

**Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES)
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)**

**Las políticas públicas de movilización y
apropiación de suelo público vacante. Un análisis
de la Agencia de Administración de Bienes del
Estado entre 2012 y 2019.**

Autor: Francisco D'Alessio

Tesis para optar por el título de Magister en Sociología Económica

Directora: Mariana Heredia

Co-Directora: Ivana Socoloff

Fecha de entrega: 22-3-2022

Resumen

Este trabajo se plantea el objetivo general de analizar las políticas públicas de movilización y apropiación de suelo público vacante, en el país y en particular en la Ciudad de Buenos Aires, a partir del estudio de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015) y durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019).

Luego de un recorrido de carácter histórico, nos centraremos en el contexto de surgimiento de la AABE y en el análisis de sus principales características para la gestión y administración de los inmuebles públicos y la tierra pública vacante. Posteriormente, indagaremos en dos políticas públicas a través de las cuáles el Estado Nacional se desprendió de manera definitiva de suelo público vacante: el Plan Pro.Cre.Ar. y la venta de tierras públicas, profundizando en los mecanismos institucionales implementados, los volúmenes de tierras implicados y el tipo de agentes involucrados. El carácter destacado de la Ciudad de Buenos Aires en este proceso nos llevó a reconstruir una serie de iniciativas desplegadas por la AABE destinadas a promover la política de subastas en ese distrito, a través de las cuales pudimos indagar en la relación entre políticas públicas, agentes económicos y procesos de financiarización inmobiliaria.

La estrategia metodológica utilizada combinó distintos métodos. La revisión de normativa pública resultó fundamental, y fue aprovechada tanto desde una perspectiva cualitativa a la hora de analizar competencias y facultades de distintos organismos y de la AABE en particular, como desde una perspectiva cuantitativa, a partir de la elaboración de dos bases de datos, una con terrenos públicos incorporados al Pro.Cre.Ar. y otra con terrenos públicos subastados. Esto fue complementado por la lectura de los Balances de Pro.Cre.Ar., con una base de datos de los viajes y reuniones mantenidas por las autoridades de la AABE, con la realización de entrevistas semi-estructuradas y con documentación institucional de los organismos analizados.

PALABRAS CLAVE: TIERRA PÚBLICA VACANTE; AABE; PROCREAR; SUBASTAS.

The general objective of this paper is to analyze the public policies of mobilization and appropriation of vacant public land, in the country and in particular in the City of Buenos Aires, based on the study of the Agency for the Administration of State Property (AABE) during the second term of Cristina Fernandez de Kirchner (2012-2015) and during the government of Cambiemos (2015-2019).

After a historical overview, we will focus on the context of the emergence of AABE and the analysis of its main characteristics for the management and administration of public real estate and vacant public land. Subsequently, we will inquire into two public policies through which the National State definitively disposed of vacant public land: the Pro.Cre.Ar. Plan and the sale of public land, delving into the institutional mechanisms implemented, the volumes of land involved and the type of agents involved. The prominent character of the City of Buenos Aires in this process led us to reconstruct a series of initiatives deployed by the AABE to promote the auction policy in that district, through which we were able to investigate the relationship between public policies, economic agents and real estate financialization processes.

The methodological strategy used combined different methods. The review of public regulations was fundamental, and was used both from a qualitative perspective when analyzing the competences and powers of different agencies and of the AABE in particular, and from a quantitative perspective, based on the preparation of two databases, one with public land incorporated to Pro.Cre.Ar., and the other with public land auctioned. This was complemented by reading the Pro.Cre.Ar. Balance Sheets, with a database of trips and meetings held by AABE authorities, with semi-structured interviews and with institutional documentation of the analyzed agencies.

KEY WORDS: VACANT PUBLIC LAND; AABE; PROCREAR; AUCTIONS.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer la generosidad y la dedicación que me brindó Ivana Socoloff. Apenas nos conocíamos cuando aceptó el difícil reto de co-dirigir una tesis que, en ese entonces, solo tenía como sustento mi buena voluntad, pero carecía de un proyecto, un marco teórico sólido, un objeto empírico claro. Sin dudas lo suyo fue un salto al vacío. Sin su lectura atenta, sus recomendaciones, su enorme saber y su contención ante los momentos de mayor angustia intelectual, esta tesis nunca habría visto la luz.

También quiero mencionar a Mariana Heredia, mi directora de tesis. Ella fue quien me orientó, hace mucho tiempo, en mis primeros pasos de investigación, y me alentó y dio confianza cuando retomé este camino hace algunos años. Siempre estuvo presente, con su lectura rigurosa y precisa, con su experiencia, y con su dedicación para acompañarme y guiarme por procesos y tiempos que yo desconocía.

También Alejandro Gaggero resultó una persona clave en este camino, invitándome a hacer junto a él una primera investigación sobre la venta de tierras públicas, que se convirtió luego en la base de uno de los capítulos de este trabajo. Sus enseñanzas a la hora de la investigación y las puertas que generosamente me abrió fueron fundamentales para darle sentido a la elaboración de una tesis de maestría y a la investigación académica en su conjunto.

En el largo aislamiento que acompañó la elaboración de esta tesis, fue muy contenedor contar con el grupo de “ñoñes” (sí, ustedes saben quiénes son). Especialmente, quiero mencionar a Flor Labiano y Sergio Rosanovich, con quienes compartí un espacio de investigación en donde la intensidad de las discusiones solo quedó opacada por la enormidad de sus saberes y de su generosidad. También a Caro Arredondo, siempre alentándome a publicar. También fue clave el equipo del PIP, en donde me leyeron y comentaron personas que son referencia en estos temas y a las que estudio: Pedro Pérez, Luis Baer, Juan Pablo del Río, Luján Menazzi, Melina Ons, el mismo Sergio.

Eli Persky, Andrea Conde y Nati Calcagno, todas grandes amigas, tienen su cuota de responsabilidad aquí. Tuvieron que soportar muchas horas de catarsis y de indecisiones, siempre alentándome a terminar. Y una cucarda también para Fer Ostuni, amigo de la vida y siempre un referente en estos temas para mí.

Unas líneas para mi familia: mi viejo, mi vieja, mis dos hermanas, mis cuatro sobrinas. Sin dudas somos el prototipo de una familia disfuncional, pero sin ellxs alrededor las cosas perderían sentido. Mención aparte para Manu, mi hijo, que desde que llegó llenó todo de luz.

