la manzana 551 (destinado a escuela, centro de salud), manzana 547 (centro deportivo), 19 ha (parque público) y 11,65 has para reordenamiento y regularización dominial del asentamiento irregular existente en el área complementaria. También queda a cargo del urbanizador la canalización del arroyo Ludueña, Estadio Mundial de Hockey, Centro de atención primaria de la salud y la plaza de la Infancia (fuera del emprendimiento frente al Centro Municipal de Distrito Oeste). En relación con la infraestructura deberá ejecutar el tendido de desagües cloacales, la pavimentación de calles y el canal pluvial secundario Bernheim en el área complementaria, equivalentes al monto de cuarenta cuadras de pavimento. Asimismo, deberá cumplir con la totalidad de la infraestructura urbana en el área fideicomisada (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico que impulsa este plan de detalle, el urbanizador deberá realizar el trazado del Bulevar Wilde (entre calles San José de Calasanz y la autopista Rosario-Córdoba), prolongación de calle Bernheim (entre Urizar y calle pública) y completamiento de calles secundarias.

Dada la envergadura de las obras a cargo del urbanizador se realizan en cuatro etapas, a lo largo de cinco años<sup>12</sup>.

### 3.3 Parque Habitacional Newbery

El plan de detalle define el proyecto y texto normativo que fija los indicadores urbanísticos, usos, trazados viales y los espacios públicos, al noroeste de la periferia. El Parque Habitacional se divide en seis sectores, destinando a cada una indicadores urbanísticos particulares: sector 1: destinado a uso residencial permanente o transitorio, actividades comerciales, recreativas, deportivas y de servicios complementarios a la residencia; sector 2: lotes individuales destinados a uso residencial, lotes de edificios colectivos destinados a uso residencial; sector 3: edificios colectivos destinados a uso residencial; sector 4: viviendas individuales y viviendas colectivas; sector 5: destinado únicamente a actividades recreativas, comerciales y deportivas; sector 6: destinado a lotes individuales para el desarrollo de viviendas de interés social. Convenio urbanístico del 2012 entre la municipalidad de Rosario y Procel SA.

Compromisos por parte del urbanizador: el municipio aceptará como equivalente a la exigencia de donación de tierra establecida en la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97 y por el mayor aprovechamiento generado por el cambio normativo que impulsa este plan de detalle, la donación de 120 lotes destinados a vivienda social localizados dentro del emprendimiento y la construcción de 30 unidades de vivienda social con su correspondiente infraestructura (agua potable, desagües cloacales, gas natural, luz eléctrica). El municipio podrá optar por una mayor cantidad de viviendas construidas en forma parcial que represente el mismo valor económico. La escrituración de estas viviendas

<sup>12</sup> En la actualidad se encuentra finalizados la escuela, el centro de atención primaria, el Estadio de Hockey y obras complementarias, el canal pluvial (entre Migliorini y Ugarteche), la Plaza de la Infancia, la canalización del arroyo Ludueña. Tanto el troncal cloacal como algunas calles públicas se encuentran en ejecución.

también estará a cargo del urbanizador. En relación con la infraestructura deberá ejecutar las calles públicas correspondientes y la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la municipalidad de Rosario y las empresas prestatarias. Además, deberá trasladar la línea de alta tensión existente de acuerdo con el proyecto establecido por la empresa prestataria.

Por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico se deberá ejecutar una plaza y rambla de estacionamiento, sobre espacio constituido como servidumbre administrativa de uso público en la manzana destinada a usos comerciales.

La definición de las etapas se realiza de acuerdo con el plan de comercialización que establezca el urbanizador debiendo incluirse obligatoriamente en la primera etapa las obras correspondientes a las viviendas de interés social y la ejecución de las obras de infraestructura de desagües pluviales establecidos en la ordenanza.

### 3.4. Palos Verdes

El plan especial de desarrollo urbano y social Parque Habitacional Bouchard fue sancionado por la Ordenanza 8885/2011. Establece un programa de urbanización de las tierras ubicadas en la zona de Nuevo Alberdi, regulando una superficie de 380 ha, en la ribera del Arroyo Ludueña y del Canal Ibarlucea, y que se divide en cinco unidades de gestión. Particularmente en la unidad de gestión 1 se desarrolla el emprendimiento Palos Verdes Country Club. En el 2011, una vez realizadas por parte del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe las obras consideradas indispensables sobre la cuenca del Arroyo Ludueña y del Canal Ibarlucea, se sanciona el plan de detalle Palos Verdes (superficie: 7,5 ha).

Proyecto: creación de un parque privado (que ocupa el área de restricción de construcción), la ejecución de una avenida de borde y la definición de dos tipos de vivienda, individual y colectiva. Además, se prevé la realización de un espacio

público a continuación del Bosque de los Constituyentes, equipamiento comunitario y trazado de calles. Convenio urbanístico de fecha 16/03/2011 entre la municipalidad de Rosario y barrio Palos Verdes SRL<sup>13</sup>.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor quedó comprometido a donar tierras para espacio público por el equivalente a 25% de la superficie. Cabe señalar que dentro de la Ordenanza 8885/11 se modifica la zona IV en la que se encuentra Palos Verdes, pasando de uso no urbanizable (rural) a integración urbano-rural (residencial). En relación con la infraestructura se comprometió a ejecutar la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (pavimentos, desagües, agua potable, energía eléctrica, gas, etc.) aprobada por la Municipalidad y las empresas prestatarias. Esto comprende la ejecución del parque público contiguo al Bosque de los Constituyentes.

Por compensación por mayor aprovechamiento generado por el cambio normativo que impulsa este plan de detalle, el urbanizador se comprometió a pagar un monto equivalente al siguiente valor de referencia: cuarenta cuadras de pavimento asfáltico según estructura tipo que se licita en pliegos oficiales de la Secretaría de Obras Públicas. Este se distribuirá del siguiente modo: 50% a la ejecución del pavimento de las primeras 20 cuadras del barrio Ludueña (fuera del emprendimiento) y 50% al fondo especial creado por el Plan Especial Parque Habitacional Bouchard<sup>14</sup>.

### 3.4. Casino Rosario

La Ordenanza 7505/03 establece la radicación de emprendimientos no previstos hasta ese momento por la normativa urbanística existente en la ciudad: un casino y dos bingos, en las áreas

<sup>13</sup> En la actualidad es desarrollado y comercializado por Eidico.