Quiero agradecer también a Juli, con quién hace algunos años nos elegimos como compañerxs de vida. Su forma serena y amorosa de atravesar la vida no solo me enseña cotidianamente, sino que además me llena de paz. Junto a ella, a su hija Francisca y a Manu hemos armado un hermoso hogar que es hoy la base desde donde mirar el mundo con expectativa.

Por último, quiero agradecer a quienes aceptaron ser entrevistadxs para este trabajo. El tiempo dedicado y la profunda honestidad intelectual con la que pudimos conversar me permitió ampliar una mirada que, siempre, es recortada y sesgada.

Volver a la vida académica a los 40, luego de muchos años de mantenerme alejado de estas pistas, no fue un proceso sencillo, ni intelectual ni psíquicamente. Sin el núcleo duro familiar y de amigos (aguantando los malos humores y las horas de fin de semana entregadas a este manuscrito) y sin la generosidad del grupo de académicxs con el que me fui encontrando, este camino no habría llegado a un buen final.

En todo caso, quedan todxs eximidxs de los límites y errores que aquí se encontrarán.

Índice

1	Introducción.....	12
2	Capítulo 1. Antecedentes, marco teórico y metodología.....	24
2.1	Introducción.....	24
2.2	Antecedentes.....	24
2.2.1	Enfoques alrededor de la relación entre Estado y suelo	25
2.2.2	El concepto de suelo vacante y los estudios existentes desde esta perspectiva.....	32
2.3	Marco Teórico	40
2.3.1	Estado, burocracia y políticas públicas	41
2.3.2	La renta del suelo y la formación de la urbanización capitalista.....	44
2.3.3	La etapa neoliberal: reconfiguración estatal y territorial en el contexto de la financiarización.	48
2.4	Aspectos metodológicos y conceptuales	53
2.4.1	Definición de conceptos clave	53
2.4.2	Preguntas de investigación.....	59
3	Capítulo 2. El proceso de construcción de la centralización estatal:.....	62
	modelos en la gestión del suelo público vacante	62
3.1	Introducción.....	62
3.2	La mirada histórica: modelos de gestión para la privatización	63
3.2.1	El encuadre constitucional y normativo de la tierra pública	63
3.2.2	Centralización parcial y privatización en la dictadura cívico-militar.....	65
3.2.3	Menemismo: privatización descentralizada	68
3.2.4	Post 2001: el momento de la crítica	75
3.3	La constitución de la AABE: centralización y capacidades para la administración del suelo público.....	78
3.3.1	Economía y política: la tierra pública como recurso.....	78
3.3.2	Centralidad y centralización en la conformación de la AABE.....	85
3.4	A modo de conclusión	92
4	Capítulo 3. Del Pro.Cre.Ar. a la privatización:	96
	prioridades en la disposición del suelo público vacante.....	96
4.1	Introducción.....	96

4.2	De la redistribución al desarrollo inmobiliario: dos modelos en la gestión del Pro.Cre.Ar.....	100
4.2.1	La cuestión de la tierra pública vacante	100
4.2.2	La cuestión de los agentes.....	112
4.3	Los procesos de privatización de tierras públicas: de la excepción al empresarismo urbano	115
4.3.1	2012-2015. la excepción como norma	115
4.3.2	2015-2019. La venta como meta, la CABA como destino.....	119
4.4	Algunas conclusiones: búsquedas redistributivas vs. estímulos al mercado	127
5	Capítulo 4. Seduciendo al capital: facilitación y re-escalamiento.....	131
	en el proceso de privatización de tierras públicas porteñas entre 2015 y 2019.....	131
5.1	Introducción.....	131
5.2	Facilitación y re-escalamiento: el estado como agente activo.....	134
5.2.1	El contexto macro y las reformas sectoriales	134
5.2.2	Las políticas públicas de seducción del capital financiero	137
5.3	El comportamiento de los agentes	149
5.3.1	La primacía de los grandes agentes en la fijación de capital.....	149
5.3.2	Marchas y contramarchas: auge, inflexión y crisis	154
5.4	Conclusiones.....	162
6	A modo de cierre: conclusiones, límites y preguntas pendientes	166
6.1	Los contornos de la investigación	166
6.2	Las principales conclusiones	167
6.3	Algunos límites de la investigación.....	175
6.4	¿Qué hacemos con la tierra pública?	177
7	Bibliografía.....	184
8	Anexo Metodológico	197
9	Anexo Documental	200

Siglas utilizadas

AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado

AAICI: Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional

ADIF S.E.: Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.

AGIF: Administración General de Inmuebles Fiscales

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAPM: Corporación Antiguo Puerto Madero

CAPMSA: Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima

CBAS: Corporación Buenos Aires Sur

CFK: Cristina Fernández de Kirchner

CNRT: Comisión Nacional de Regulación del Transporte

DGIF: Dirección General de Administración de Inmuebles Fiscales

DNBE: Dirección Nacional de Bienes del Estado

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia

ENABIEF: Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios

FGS: Fondo de Garantía de Sustentabilidad

FIBRA: Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces

GCBA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

GPU: Grandes Proyectos Urbanos

INFOBIEN:

MCC: Medios de Consumo Colectivos

MECON: Ministerio de Economía

MINPLAN: Ministerio de Planificación

MM: Mauricio Macri

ONAB: Organismo Nacional de Administración de Bienes

Pro.Cre.Ar.: Fondo Fiduciario Público Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar

REIT: Real Estate Investment Trust

RENABAP: Registro Nacional de Barrios Populares

RENABE: Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

SCA: Sociedad Central de Arquitectos

SOCIMI: Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión en el mercado inmobiliario

SOF S.E.: Sociedad Operadora Ferroviaria del Estado

Listado de Cuadros y Gráficos

Infografía I. Esquema simplificado en relación a la gestión de los bienes del Estado	78
Gráfico I. Presupuesto destinado al ONAB-AABE	91
Gráfico II. Cantidad de terrenos transferidos a Pro.Cre.Ar. procedentes de la AABE. Total país. Años 2012 a 2019.	103
Gráfico III. Valor de incorporación de los terrenos incorporados a Pro.Cre.Ar. procedentes de la AABE. Total país. Años 2012 a 2019.	104
Infografía II. Flujograma de transferencia de tierras hacia Pro.Cre.Ar.	106
Gráfico IV. Hectáreas afectadas a Pro.Cre.Ar. por el Decreto 902/2012.....	108
Gráfico V. Terrenos afectados a Pro.Cre.Ar. por el Decreto 902/2012.....	108
Gráfico VI. Cantidad de terrenos y hectáreas con Resolución de transferencia a Pro.Cre.Ar. Total país. Años 2012 a 2019.....	109
Gráfico VII. Cantidad de terrenos y hectáreas incorporados a Pro.Cre.Ar. con Convenio de Posesión. Total país. Años 2012 a 2019.	110
Infografía III: modelo de Pro.Cre.Ar. original	114
Infografía IV: modelo de Pro.Cre.Ar. de “alianza público-privada”	114
Cuadro I. Listado de iniciativas de privatización de suelo público vacante llevadas adelante por la AABE en el período 2012-2015	118
Cuadro II. Cantidad de lotes y superficie autorizada para la venta por la AABE. Total país para el período 2015-2019	120
Cuadro III. Cantidad de lotes autorizados para la venta, vendidos y transferidos por la AABE en el período 2015-2019.....	124
Cuadro IV. Recaudación (en U\$S) por ventas y transferencias llevadas adelante por la AABE en el período 2015-2019.....	126
Cuadro V. Predios ofertados en subasta en la CABA entre 2015 y 2019 agrupados según el valor base de la subasta.....	140
Cuadro VI. Caracterización de los proyectos a desarrollar en los principales lotes subastados por la AABE en CABA entre 2015 y 2019	140

Cuadro VII. Descripción de los viajes al exterior llevados adelante por el Presidente de la AABE entre 2015 y 2019.....	146
Cuadro VIII. Caracterización del tipo de agentes que participaron en encuentros organizados por la AABE.....	147
Cuadro IX. Cantidad de lotes y U\$\$ invertidos por empresa en las subastas llevadas adelante por la AABE en la CABA entre 2015 y 2019	151
Cuadro X. Cantidad de lotes y U\$\$ invertidos por tipo de agente inmobiliario en las subastas llevadas adelante por la AABE en la CABA entre 2015 y 2019	152
Cuadro XI. Periodización de las subastas llevadas adelante por la AABE en la CABA entre 2015 y 2019	157
Cuadro Nro. XII. Cambios observados en los precios de base de las subastas ocurridas. Casos seleccionados. Año 2019.....	161

1 Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la problemática del suelo público vacante de propiedad del Estado Nacional y un conjunto de políticas implementadas por el gobierno nacional para su movilización durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015) y durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Definimos a la tierra vacante como tierra de propiedad fiscal del Estado Nacional que ha sido desafectada de sus anteriores funciones y que, por lo tanto, está disponible para ser destinadas a nuevos usos. La movilización de estas tierras en desuso implica un conjunto de acciones a partir de las cuales el Estado Nacional se desprende de manera definitiva de esta parte de su patrimonio inmueble. Esto otorga relevancia al momento y a las condiciones en las que se produce esa enajenación, al ser allí en donde se albergan una serie de decisiones cuyo impacto (urbano, habitacional, económico) se irá configurando a lo largo de muchos años. Y, al mismo tiempo, diferencia y jerarquiza este accionar en relación a otras formas de administración de los bienes inmuebles que el Estado Nacional lleva adelante de manera cotidiana (asignación en uso a otras dependencias públicas nacionales, entrega de permisos de uso a otras jurisdicciones – provinciales o municipales - o entidades privadas, concesión o alquiler), que implican el resguardo de la propiedad de esos bienes.

Entre mediados de 2012 y fines del 2019 el Estado Nacional intentó enajenar, con la intervención de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), 312.571 hectáreas de tierra pública vacante¹ que eran de su propiedad. Desigualmente distribuida a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, e incluso en algunos casos en el extranjero, esta dimensión equivale a 16 veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires. Sólo una parte de este enorme stock fue finalmente vendido o transferido de manera definitiva, generando ingresos para las arcas públicas de poco más de U\$S 1.083.- millones. De esos ingresos, más de U\$S 900 millones (casi 9 de cada 10 dólares recaudados) provinieron de la enajenación de patrimonio situado en la Ciudad de Buenos Aires, tornando a este distrito en escenario destacado de las iniciativas bajo análisis. En las distintas tierras movilizadas se planificaron y en algunos casos se llegaron a ejecutar proyectos de muy diversa índole: desarrollos

¹ El cálculo es de elaboración propia. Las fuentes serán precisadas en el apartado metodológico.

urbanísticos (algunos con subsidios estatales orientados a los compradores finales de sectores medio-bajos, y otros con facilidades para las empresas desarrolladoras); parcelas orientadas al desarrollo inmobiliario, en las que ya se han construido o se construirán oficinas clase AAA y viviendas *premium*, pero también otras destinadas a sectores medios; tierras que fueron vendidas para fines productivos por fuera del sector inmobiliario (petrolero, comercial, agropecuario); incluso encontramos mega proyectos para la construcción de enormes equipamientos públicos en tierras largamente abandonadas.

En las acciones que se implementaron para poner en movimiento este enorme patrimonio público en forma de suelo vacante se involucraron dos fracciones políticas que estuvieron a cargo del Estado Nacional, que se presentaron públicamente como antagónicas y que compitieron electoralmente en 2015: el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y la presidencia de Mauricio Macri, al frente del espacio CAMBIEMOS. Ambos gobiernos apelaron a un novedoso y poderoso organismo público: la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), constituida en el año 2012. También se comprometieron administraciones ejecutivas y legislativas provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires, de signos políticos y trayectorias variadas. Entre los actores o agentes que participaron o fueron destinatarios de esta política encontramos empresas de distinto tipo: del rubro de la construcción, inmobiliarias, medianas y grandes desarrolladoras, grandes holdings inmobiliarios, algunos de los principales grupos económicos locales e incluso fondos financieros internacionales. También fueron de la partida empresas proveedoras de servicios, entidades y emprendedores vinculados a la producción agropecuaria, y hasta organismos internacionales, como la Corporación Andina de Fomento. Asimismo, se vieron involucrados de manera directa un enorme conjunto de hogares, familias o “derechohabientes” (según se los definió en algunas de las políticas implementadas), que detentaban ingresos medios o medio-bajos y que atravesaron el desafío de acceder a una vivienda en propiedad apalancados por el suelo público.