<sup>14</sup> Dicho fondo tiene como fin resolver las diferentes problemáticas habitacionales y sociales presentes en el “Área especial de desarrollo del hábitat y promoción de los emprendimientos productivos, sociales y solidarios de baja y mediana escala”.

clasificadas urbanísticamente como suelo urbanizable, área interior zona I, por la Ordenanza de Urbanizaciones y subdivisión del suelo y exceptúa áreas de localización.

Proyecto: casino, un hotel cinco estrellas y un centro de convenciones para 2000 asistentes; superficie: 7 ha; convenio urbanístico de fecha 07/08/2006 entre la municipalidad de Rosario y Casino Club SA.

Compromisos por parte del urbanizador: por la Ordenanza de urbanizaciones 6492/97, el emprendedor debía donar al Fondo Municipal de Tierras el equivalente a 15% de la superficie, es decir 10.650 m<sup>2</sup>. Esto tenía como destino la generación de un parque lindero al emprendimiento. En relación con la infraestructura el desarrollador se comprometió a ejecutar: Avenida Batlle y Ordóñez entre Moreno y Bulevar Oroño y calle Moreno entre Batlle y Ordóñez y colectora de Avenida Circunvalación. También la totalidad de la infraestructura urbana del emprendimiento (desagües pluviales, cloacas, veredas e iluminación) en acuerdo con la municipalidad y las empresas prestatarias.

Al no establecerse cambios normativos, el municipio no solicitó al desarrollador aporte en concepto de compensación por mayor aprovechamiento urbanístico<sup>15</sup>.

A lo largo del tiempo, los convenios urbanísticos fueron cambiando principalmente en función del contexto macroeconómico y de una mayor experiencia por parte del municipio en su aplicación. Al respecto, Eduardo González (arquitecto y subsecretario de Planeamiento de la municipalidad de Rosario hasta diciembre de 2015) define implícitamente tres etapas:

“entre 2004 y 2006, una etapa tibia en términos de recuperación de plusvalías donde se pedía poco; entre 2007 y 2009 (de bonanza económica) donde los empre-

dedores se dejaban pedir más y cada área municipal pedía el máximo posible y de la mejor calidad; y actualmente, los últimos dos convenios, se realizaron en base a anteproyectos más ajustados y con un presupuesto establecido” (E. González, entrevista personal, 29 de enero de 2015).

El proceso de negociación en general se inicia con la presentación por parte del emprendedor, quien presenta una idea o proyecto, en la mayoría de los casos sobre áreas de reserva. Seguidamente la Secretaría de Planeamiento realiza un análisis desde el punto de vista normativo, arquitectónico y urbanístico, a partir del cual se inicia un proceso de negociación con el objetivo de mejorar el proyecto hasta llegar a un acta acuerdo, que luego es enviada al Concejo Municipal para su sanción.

En cuanto al seguimiento González agrega que “una vez por mes se actualiza la información respecto al cumplimiento de cada convenio, con datos que luego se resumen cada seis meses” (E. González, entrevista personal, 29 de enero de 2015). Se recopila información de la Dirección Económico Financiera de Planeamiento (ingresos monetarios al municipio), las áreas intervenientes en lo que hace a obras públicas y la cotización del dólar para aquellos convenios pactados en dólares.

#### **4. Estimación del valor que los privados destinarán a compensaciones por mayor aprovechamiento urbano**

El análisis económico del impacto en términos distributivos de los convenios urbanísticos se despliega en varias aristas, conforme se van desarrollando en el tiempo. Una forma de conceptualizar esto es a través de pensar las plusvalías urbanas como un proceso de tres etapas: generación, apropiación y distribución.

La primera dimensión de análisis, la generación, consistiría en intentar determinar la plusvalía urbana que se genera a partir del accionar

<sup>15</sup> Cabe señalar que el funcionamiento de casinos en la ciudad de Rosario se estableció con anterioridad a la firma del Convenio (Ordenanza 7505/03, modificatoria del Código Urbano).

del municipio, en este caso mediante decisiones regulatorias urbanas, ya sea cambios de usos, alturas, factores de edificabilidad u otra modificación. En este sentido, por ejemplo, precisamente sobre uno de los principales convenios urbanísticos como es el de Puerto Norte, Mosto (2014) afirma que “El cálculo de plusvalías urbanas (...) muestra como el valor del suelo se triplicó con la aprobación de la nueva normativa y significó para el propietario desarrollador un plusvalor implícito en el suelo de USD\$6,7 millones con la aprobación de los nuevos índices de edificación” (p. 41).

Una segunda dimensión consiste en la apropiación y captura de plusvalías urbanas entre el estado municipal y los desarrolladores privados. Dado que en principio el mayor poder de negociación estaría en manos del Estado, siendo que de su accionar depende la posibilidad (o no) de concreción del emprendimiento, remite al estudio de los mecanismos técnicos y las decisiones políticas que configuran el proceso interno de determinación del monto de la plusvalía urbana a ser apropiada por el gobierno municipal. En línea con esta pregunta, Mosto (2014, p. 41) refiriéndose nuevamente a Puerto Norte afirma que “el municipio de Rosario capturó algo más del 50% de ese monto en terrenos para vivienda social (aunque en otro sector de la ciudad) y obras de infraestructura aledañas al predio en cuestión”. Sin embargo, los mecanismos a través de los cuales el gobierno municipal determina la parte de la plusvalía urbana a apropiar no son nada claros, al menos hasta la sanción de la Ordenanza 8973 en octubre de 2012.

Al respecto Aldo Lattuca (contador y presidente de la empresa Inversiones y Mandatos SA, la cual es la desarrolladora de la unidad de gestión 5 dentro de Puerto Norte) afirmó que “la incidencia de las compensaciones resultó en nuestro caso excesiva al comienzo, pero terminó siendo moderada en el resultado final del proyecto, producto de nuestro propio esfuerzo” (A. Lattuca, entrevista por correo electrónico, 10 de marzo de 2015).

Por último, se encuentra la dimensión de la distribución de las plusvalías urbanas captadas por el municipio de manera de intentar visibilizar los impactos en términos de equidad de los

convenios urbanísticos. En esta dimensión es en la que intenta enfocarse la presente sección.

Para ello se recurrirá a los datos contenidos en la presentación elaborada por Mirta Levin (2010), quien se desempeñó como Secretaria de Planeamiento al momento de la negociación y firma de estos convenios urbanísticos. Allí se incluyen una serie de planillas-resumen con los “beneficios económicos” aportados y aportar por los convenios urbanísticos al municipio de Rosario. Los datos se complementaron con la información relativa a Palos Verdes suministrada por la Secretaría de Planeamiento.

Dado el proceso inflacionario que se viene desarrollando en la Argentina principalmente desde 2007, se procedió a transformar los valores en moneda local (pesos argentinos) a dólares estadounidenses. La totalidad de la inversión privada no se realiza en simultáneo; para los compromisos a 2010 aún no concretada su infraestructura se utilizó el tipo de cambio promedio del primer semestre de 2010, tomando el tipo de cambio promedio del año de concreción efectiva de la ejecución de infraestructura para el resto de los emprendimientos.

En la Tabla 1 se reseñan las inversiones privadas convenidas con los desarrolladores en el marco de los convenios urbanísticos bajo estudio.

Se evidencia que los convenios urbanísticos permitieron la movilización de USD\$62 millones destinados hacia el desarrollo urbano de la ciudad. De ese monto, 55% corresponde a ingresos de tierras o al Fondo Municipal de Tierras y ejecución de infraestructura en el marco de la Ordenanza de urbanizaciones que regula todos los procesos de urbanización, en tanto el restante 45% corresponde a la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico que es el elemento novedoso de los convenios urbanísticos bajo estudio (aproximadamente USD\$28 millones).

En función del Gráfico 4 se puede apreciar una estructura promedio de alrededor de un 15% de la inversión privada destinada al ingreso de tierras o al Fondo municipal de tierras, un 40% destinado a

**Tabla 1.** Resumen de las inversiones privadas comprometidas

	Por Ordenanza de Urbanizaciones			Inversión privada total
	Ingreso de tierras o Fondo Municipal de Tierras	Ejecución de infraestructura	Compensación por mayor aprov. urbanístico	
<b>TOTALES PUERTO NORTE</b>	<b>5.518.615,17 USD</b>	<b>13.199.105,16 USD</b>	<b>17.919.390,26 USD</b>	<b>36.637.110,58 USD</b>
UG1 - FACA - Servicios Portuarios	1.322.955,69 USD	5.366.231,75 USD	7.044.826,25 USD	13.734.013,69 USD
UG2/1 - Forum Puerto Norte - Maltería SAFAC	1.183.697,20 USD	2.163.157,21 USD	803.772,12 USD	4.150.626,53 USD
UG2/2 - Agroexport-Ingeconser-Ciudad Ribera	455.574,22 USD	1.566.335,10 USD	2.836.842,79 USD	4.858.752,10 USD
UG4 - García	-	126.598,63 USD	1.371.140,68 USD	1.497.739,31 USD
UG5 - Inv. y Mandatos/Dolfinés/ Nordlink	1.690.996,00 USD	1.574.922,24 USD	567.368,56 USD	3.833.286,79 USD
UG6 - Terminal III - Servicios Portuarios	865.392,07 USD	2.401.860,22 USD	5.295.439,87 USD	8.562.692,16 USD
<b>TOTALES PARQUE HABITAC. LUDUEÑA</b>	<b>2.474.098,95 USD</b>	<b>4.162.492,96 USD</b>	<b>4.922.944,06 USD</b>	<b>11.559.535,98 USD</b>
Obras Mundial de Hockey	902.984,11 USD	-	3.200.190,67 USD	4.103.174,78 USD
Resto Parque Habitac. Ludueña	1.571.114,84 USD	4.162.492,96 USD	1.722.753,39 USD	7.456.361,19 USD
<b>TOTALES PLAN DE DET. WILDE Y NEWBERY</b>	<b>384.188,09 USD</b>	<b>1.645.775,48 USD</b>	<b>2.236.088,36 USD</b>	<b>4.266.051,93 USD</b>
<b>TOTALES CASINO ROSARIO S.A.</b>	<b>471.951,09 USD</b>	<b>2.498.596,48 USD</b>		<b>2.970.520,76 USD</b>
<b>TOTALES PALOS VERDES</b>	<b>478.821,36 USD</b>	<b>3.469.964,27 USD</b>	<b>2.872.122,90 USD</b>	<b>6.820.908,41 USD</b>
<b>TOTAL CONVENIOS ESTUDIADOS</b>	<b>9.327.674,66 USD</b>	<b>24.975.934,35 USD</b>	<b>27.950.545,58 USD</b>	<b>62.254.127,66 USD</b>

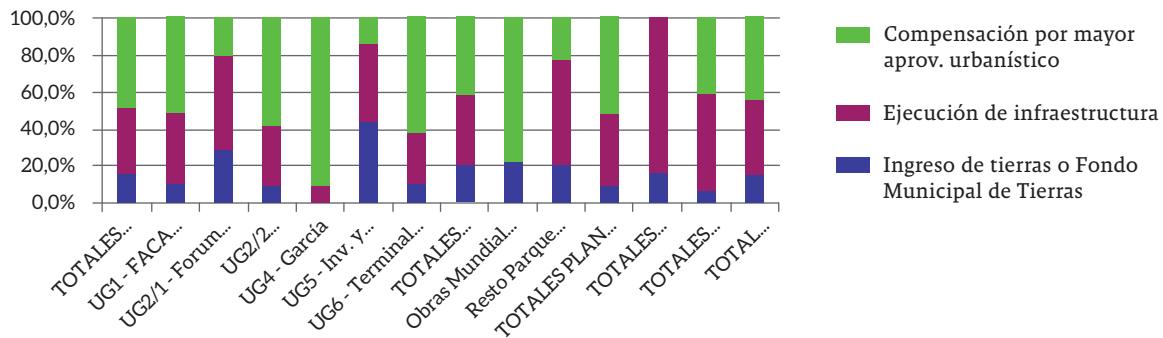
**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

ejecución de infraestructura y un 45% en concepto de compensación por mayor aprovechamiento urbanístico.

Por fuera de esta estructura promedio se destaca el Casino Rosario SA que tuvo un mayor peso de la ejecución en infraestructura en reemplazo de la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico. Dentro del emprendimiento Parque

Habitacional Ludueña, en las obras para el Estadio mundialista de Hockey, se destaca la mayor inversión privada por compensación por mayor aprovechamiento urbanístico (y la no ejecución de infraestructura), mientras que en el resto del desarrollo la ejecución de infraestructura está por encima de la media con una menor compensación por mayor aprovechamiento urbanístico.

**Gráfico 4.** Distribución porcentual del total de las inversiones privadas comprometidas



**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

En lo que se refiere a Puerto Norte, mientras las UG2/2, UG4 y UG6 invierten en mayor proporción en compensación por mayor aprovechamiento urbanístico, las UG5 y UG2/1 implican una mayor proporción de ingreso de tierras o al Fondo Municipal de Tierras (y en el caso de la UG2/1 también una proporción de ejecución de infraestructura algo superior al promedio). Palos Verdes implicaría una ejecución de infraestructura algo mayor a la media, compensada con un menor ingreso de tierras.