Estas 300 mil hectáreas a las que nos referimos son solo una pequeña e indeterminada parte de un patrimonio mayor del que dispone el Estado Nacional. Si bien los datos son incompletos (y ese es, en sí mismo, un indicador de la relevancia que el abordaje del tema tiene), esta jurisdicción es propietaria de al menos setenta y cinco mil terrenos, muchos de

ellos de gran volumen y enorme calidad, ubicados tanto en centros urbanos en distintas localidades del país como en áreas rurales con potencial productivo². En el contexto histórico determinado de este análisis, que parte de reconocer que la tierra es concebida actualmente como un recurso económico inmobiliario, surgen al menos dos perspectivas. Desestimadas e invisibilizadas, estas tierras se convierten en espacios subutilizados, abandonados o vacíos, generando costos sociales, económicos y ambientales. Puestas en movimiento y articuladas como parte de una política pública, sea cual sea su orientación, se constituyen en una herramienta de enorme valor, cuya movilización resulta central a la hora de pensar desde la planificación y la gestión urbana, definiendo usos del suelo prioritarios (espacio público, equipamiento, vivienda, oficinas, zonas productivas), pero también desde una mirada económica (dotando al Estado de una poderosa herramienta para intervenir en el mercado de tierras), social (operando como soporte para la distribución de recursos a favor de distintos sectores sociales) y fiscal (como fuente de ingresos para las siempre debilitadas arcas públicas) (Clichevsky, 2002, 2007; Baer, 2016; Barenboim y Elinbaum, 2018; Del Campo, 2019).

En el contexto de este caos aparente en el que se entrelazan actores, recursos y dinámicas de diversa índole, nos planteamos tres desafíos fundamentales. El primero de ellos estuvo orientado a indagar en algunas experiencias de la historia reciente respecto a la movilización de suelo público vacante por parte del Estado Nacional, para encontrar novedades y continuidades con lo acontecido en el período que aquí está bajo análisis (2012-2019) y, al mismo tiempo, proveer elementos que nos permitieran interpretar el contexto de surgimiento de ese particular organismo que es la AABE y de sus características distintivas. En segundo lugar, nos planteamos la necesidad de ordenar, clasificar, sistematizar y comparar lo actuado por el Estado Nacional en nuestro período de referencia alrededor del suelo público vacante, para diagnosticar regularidades y diferencias que nos permitieran evaluar lógicas y patrones de funcionamiento distinguibles en cada uno (o en los dos) gobiernos bajo análisis. Allí pudimos detectar el enorme impacto que tuvo la política de venta de tierras sobre el ámbito específico de la Ciudad de Buenos Aires entre 2015 y 2019 en comparación con lo acontecido

² Los datos fueron provistos por la AABE en un informe presentado a la prensa en octubre de 2020: https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/debate-por-el-uso-de-la-tierra-el-informe-de-la-aabe-que-releva-lo-que-tiene-el-estado-nacional

en el período bajo análisis en las restantes jurisdicciones, así como el tipo de agentes empresarios involucrados y su capacidad de movilización de capital. Esto nos impulsó a profundizar la indagación de lo allí acontecido. En este caso, nos preguntamos por la relación que se construyó en esos años entre las políticas desplegadas por el Estado Nacional para la privatización de tierra pública vacante, el tipo de agentes empresarios involucrados y los procesos de financiarización inmobiliaria³ que lo acompañaron.

Resulta importante destacar que la compleja trama de acciones que puso en relación política, economía y territorio, y que en este trabajo intentaremos decodificar, se produjo en el contexto histórico de una agudización de las tensiones que emergen alrededor del acceso al suelo (Pérez, 2014; Fernández Wagner, 2009). Al poner en primer plano la perspectiva de los sectores dominantes (pero también de aquellos que tienen alguna posibilidad de acumulación de capital), podemos detectar que, al menos desde la Dictadura Cívico-Militar, las inversiones inmobiliarias se han consolidado como una alternativa fundamental para la canalización de excedentes de capital (Pérez, 2009 y 2016; Fernández Wagner, 2012; Del Río, Langard y Arturi, 2014; Del Río, 2014), dialogando de un modo particular con el complejo proceso de financiarización que viene atravesando la economía global, y nuestro país en particular (Fernández y Fernandez y Aalbers, 2016; Aalbers, 2019; Aalbers et. all., 2020; Socoloff, 2015a; 2015b; 2019; 2021). Al mismo tiempo, las viviendas y oficinas *premium*, los *countries* verticales y los barrios cerrados, que ocupan cada vez más espacio en las tramas urbanas, se han convertido en objeto de deseo de sectores medio-altos y altos que buscan comodidad, seguridad, estatus o tan solo un producto en el que resguardar e incrementar su patrimonio (Ciccolella, 2012; Ciccolella y Vecslir, 2012). Es parte fundamental de esta dinámica el largo proceso de dolarización del mercado de tierras e inmueble en el contexto de funcionamiento de una economía bi-monetaria (Gaggero y Nemiña, 2013), que ha hecho de estos bienes una importante reserva de valor para estos

³ La definición que adoptamos en este trabajo respecto al concepto de “financiarización inmobiliaria” está desplegada en el apartado teórico, y remite a los planteos elaborados por Fernández y Aalbers (2016), Aalbers (2019) y Aalbers et.all. (2020). Sintéticamente, entenderemos a la financiarización inmobiliaria como un proceso marcado por “(...) *el dominio creciente de actores, mercados, prácticas, mediciones y narrativas financieras en varias escalas, lo que resulta en la transformación estructural de economías, empresas (incluyendo a las instituciones financieras), Estados y grupos familiares.*” (Aalbers, 2019; p. 4)

sectores sociales, en el contexto de un país cuya moneda nacional se empeña en atravesar crisis periódicas que dejan a su paso niveles crecientes de desigualdad.

Desde el lado de los sectores no propietarios, la dinámica de valorización del suelo (Baer, 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2015; Baer y Kauw, 2016) ha profundizado las dificultades para lograr el acceso a estepreciado bien, lo que ha dado lugar al aumento de la cantidad de barrios informales, así como al universo de población que en ellos habita (Cravino et. al., 2008; Cravino, 2018; Arqueros, 2019; Rodríguez, 2019), con la consecuente intensificación de las condiciones de segregación y exclusión que esta dificultad promueve (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010, 2014; Relli Ugartamendia, 2018) y que se expresó con enorme crudeza en las tomas de tierras que se masificaron durante el año 2020, apenas comenzada la pandemia que asoló al mundo y a nuestro país. Tal vez la expresión más novedosa de esta urgencia se manifieste en lo que sucede con el mercado de alquileres, en donde la expansión de los procesos de inquilinización formal (Cosacov, 2012; Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015; Labiano, 2018; Baer y Di Giovambattista, 2018) e informal (Cravino, 2008; CESBA, 2015), sobre todo en los grandes centros urbanos y en muchas ciudades intermedias, se da en paralelo a las crecientes tensiones con los sectores propietarios alrededor de los precios y las condiciones de los contratos. En paralelo, y como evidencia del nivel en el que se equilibra la vara de esa relación, florece y se amplía un enorme stock de viviendas ociosas (Coravaglia, 2020; Cruces, 2016).