Por escala y por su característica de representar un agregado de convenios urbanísticos, se destaca Puerto Norte que implicó compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico de casi USD\$18 millones y representa 58,9% de la inversión privada movilizada a través de estos convenios urbanísticos. Lo siguen en envergadura el Parque Habitacional Ludueña que representaría 18,6% de la inversión privada (6,6% destinada al Estadio mundialista de Hockey) y Palos Verdes con 11% de la inversión privada acordada (Gráfico 5).

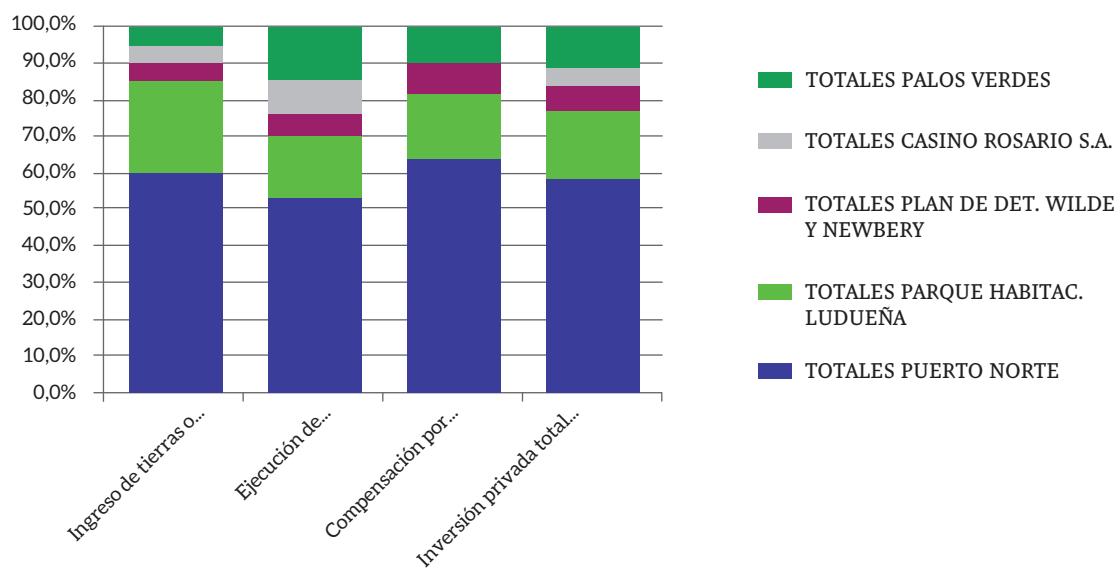
En lo que respecta la ejecución de infraestructura, Puerto Norte congrega 52,8% de la misma (y en particular la UG1, 21,5%), el Parque

Habitacional Ludueña 16,7%, Palos Verdes 13,9% y el Casino Rosario SA 10%. Por otra parte, 64,1% de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico provendría de Puerto Norte y en especial las UG1 y 6 que sumarían 44,2% del total. En este caso también sería importante el aporte del Parque Habitacional Ludueña, y en especial el Estadio mundialista de Hockey (11,4% del total de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico).

La UG1 y UG6 representan 60,9% de la inversión privada, 58,9% de la ejecución de infraestructura y 68,9% de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico en Puerto Norte (Gráfico 6). Por su parte, la UG5 es la que implicaría una mayor inversión destinada al ingreso de tierras o al Fondo Municipal de Tierras.

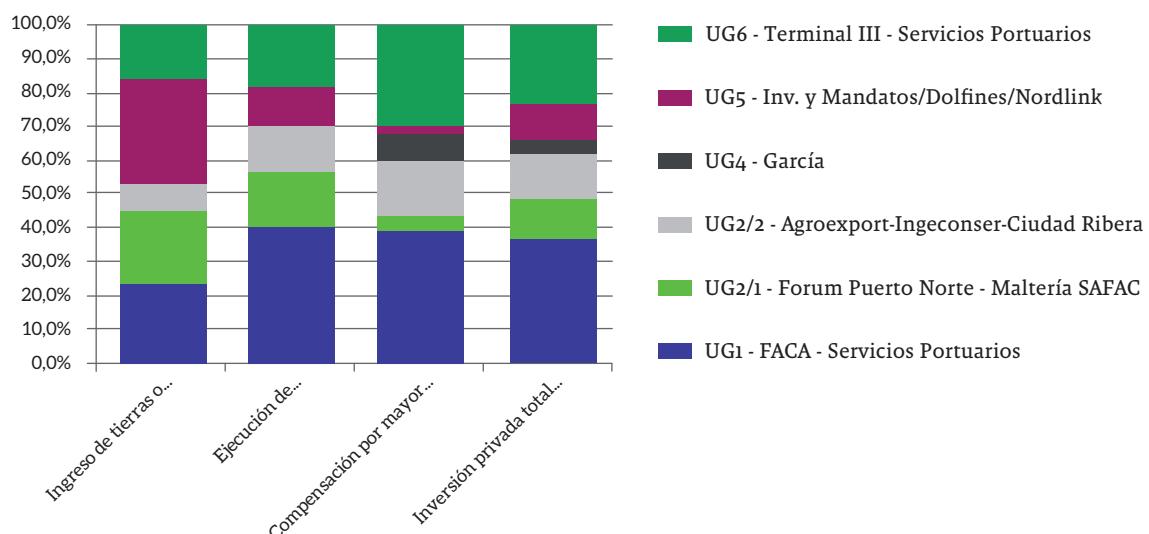
En lo que refiere a la inversión privada en el Parque Habitacional Ludueña (Gráfico 7), mientras el Estadio mundialista de Hockey representó 65% de la compensación por mayor aprovechamiento urbanístico dentro de dicho convenio, el resto del Parque Habitacional Ludueña va a implicar el 100% de la ejecución de infraestructura y 63,5% del ingreso de tierras al Fondo Municipal de Tierras.

**Gráfico 5.** Distribución porcentual de la inversión privada comprometida



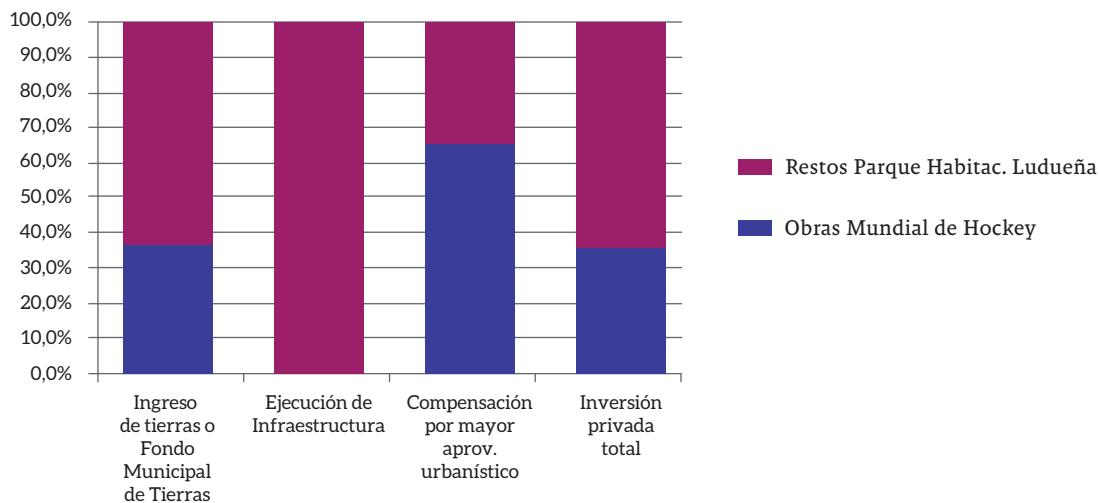
**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

**Gráfico 6.** Distribución porcentual de la inversión privada en Puerto Norte



**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

**Gráfico 7.** Distribución porcentual de la inversión privada en Parque Habitacional Ludueña



**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

#### 4.1 Importancia en términos presupuestarios

Para una estimación de cuánto pueden representar estos USD\$62 millones de inversiones privadas que se destinarán al desarrollo urbano de la ciudad a partir de estos convenios urbanísticos, y en particular los casi USD\$28 millones en concepto de compensación por mayor aprovechamiento urbanístico, se procedió a analizar brevemente el presupuesto municipal ejecutado durante 2015<sup>16</sup>.

Una forma de dimensionamiento consiste en tratar de determinar si la inversión privada que se evita hacer el municipio podría generar una

mayor capacidad de resolución de otras problemáticas. En este sentido, se puede mencionar que el total de erogaciones de la municipalidad de Rosario en 2013 asciende a casi USD\$826 millones, mientras que la Secretaría de Obras Públicas utilizó casi USD\$72 millones<sup>17</sup>. Es decir que la inversión privada total motorizada a través de estos convenios urbanísticos, y que se va a desarrollar a través del tiempo, no supera el gasto de la Secretaría de Obras Públicas en un período fiscal.

Otra alternativa es analizarlo por el lado de los recursos, es decir, si estos convenios posibilitaron una suerte de generación de recursos propios, independientes de otras jurisdicciones

16 Presupuesto ejecutado y sin incluir organismos descentralizados ni instituciones de seguridad social (municipalidad de Rosario, 2016). Se procedió a transformar los valores en dólares a partir del tipo de cambio promedio de 2015 (tipo de cambio de referencia comunicación “A” 3500 (mayorista) y tipo de cambio nominal promedio mensual (TCNPM), disponibles en Banco Central de la República Argentina, 2016).

17 La Secretaría de Obras Públicas es la tercera dentro de la estructura municipal, luego de la Secretaría de Salud (incluye un sistema de atención en tres niveles de complejidad) con un ejecutado de casi USD\$209 millones y la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente (incluye el sistema de transporte y la recolección de residuos) con un ejecutado de casi USD\$190 millones, y por encima por ejemplo de la Secretaría de Promoción Social que utilizó casi USD\$48 millones durante 2015.

como ser la nacional o provincial. En este sentido, durante 2013 el municipio de Rosario recaudó algo más de USD\$410 millones en concepto de recursos de origen municipal, con lo cual tampoco se piensa que su aporte a una mayor independencia tributaria del municipio sea significante.

## 4.2 Los convenios urbanísticos como “fondeo” del Fondo Municipal de Tierras

En la ciudad de Rosario hacia 2008 existían 93 asentamientos irregulares en los que vivían 166.168 personas (aproximadamente 17,55% de la población) en 36.227 viviendas (4,6 personas por vivienda) según Castagna, Raposo y Woelflin (2014, p. 8).

Dada esta problemática de acceso al suelo urbano con infraestructura de servicios, una alternativa importante es el fortalecimiento del Fondo Municipal de Tierras creado por la Ordenanza 6493/97, el cual está integrado por los inmuebles de propiedad municipal, tanto de origen público como privado, más aquellos que se reciban o se adquieran con objeto de constituir una reserva de tierras, más las compensaciones económicas efectuadas por los urbanizadores. En el marco de esta norma, se prevé la implementación de dos programas: el Programa de Recuperación Ecológica y Urbanística, y el Programa de Rehabilitación Urbanística para la Vivienda de Interés Social. Su dirección adicionalmente deberá elaborar un Programa de Uso de las Tierras. El Fondo Municipal de Tierras habilita el ingreso tanto de suelo adquirido por los desarrolladores como de dinero en efectivo<sup>18</sup>. Sin embargo, hasta el momento la norma no posee reglamentación ni se encuentra conformado el directorio.

El Fondo Municipal de Tierras tendría un incremento equivalente a USD\$8,3 millones, principalmente explicado por los ingresos provenientes de Puerto Norte (65,9% del total) (Tabla 2 y Gráfico 8). Así es que por los convenios urbanísticos de UG 5 en Puerto Norte, Parque Habitacional Ludueña y Parque Habitacional Newbery ingresa suelo urbano equivalente a un valor de algo más de USD\$4,5 millones. Complementariamente las UG1, 2/1, 2/2 y 6 de Puerto Norte que ingresan más de USD\$3,8 millones en efectivo.

En cuanto a los ingresos al Fondo Municipal de Tierras efectivamente realizados por la compra de suelo urbano, esta utilizaría 345.970 m<sup>2</sup>, principalmente explicada por los 319.200 m<sup>2</sup> del Parque Habitacional Ludueña.

Ahora bien, dicha donación en el marco del convenio Parque Habitacional Ludueña en metro cuadrado representa 92,3%, mientras que en términos monetarios representan 54,4% del total, lo cual habla de que en principio dicho suelo urbano se encuentra en zonas poco valorizadas (Gráfico 9). La contraparte de esta situación es la donación de la UG5 cuya retribución en metro cuadrado representa 3,4%, mientras que en términos monetarios representa 37,2% del equivalente monetario, lo cual habla de que en principio dicho suelo urbano se encuentra en zonas más valorizadas que en el Parque Habitacional Ludueña.