Estos fenómenos y procesos tienen sin dudas un marco general, en el que encontramos un conjunto de iniciativas públicas llevadas adelante por las distintas administraciones gubernamentales, entre las que destaca el Estado Nacional. Decisiones de política macroeconómica, de mayor o menor inversión pública, de regulación sectorial, crediticia, de fomento de las inversiones, de regularización dominial, de integración socio-urbana, inciden de manera específica promoviendo (en muchos casos de manera contradictoria) unos u otros intereses sociales. De esta nutrida agenda, en este trabajo nos interesa poner el foco en un proceso específico: la movilización, disposición, venta y privatización de tierras públicas vacantes de propiedad del Estado Nacional ocurrida entre 2012 y 2019.

Es por ello que, como objetivo general, nos proponemos: analizar las políticas públicas de movilización y apropiación de suelo público vacante, en el país y en particular en la Ciudad de Buenos Aires, a partir del estudio de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015) y durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019).

Más específicamente, nos planteamos: **1)** Analizar la constitución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) en el año 2012, destacando sus principales características y remarcando continuidades y rupturas respecto a experiencias previas de gestión de los bienes inmuebles y de la tierra pública vacante. **2)** Describir la orientación predominante del funcionamiento de la AABE entre los años 2012 y 2019, relevando las principales líneas de acción adoptadas y los resultados obtenidos en relación a la disposición y privatización de bienes inmuebles y tierra pública vacante. **3)** Profundizar en el estudio de las iniciativas implementadas por el organismo entre 2015 y 2019 en el ámbito específico de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la vinculación entre políticas de venta de tierras públicas vacantes, agentes inmobiliarios y procesos de financiarización inmobiliaria.

A modo de hipótesis que orienta este trabajo, sostenemos que:

1. La constitución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) en el año 2012 configuró un “nudo” en relación a la cuestión de la movilización de la tierra pública vacante.
2. Las políticas públicas predominantes aplicadas por el organismo en los dos períodos de gobierno bajo análisis, evidenciaron diferencias sustanciales: mientras que en el primer período se privilegió el aporte de tierra pública para promover el acceso a la vivienda por parte de sectores no propietarios, acotando al mismo tiempo el rol de la participación empresaria a la actividad de la construcción, en el otro se facilitó la venta de activos en manos de agentes privados orientados a la producción mercantil, a partir de una activa convocatoria que se orientó especialmente hacia un conjunto de fondos financieros internacionales, configurando así a la tierra pública vacante en vehículo para la promoción de procesos de financiarización inmobiliaria.

Debido a la extensión del período y al conjunto de dimensiones bajo análisis, resultó necesario desplegar una estrategia metodológica que combinó métodos cualitativos y cuantitativos, a partir de la utilización de distintas fuentes de información.

Para el capítulo 2 resultaba fundamental rastrear el estatus de la tierra pública del Estado Nacional en los sucesivos marcos legales y administrativos del país. Esto nos llevó a un análisis cualitativo y comparado de legislación y normativa. Yendo desde los aspectos generales a las situaciones más específicas, comenzamos observando el tratamiento de esta cuestión en la Constitución Nacional (y sus sucesivas reformas), y la manera en que esto se combinó con las distintas Leyes de Contabilidad Nacional. Sobre estos dos pilares se fueron tejiendo, en distintos momentos históricos, complejas telarañas de normas, reglas e instituciones, que dieron lugar a aparatos burocráticos específicos que intervinieron o incidieron sobre la tierra pública vacante, hasta llegar a la conformación de la AABE en 2012. La lectura de normativas nacionales de distinta jerarquía (leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y disposiciones) a través de las cuales se constituyeron o desmantelaron estos organismos, se distribuyeron funciones y competencias, se asignaron facultades, presupuesto, personal, etc., se convirtieron en diagramas de flujos que separaron lo argumental de lo sustantivo en busca de regularidades y novedades. Para recomponer ese diálogo en el tiempo que expresan estas normativas, nos apoyamos en distintos peldaños: la génesis que surge de la lectura de las propias normas; la consulta remota con personal especializado de la administración pública; la información provista por informantes clave en las entrevistas en profundidad llevadas adelante (a las que nos referiremos más adelante); y la información que surgió de bibliografía especializada en temáticas específicas que vinculaban con la cuestión de la tierra pública vacante (el caso de los FF.CC. o las FF.AA., por citar algunos). Las fuentes utilizadas para acceder a esta normativa se explicitan en el Anexo Metodológico.

Para profundizar en las políticas de movilización de suelo público vacante llevadas adelante por la AABE, cuestión a la que nos referimos en el capítulo 3, el análisis normativo debió ser complementado con el armado de una Base de Datos con todas las Resoluciones disponibles emitidas por la AABE entre su constitución en agosto de 2012 y el 9 de diciembre de 2019,

cuando finaliza el período de estudio de este trabajo. Esto hizo posible diferenciar los procesos en los cuales la AABE se desprendía de manera definitiva de suelo público (ya fuera a través de la venta directa, del mecanismo de subasta o de la incorporación de suelo público del Estado Nacional al Programa Pro.Cre.Ar.), de las restantes formas de disposición del patrimonio en los que el Estado Nacional define usos pero mantiene la propiedad (asignación y desafectación de inmuebles dentro del Estado Nacional, asignación de permisos de uso a otras jurisdicciones o actores de la sociedad civil, establecimiento de contratos de alquiler o concesión). En el caso de las ventas de suelo, fue necesario vincular con normativas del Poder Ejecutivo Nacional ya que, como surge del texto constitucional y analizaremos más adelante, estos procesos requieren de una autorización previa. Adicionalmente, fue necesario hacer un pedido de acceso a la información para disponer de información complementaria a algunas resoluciones sancionadas por la AABE. Específicamente, nos referimos a aquellas normas que aprobaron “Convenios de Posesión”⁴ firmados entre el organismo y distintas empresas constructoras y que, por ser anexos a la normativa, no estaban disponibles en los sitios de búsqueda utilizados.