De esta manera, a través de estos convenios urbanísticos el Fondo Municipal de Tierras se incrementará en 345.970 m<sup>2</sup> y USD\$3,8 millones en efectivo. Sin embargo, este último dato positivo se ve empañado porque según E. González “en general los ingresos monetarios no se utilizan dentro de año fiscal y por lo tanto pasan a rentas generales del municipio” (entrevista personal, 29 de enero de 2015), es decir, son redistribuidos intramunicipalmente desde la Secretaría de Planeamiento hacia la Secretaría de Hacienda, para el financiamiento de gastos generales. Esta situación, además de implicar un desvío del destino previsto en las respectivas ordenanzas, transforma un impacto positivo en, al menos, un impacto incierto en términos redistributivos.

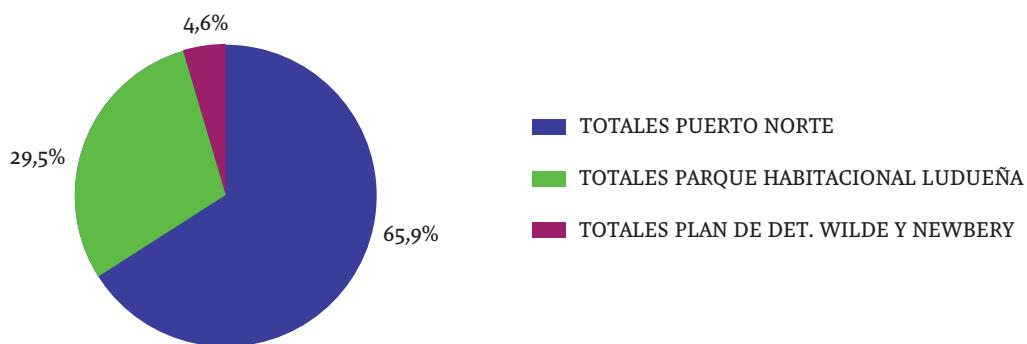
18 Esta fue la modalidad adoptada en los convenios relativos a Puerto Norte, Parque Habitacional Ludueña, Parque Habitacional Newbery. En el caso de Casino Rosario se donó al municipio un terreno luego destinado a espacio público y en Palos Verdes se donaron tierras para trazados públicos, espacios públicos y equipamiento comunitario.

**Tabla 2.** Ingresos monetarios y en metro cuadrado al Fondo Municipal de Tierras

	<b>m<sup>2</sup></b>	<b>USD</b>
<b>TOTALES PUERTO NORTE</b>	<b>11.900</b>	<b>5.518.615,17 USD</b>
UG1 - FACA - Servicios Portuarios	-	1.322.955,69 USD
UG2/1 - Forum Puerto Norte - Maltería SAFAC	-	1.183.697,20 USD
UG2/2 - Agroexport-Ingeconser-Ciudad Ribera	-	455.574,22 USD
UG4 - García	-	-
UG5 - Inv. y Mandatos/Dolfines/Nordlink	11.900	1.690.996,00 USD
UG6 - Terminal III - Servicios Portuarios	-	865.392,07 USD
<b>TOTALES PARQUE HABITAC. LUDUEÑA</b>	<b>319.200</b>	<b>2.474.098,95 USD</b>
Obras Mundial de Hockey	116.500	902.984,11 USD
Resto Parque Habitacional Ludueña	202.700	1.571.114,84 USD
<b>TOTALES PLAN DE DET. WILDE Y NEWBERY</b>	<b>14.870</b>	<b>384.188,09 USD</b>
<b>TOTALES CASINO ROSARIO S.A.</b>	-	-
<b>TOTALES PALOS VERDES</b>	-	-
<b>TOTAL CONVENIOS ESTUDIADOS</b>	<b>345.970</b>	<b>8.376.902,21 USD</b>

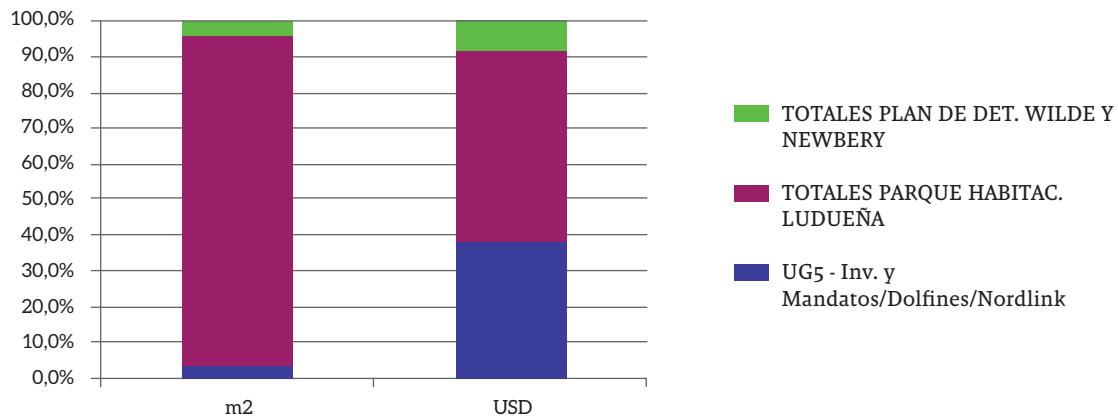
**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

**Gráfico 8.** Distribución porcentual de los ingresos monetarios equivalentes al Fondo Municipal de Tierras



**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

**Gráfico 9.** Distribución porcentual de los ingresos monetarios y en metro cuadrado de las superficies a donar al Fondo Municipal de Tierras



**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010) y Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario.

## 5. Análisis distributivo de las inversiones privadas en los convenios urbanísticos

Para realizar un análisis distributivo de las inversiones privadas comprometidas y motorizadas a través de los convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario son necesarias algunas precisiones.

En primer lugar, hay que mencionar que la contrapartida de ejecución de infraestructura anteriormente analizada tiene por objetivo que el desarrollador privado se haga cargo de la provisión de dicha infraestructura dentro del emprendimiento, no siendo esperable un efecto redistributivo. En este sentido, al analizar la ejecución de infraestructura comprometida se aprecia que el único caso que se sale de dicha regla general es el del Parque Habitacional Ludueña. Allí el urbanizador privado se compromete a la realización de un troncal cloacal y un canal pluvial que por supuesto tiene como objetivo la provisión de los servicios sobre la zona a urbanizar, pero a su vez la infraestructura queda disponible para que se sumen vecinos aledaños del área

complementaria. Esta inversión con un perfil en parte redistributivo representa apenas 19,4% de la ejecución de infraestructura total convenida<sup>19</sup>.

El otro componente de inversiones privadas exigidas a todos los emprendimientos es la necesidad de donación de superficie para espacio público y equipamiento. En la medida que dichas donaciones se produzcan en el área del emprendimiento no es esperable un efecto redistributivo. Ahora bien, como se apreció anteriormente la particularidad de estos convenios urbanísticos es que en lugar de ello se utiliza la opción de ingresar su equivalente en lotes o dinero al Fondo Municipal de Tierras. De esta manera, los incrementos en dicho fondo tendrían en principio un perfil redistributivo a partir de su uso. Sin embargo, ya se hizo mención de que en general los ingresos monetarios (casi 46% del equivalente monetario de los ingresos al Fondo Municipal de Tierras) pasan a rentas generales por la propia inacción del municipio, lo cual deja un impacto incierto en términos redistributivos.

<sup>19</sup> De hecho, este monto sobreestima su peso dado que también incluye la concreción de infraestructura dentro del área fideicomisada.

El elemento claramente positivo en términos redistributivos de los convenios urbanísticos consistió en los compromisos de donación de tierras por 345.970 m<sup>2</sup>, en general con destino de relocalización de familias sobre asentamientos irregulares (o villas). De esta manera, podemos decir que solamente 54% del equivalente monetario que ingresaría al Fondo Municipal de Tierras tendría un efecto claramente redistributivo.

Por último, queda por analizar el componente innovador de los convenios en Rosario, las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico. Para analizar su posible impacto en términos de equidad se procedió a clasificarlas en tres categorías:

- Compensaciones cuyo impacto es netamente redistributivo porque implican inversiones privadas que no benefician al propio emprendimiento sino a sectores socioeconómicos de menores ingresos (compensaciones distributivamente progresivas –CDP–).
- Compensaciones cuyo impacto es netamente regresivo porque implican inversiones privadas que benefician exclusivamente al propio emprendimiento (compensaciones distributivamente regresivas –CDR–).
- Compensaciones cuyo impacto distributivo es ambiguo porque implican inversiones privadas que benefician al propio emprendimiento pero que también son aprovechables por sectores socioeconómicos de menores ingresos (compensaciones distributivamente ambiguas – CDA–)<sup>20</sup>.

En función de la clasificación propuesta se confecciona la Tabla 3.

Allí se aprecia que 81,7% del valor de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico convenidas tiene un impacto distributivo ambiguo dado que implican infraestructuras aprovechables por sectores socioeconómicos de menores ingresos, pero que tienden en embellecer y a revalorizar el propio emprendimiento. Adicionalmente, en el plan de detalle Wilde y Newbery la ejecución de plaza y rambla de estacionamiento en manzana para uso comercial dentro del área del emprendimiento se considera que tiene un impacto netamente regresivo (5,2% del valor de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico). Únicamente se destacan por un perfil netamente redistributivo la ejecución dentro del plan de detalle Wilde y Newbery de 30 unidades de vivienda de interés social con infraestructura (2,8% del valor de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico) y la totalidad de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico de Palos Verdes (10,3% del total).

## 6. Reflexiones finales

La mayoría de las ciudades latinoamericanas carecen de recursos económicos propios para los gobiernos locales. Rosario tiene una destacada actuación en la disciplina urbanística frente a un contexto nacional y latinoamericano, donde predomina la ausencia de la planificación urbana en considerables ciudades.

La municipalidad de Rosario emplea los “convenios urbanísticos” como una herramienta para hacer operativas las distintas intervenciones en los grandes proyectos y obtener recursos propios. Dichos acuerdos desarrollados permitieron ampliar la cantidad de obras públicas realizadas y hacer frente a algunas demandas vinculadas a la vivienda social y equipamiento. Sin embargo, la inversión privada total provista en estos convenios urbanísticos no supera el gasto de la Secretaría de Obras Públicas municipal en un período fiscal, y a su vez representa alrededor de 15% de los recursos de origen municipal en dicho período fiscal.

20 El ejemplo más típico es la realización de un parque público frente a las unidades habitacionales a vender. Allí si bien el parque es público y por ello pueden (lo cual no asegura que lo hagan) acceder personas con menores niveles de ingresos, ese espacio verde también implica una revalorización de la propiedad del propio emprendimiento.

**Tabla 3.** Impacto redistributivo de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico

Compensación por mayor aprovechamiento urbanístico				
	Valor	%	Breve descripción	Impacto
<b>TOTALES PUERTO NORTE</b>	<b>17.919.390,26 USD</b>	<b>64,1%</b>		
UG1 - FACA - Servicios Portuarios	7.044.826,25 USD	25,2%	Ejecución ramblas sobre Av. Carballo, barranca y Paseo Central. Estacionamientos públicos. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
UG2/1 - Forum Puerto Norte - Maltería SAFAC	803.772,12 USD	2,9%	Ejecución ramblas sobre Av. Carballo, barranca y paseos peatonales. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
UG2/2 - Agroexport-Ingeconser-Ciudad Ribera	2.836.842,79 USD	10,1%	Ejecución rambla, plaza pública y paseo sobre barranca. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
UG4 - García	1.371.140,68 USD	4,9%	Ejecución ramblas sobre paseo peatonal y plaza. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
UG5 - Inv. Mandatos/ Dolfines/ Nordlink	567.368,56 USD	2,0%	Ejecución parque público y ramblas sobre Av. Francia. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
UG6 - Terminal III - Servicios Portuarios	5.295.439,87 USD	18,9%	Parquización y equipamiento del entorno. Ejecución ramblas rodeando el predio, parque público Jardín de la Arenera. Cocheras subterráneas en el predio y estacionamientos públicos a nivel. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
<b>TOTALES PARQUE HABITAC. LUDUEÑA</b>	<b>4.922.944,06 USD</b>	<b>17,6%</b>		
Obras Mundial de Hockey	3.200.190,67 USD	11,4%	Estadio mundialista de Hockey sobre césped con infraestructura. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDA
Resto Parque Habitac. Ludueña	1.722.753,39 USD	6,2%	Trazado y apertura de calles área complementaria que <b>conectan el emprendimiento con el resto de la ciudad.</b>	CDA
<b>TOTALES PLAN DE DET. WILDE Y NEWBERRY</b>	<b>2.236.088,36 USD</b>	<b>8,0%</b>		
Compensación I	775.093,66 USD	2,8%	Ejecución de 30 unidades de vivienda de interés social con infraestructura. <b>Fuera del emprendimiento.</b>	CDP
Compensación II	1.460.994,70 USD	5,2%	Ejecución de plaza y rambla de estacionamiento en manzana para uso comercial. <b>Todo en el área del emprendimiento.</b>	CDR
<b>TOTALES CASINO ROSARIO S.A.</b>	-			
<b>TOTALES PALOS VERDES</b>	<b>2.872.122,90 USD</b>	<b>10,3%</b>		