Esta información de acceso público, fue complementada por otros documentos de circulación más restringida a los que fue posible acceder. Nos referimos en primer lugar a dos publicaciones de quién fuera Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, que presentan un carácter “híbrido”: son ediciones institucionales, pero tienen la firma de su autor. Por otro lado, nos fue provisto un extenso “*Informe de Gestión*” elaborado por la AABE a fines de 2019 y referido al período 2015-2019. Dicho documento consta de 384 páginas distribuidas en seis capítulos que abordan y pasan revista a las principales áreas de gestión llevadas adelante por el organismo en dicho período, consignando objetivos, procesos de trabajo y resultados obtenidos.

Para analizar la relación entre la disposición de suelo público vacante del Estado Nacional y el Programa Pro.Cre.Ar., toda la información recabada y analizada desde la perspectiva de la AABE, debió ser complementada por los datos que surgían del propio Programa Pro.Cre.Ar.

⁴ Los Convenios de Posesión se utilizaron como herramienta para permitir que las obras de construcción de Desarrollos Urbanísticos que llevaba adelante el Fondo Pro.Cre.Ar. pudieran avanzar mientras se llevaban adelante los procesos de saneamiento dominial, que en ocasiones insumían muchos años. Trabajaremos en detalle sobre esta cuestión en el capítulo 3.

Esto nos llevó a trabajar sobre el decreto de conformación de este fideicomiso (el DNU 902/2012) y alguna normativa complementaria. Más allá de los plexos normativos, y al tratarse de un Fondo que cotiza de manera pública, la principal fuente de información para su análisis la constituyeron sus Balances⁵. Trabajamos con los Estados Contables Anuales presentados a diciembre, entre 2012 y 2019, y añadimos el Balance Trimestral presentado en marzo de 2020, para tener un panorama completo de lo sucedido durante nuestro período de análisis. Allí pudimos acceder a dos datos que resultaron claves: un listado completo (aunque muy precario⁶) de cada uno de los terrenos que se fueron incorporando al Fondo, así como su valor de tasación.

El trabajo de investigación más pormenorizado sobre la venta de tierras públicas llevadas adelante entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 requirió la organización de una Base de Datos específica a partir de los predios que fueron puestos en venta a través del mecanismo de subastas. Allí, se sistematizó información que surgía de la convocatoria a las subastas hecha por la AABE (tipo de predio, localización y dimensiones, precios de base, condiciones en las que se llevaría adelante la venta, entre los más importantes), y con datos que surgían del acto administrativo que cerraba el circuito formal de asignación de la tierra (cantidad de participantes en la subasta, razón social y CUIT de cada uno de ellos y precio final del lote subastado). Esto se complementó con una caracterización específica referida a cada uno de los predios en subasta, que surgió tanto de las normativas locales⁷ como de la documentación provista por la AABE para los potenciales compradores en las subastas. Por último, recurrimos a una variedad de análisis producidos por distintas consultoras inmobiliarias, cuya relevancia para la conformación del mercado inmobiliario local ha sido destacada (Socoloff, 2017), y que estuvieron particularmente activas en este período.

⁵ Si bien los Balances deberían ser públicos y accesibles a través de la página de la Comisión Nacional de Valores (<https://www.argentina.gob.ar/cnv>), durante un largo plazo no estuvieron disponibles en la web. Agradezco especialmente a Ivana Socoloff su generosidad por haberme brindado dicha información.

⁶ La identificación de una parcela de suelo es un proceso complejo y que requiere de información detallada y pormenorizada. En los Balances se ofrecía una información básica referida a su ubicación (provincia y localidad), valor de tasación y jurisdicción (Nación, Provincia o municipio) que lo había incorporado.

⁷ Como explicitaremos más adelante, la norma constructiva de un predio, lote o fracción está en manos del Municipio en la que esta se localiza. En el caso de los predios ubicados en CABA, esta facultad recae sobre el GCBA.

Esta información de carácter cuantitativo se complementó con otros elementos, más orientados a indagar en la estrategia de comercialización llevada adelante por la AABE entre 2015 y 2019. A través de un Pedido de Acceso a la Información pudimos obtener un listado de todos los viajes al exterior realizados por el Presidente del organismo en ese período, en el que se especificaron fechas, destinos, descripción de los eventos y síntesis de los resultados obtenidos. También accedimos a una base de datos que provee el Ministerio del Interior de la Nación, basado en el Decreto 1172/2003, llamado Registro de Audiencias de Gestión de Intereses⁸, disponible a partir de 2015 y que provee el nombre de los participantes y el objeto de las reuniones mantenidas por funcionarios del Estado Nacional, a partir del cual pudimos extraer una Base con las reuniones mantenidas por el Presidente y el Vicepresidente de la AABE y de sus interlocutores. Esto se complementó con información reservada a la que pudimos acceder, elaborada por una consultora especializada que debía monitorear las reuniones que mantenía el presidente de la AABE en sus viajes, elaborar minutas, especificar los acuerdos obtenidos en la reunión y plantear los pasos a seguir hacia adelante. También de manera reservada, pudimos acceder a algunos materiales institucionales producidos por la AABE para llevar adelante dichas presentaciones, en algunos casos de manera exclusiva, otros en conjunto con otros organismos (como Invest BA y la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional).

Al momento de categorizar a los agentes participantes de las reuniones e intervinientes en las subastas, nos remitimos a las clasificaciones ya existentes elaboradas por la bibliografía especializada y que serán citadas más adelante. En los casos de empresas que no hubieran sido ya clasificadas, sus perfiles fueron construidos a partir de su registro en medios especializados en cuestiones de desarrollo inmobiliario y del mundo empresarial local. En algunos casos, recurrimos al análisis de los Balances presentados por algunas empresas que cotizan en Bolsa. El listado completo de medios especializados a los que nos remitimos está disponible en el Anexo Metodológico.

Todo el análisis basado en fuentes documentales fue complementado con siete entrevistas en profundidad con personas que detentaron distintos niveles de responsabilidad en la gestión del patrimonio público, en distintos momentos del período bajo análisis. El listado completo

⁸ https://audiencias.mininterior.gob.ar/acerca_de

de estas personas y sus cargos están en el Anexo Metodológico que acompaña esta investigación. Todas ellas brindaron su consentimiento para ser citadas textualmente en esta investigación.

Esta tesis está organizada en cinco capítulos. En el primero, revisaremos los estudios recientes vinculados a las problemáticas urbanas para situar nuestra investigación en el contexto de los debates actuales y, al mismo tiempo, demostrar los vacíos que detectamos en relación a un enfoque específico del concepto de tierra pública vacante. Luego, repondremos los elementos centrales de nuestro marco teórico a partir de la mirada que propone la teoría crítica del Estado y de algunos conceptos de la economía política urbana en el contexto neoliberal actual. Finalmente, presentaremos las definiciones conceptuales y las preguntas de investigación.