**Cuadro 3.** Impacto redistributivo de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico

Compensación por mayor aprovechamiento urbanístico				
	Valor	%	Breve descripción	Impacto
1er 50% de la compensación	1.784.553,10 USD	6,4%	Fondo especial creado por el Plan Especial Parque Habitacional Bouchard. <b>Fuera del emprendimiento.</b>	CDP
2do 50% de la compensación	1.087.569,80 USD	3,9%	20 cuadras del barrio Ludueña. <b>Fuera del emprendimiento.</b>	CDP
<b>TOTAL CONVENIOS ESTUDIADOS</b>	<b>27.950.545,58 USD</b>	<b>100%</b>		

**Fuente:** elaboración propia con base en Levin (2010), Secretaría de Planeamiento de la municipalidad de Rosario y Ordenanzas de convenios urbanísticos.

Adicionalmente, la generalidad de los convenios comprometió el ingreso de dinero en efectivo y suelo al fondo municipal de tierras, lo que en principio potenciaría una herramienta importante para la gestión de suelo urbano. En la práctica no se encuentra constituido el Directorio que debería administrar y gestionar el Fondo, como tampoco se encuentra reglamentada la ordenanza que fuera sancionada en 1997. Esto implicó entre otras cosas que buena parte de los USD\$3,8 millones que ingresaron en efectivo fueran utilizados para el financiamiento de gastos generales del municipio. Esta situación además de implicar un desvío del destino previsto en las respectivas ordenanzas, como se mencionó anteriormente transforma un impacto positivo en, al menos, un impacto incierto en términos redistributivos.

El municipio apuesta a la construcción de un urbanismo más instrumental que reglamentarista, que apunte a redistribuir los beneficios del desarrollo urbano con un sentido de equidad social y de desarrollo sustentable a partir del análisis realizado; sin embargo, respecto al impacto redistributivo de las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico se aprecia que 86,9% de las mismas tiene un

impacto distributivo ambiguo o regresivo, es decir benefician al propio emprendimiento y/o a otros sectores próximos que implican revalorización del mismo.

En función de este análisis se puede decir que el instrumento convenio urbanístico como herramienta de gestión y articulación público-privada es replicable en otras ciudades del país y de Latinoamérica, dado que permite concertar y consensuar inversiones con los desarrolladores privados.

En cambio, si se lo considera una herramienta de redistribución de plusvalías urbanas, se debería dejar de pensar las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico como posibilitadoras de obras complementarias a estos nuevos desarrollos urbanos, y pensarlas como un instrumento con un gran potencial redistributivo aún sin desarrollar. En este sentido, es necesario recalcar que los acuerdos no se realizaron en un contexto de recesión o estancamiento, sino en el marco de una importante recuperación de la actividad de la construcción (el cual retroalimentaron), pudiendo pensarlos con una finalidad claramente redistributiva para todos los habitantes de la ciudad.

## Referencias

- Banco Central de la República Argentina. (2016). *Tipos de cambio*. Recuperado de [http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Tipos\\_de\\_cambios.asp](http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Tipos_de_cambios.asp)
- Barenboim, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009). *Revista Proyección*, 1(8), 1-25.
- Barenboim, C. (2014). *Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial. Rosario y su periferia*. Rosario, Argentina: editorial UNR.
- Castagna, A., Raposo, I. y Woelflin, M. L. (2014). *Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario*. En XXIII Seminario da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Salvador de Bahía, Brasil: RII. Recuperado de [http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt2/gt2\\_alicia.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt2/gt2_alicia.pdf)
- CENDA. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires, Argentina: Cara o Ceca.
- Fundación Banco Municipal. (2012a). *Ánálisis de la superficie autorizada para construcción en Rosario según Distritos Municipales. 2006-2011*. Informes especiales. Rosario, Argentina: FBM.
- Fundación Banco Municipal. (2012b). *Construcción en Rosario 2000-2011. El boom y los nuevos escenarios*. Informes especiales. Rosario, Argentina: FBM.
- Levin, M. (2010). *Convenios urbanísticos. La experiencia de Rosario*. III Evento Regional Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales. Santa Fe, Argentina. Recuperado de [www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf](http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf)
- Levin, M. (2011). Los grandes proyectos urbanos. La experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Digital Café de las ciudades*, 11(119). Recuperado de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_119.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm)
- Lungo, M. (2004). Grandes proyectos urbanos. Una visión en general. En M. Lungo, *Grandes proyectos urbanos* (pp. 15-44). San Salvador, El Salvador: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mosto, G. (2014). *El plusvalor de la vista abierta sobre el río en el suelo urbano; la costa de Rosario, Puerto Norte* (tesis de maestría). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Municipalidad de Rosario. (2011a). *Convenios urbanísticos*. Recuperado de <http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias.do?accion=imprimir&id=19100>
- Municipalidad de Rosario. (2011b). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Recuperado de [http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur/pur\\_i\\_ii.pdf](http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf)
- Municipalidad de Rosario. (2016). *Ejecución Presupuesto de Gastos Ejercicio 2015*. Recuperado de <http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/ultimos-presupuestos-ejecutados/presupuesto-2015>

Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina

Reese, E. (2005). Políticas públicas. Normativas y mercados de suelo. En J. L. Basualdo (Ed.), *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes* (pp. 8-12). Corrientes, Argentina: Instituto de Vivienda.

San José, B. (2003). *Reparto de espacios, reparto de poderes*. Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo Infraestructuras para la Vida Cotidiana. Madrid, España: ETSAM. Recuperado de [www.generourban.org/seminario%202002PDF/San%20Jose%20Serran%20Begona%20generourban%202003.pdf](http://www.generourban.org/seminario%202002PDF/San%20Jose%20Serran%20Begona%20generourban%202003.pdf)

Smolka, M. (2007). *Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Rosario, Argentina: Lincoln Institute of LandPolicy - Municipalidad de Rosario.

Szajnberg, D. (2006). *El proceso de densificación del tejido residencial en Buenos Aires desde los años noventa* (tesis de maestría). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA, Buenos Aires, Argentina.