El segundo capítulo comienza realizando un recorrido histórico por los distintos regímenes de gestión y administración de los inmuebles públicos y de la tierra pública vacante implementados por parte del Estado Nacional entre los años 1977 y 2012, para centrarse luego en el análisis del contexto de surgimiento de la AABE y de las características que identificamos como novedosas o distintivas en este organismo. En el abordaje que implementamos, tuvimos en cuenta dos elementos que nos parecieron fundamentales: las facultades que detentaron los distintos organismos involucrados en esta tarea, y el universo de inmuebles sobre los cuales las mismas se ejercieron, a lo largo de las sucesivas etapas consideradas. Esto nos permitirá comparar la manera en que esta cuestión fue encarada en distintas coyunturas, contribuyendo a situar históricamente el significado que implicó la constitución de la AABE.

En el tercer capítulo realizamos un análisis de dos políticas públicas a través de las cuáles el Estado Nacional se desprendió de manera definitiva de suelo público vacante⁹: el Plan Pro.Cre.Ar. (puesto en marcha en el año 2012) y la política de venta de tierras públicas (fenómeno de larga data, pero que abordaremos exclusivamente en el período que contempla

⁹ Si bien ya fue mencionado anteriormente, resulta importante aclarar aquí que la investigación se centrará exclusivamente en aquellos procedimientos en los que el Estado Nacional **se desprendió de manera definitiva de suelo público**. Tal como detallaremos en las definiciones conceptuales del capítulo 1, hay muchas otras tareas de administración del patrimonio inmueble que cotidianamente el Estado Nacional lleva adelante, que implican afectar o desafectar el uso de las tierras, pero manteniendo su propiedad: entrega de permisos de uso, firma de contratos de alquiler o concesión, afectación al desarrollo de obras públicas, por citar algunos.

esta investigación). Partimos de la constatación de que ambos enfoques se extendieron a lo largo de todo el período analizado (2012-2019), y relevamos los procedimientos legales y administrativos a través de los cuáles éstos se implementaron; luego, dimensionamos el volumen y la localización de la tierra pública vacante involucrada, diferenciando para cada estrategia de disposición de tierra, los dos períodos políticos bajo análisis; por último, conceptualizamos el tipo de actores y agentes involucrados, tanto en el desarrollo de la tierra como en su apropiación final. A partir de este relevamiento empírico detectamos, por un lado, continuidades y rupturas que nos permitieron responder a la pregunta de fondo que ordenó este capítulo, vinculada a la existencia de orientaciones predominantes en las políticas públicas de disposición de suelo público vacante por parte de las dos gestiones de gobierno analizadas. Adicionalmente, los datos construidos pusieron en evidencia la fuerte preeminencia la Ciudad de Buenos Aires como localización de las tierras efectivamente enajenadas por el Estado Nacional.

A la luz de esta última conclusión, pusimos la lupa de nuestra investigación sobre los procesos de venta de tierra pública vacante situada en la ciudad capital, indagando en el capítulo cuatro en la relación entre políticas públicas, agentes inmobiliarios y su incidencia sobre los procesos de financiarización inmobiliaria en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, en el capítulo reconstruiremos un conjunto de iniciativas llevadas adelante por la AABE destinadas a promover la política de subastas en la CABA, así como de los resultados obtenidos, analizando específicamente el tipo de agentes involucrados en la apropiación de la tierra pública. A partir de la información recabada discutiremos si la tierra pública vacante funcionó en esos años como un vehículo para dinamizar los procesos de financiarización inmobiliaria.

El último apartado está destinado a las conclusiones. Comenzaremos recuperando las interrogantes planteadas a lo largo del trabajo y pondremos en diálogo las evidencias y conclusiones elaboradas a lo largo de la investigación y presentadas en cada uno de los capítulos previos. También explicitaremos los límites de nuestra investigación. Finalmente, ensayaremos algunas ideas respecto a las condiciones que nos lega la experiencia atravesada alrededor de la gestión estatal de la tierra pública vacante.

2 Capítulo 1. Antecedentes, marco teórico y metodología

2.1 Introducción

En este capítulo trabajaremos con tres objetivos. En la parte inicial, revisaremos los estudios actuales en relación a las problemáticas urbanas vinculadas al acceso a la tierra, intentaremos demostrar la relevancia que el concepto de tierra pública vacante tiene para abordar la investigación de políticas públicas orientadas en esa dirección, así como la existencia de un enfoque aún pendiente para su estudio en el marco de las investigaciones recientes. Luego, repondremos los elementos centrales de nuestro marco teórico, sostenido en elementos de la teoría crítica del Estado y de conceptos de la economía política urbana en el contexto neoliberal y financiarizado actual. Por último, presentaremos algunas definiciones conceptuales, junto con las preguntas de investigación que organizaron el trabajo por capítulos.

2.2 Antecedentes

Como hemos mencionado, el objetivo principal de esta investigación es abordar las políticas de movilización de suelo público vacante llevadas adelante por la AABE en un período determinado. Con esa finalidad, resulta relevante preguntarse respecto a los autores y las investigaciones que se han aproximado a esta problemática con anterioridad, qué aspectos han podido observar, qué conclusiones han obtenido y qué elementos han quedado pendientes de una mirada específica.

En este trayecto, relevamos algunos puntos que nos servirán de apoyo. En el marco de un conjunto de trabajos que problematizan la relación entre Estado y Suelo, comenzaremos situando la relevancia que tienen las disputas por la apropiación de la tierra en el contexto de la formación del Estado Nacional y del proceso de formación de la urbanización capitalista, y la manera en que esto ha derivado en el contexto actual en una creciente financiarización inmobiliaria. Con este marco general como referencia, detectamos una serie de problemáticas más específicas que se fueron configurando históricamente, dando lugar a abordajes

particulares: la cuestión del hábitat informal, de la regularización dominial, los procesos de valorización inmobiliaria diferencial y el fenómeno de la inquilinización.

En este contexto, pudimos recortar una problemática: la tierra vacante. Se destacan allí algunos enfoques, que inicialmente ponen el acento en la tierra privada vacante, para centrarse luego en un distrito en particular (la Ciudad de Buenos Aires), y en dispositivos institucionales específicos (la Corporación Buenos Aires Sur y la Corporación Antiguo Puerto Madero). El tema también aparece en el análisis que propone la perspectiva de los Grandes Proyectos Urbanos, así como en los estudios que se centran en la incidencia de los municipios para definir herramientas orientadas a la recuperación de la valorización inmobiliaria, la planificación urbana y la utilización de suelo ocioso. Más aquí en el tiempo, el lanzamiento del Pro.Cre.Ar. dio lugar a una camada de investigaciones en las que el suelo público vacante apareció como referencia, aunque no se constituyó como objeto específico de investigación. El tema también surge en los estudios que trabajan (tanto a nivel local como internacional) desde el concepto de la privatización de la tierra pública.

2.2.1 Enfoques alrededor de la relación entre Estado y suelo

Según plantea Harvey (2006)¹⁰, la conformación de la tierra como una mercancía y la consecuente generación de un mercados de tierras, es el resultado de un proceso histórico que presenta particularidades y recorridos específicos para cada continente, región y país. En este devenir, el Estado juega un rol fundamental, y en la Argentina puntualmente esta intervención halla sus raíces en las condiciones en las que se conformó el Estado Nación y el rol que jugaron allí la tierra y el patrimonio inmueble¹¹.

En este marco, es posible rastrear la cuestión de la tierra pública en nuestro país a los orígenes de la formación y consolidación del Estado Nacional desde principios del siglo XIX. Su estudio ha generado interés en distintos campos de investigación: desde la historia política, rural y de fronteras, se investigó sobre la relación entre la implementación de políticas

¹⁰ Esta cuestión será abordada en términos conceptuales en el apartado teórico que se encuentra a continuación.

¹¹ Hay investigaciones que van incluso más allá, y que vinculan la conformación de las ciudades en nuestro país con las características que tuvo la colonización española y la implementación de las Leyes de Indias de 1573 (Liernur y Aliata, 2004).

públicas por parte de las nacientes instituciones estatales y su incidencia sobre los distintos sectores sociales -grandes propietarios, campesinos, indígenas- (Blanco y Bazato, 2008). El tema también fue abordado en investigaciones respecto a la implantación y desarrollo de los FF.CC. en nuestro país (Schvarzer, 2007), haciendo hincapié en la relación entre la inversión de capitales británicos en infraestructura y la consolidación de la gran propiedad territorial. También el urbanismo abordó esta cuestión (Liernur y Aliata, 2004; Fernández Wagner, 2012), poniendo el énfasis en las características que asumió el despliegue territorial de la naciente república en su vínculo con el patrón de acumulación agro-exportador, así como la incidencia de esta etapa en la conformación de la gran propiedad latifundista.

Ya anclados en la mirada que provee la economía política urbana, hallamos un conjunto de trabajos que buscaron contextualizar no solo las condiciones en las que se dio la formación de la urbanización capitalista en los inicios del Estado Nación, sino también rastrear la manera en que se reconfiguró históricamente este proceso, y las características que asumió específicamente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Partiendo de una perspectiva histórica y poniendo en relación las principales etapas y características de los regímenes de acumulación, varios autores analizaron las formas en las que se fueron desplegando territorialmente las ciudades, y cuál fue el rol del Estado (fundamentalmente Nacional, aunque también provincial y municipal) y de los principales agentes de la urbanización.

Pírez (2009, 2016) plantea la existencia de tres períodos. El primero de ellos, desarrollado entre 1880 y 1930, es el de la “ciudad liberal”, durante el cual primaron la producción y el consumo mercantil de suelo y construcciones. El Estado buscó facilitar el desempeño de las actividades privadas, y el acceso de los distintos segmentos de la población a los bienes urbanos (vivienda y servicios) dependió de su solvencia, es decir, de su capacidad de pagar por ellos en el mercado. La producción pública de viviendas fue muy limitada, y el acceso al crédito hipotecario estuvo fuertemente restringido por las condicionalidades que se exigían a los tomadores.

El siguiente período, nominado por el autor como de “bienestar”, se desplegó entre 1945 y 1974. La etapa estuvo marcada por un fuerte aumento de la solvencia popular a partir del pleno empleo, los altos salarios y una importante participación del Estado en la provisión de

servicios públicos e infraestructura. También fue muy relevante en esta etapa la oferta de crédito hipotecario subsidiado, que permitió el acceso al suelo a amplios sectores de la población a través del mecanismo de loteos populares, complementado luego por la autoproducción de la vivienda (Torres, 2006). Si bien existían experiencias previas, es en esta etapa cuando comienzan a desarrollarse de manera más sistemática las villas y asentamientos, bajo la mirada permisiva del Estado que admitía usos del suelo clandestinos.

El período que se inicia en 1976 está marcado por la orientación neoliberal de las transformaciones metropolitanas, a partir de un cambio en las formas de intervención del Estado: se elimina el congelamiento de alquileres, se indexan los contratos de compraventa de lotes restringiendo el crédito hipotecario, se erradican villas y asentamientos y se suspenden los loteos populares (Oszlak, 1991). Ya en los años 90, la reorganización atravesada por la sociedad da lugar a la emergencia de nuevos actores privados con gran poder de decisión sobre la configuración metropolitana, que promoverán procesos de suburbanización de los sectores medios-altos y de fuerte fragmentación en las ciudades. Como contracara de esta concentración, se expanden los sectores no solventes que crecientemente deberán resolver el acceso al suelo a través de tomas de tierra y de la autoproducción de ciudad (Pérez, 2009).

Fernández Wagner (2009, 2012), por su parte, hace hincapié en la historia de la propiedad territorial y profundiza en el despliegue de las tensiones entre distintos sectores sociales alrededor de la apropiación del suelo a lo largo del país, y más específicamente en la RMBA. Los años 90 estarían marcados por la fuerte preminencia de producción de suelo por parte del mercado para la generación de barrios cerrados, lo que se combinaría con la ausencia de loteos populares y de producción de suelo urbanizado para los sectores populares por parte del Estado. Según Fernández Wagner esto habría llevado, a fines de los años 2000, a un agotamiento del suelo disponible.

Más aquí en el tiempo, las transformaciones en la intervención del Estado Nacional luego del colapso de la convertibilidad impactaron sobre las dinámicas urbanas. Es así que algunos autores incorporaron la dimensión económico-productiva sobre el desarrollo urbano. Eso es lo que postulan Del Río, Langard y Arturi (2014) y Del Río (2014): la inversión pública en infraestructura y bienes inmuebles por parte del Estado Nacional a partir del año 2003,

conformó un enorme flujo de fondos que habría permitido estimular los niveles de crecimiento económico y empleo, así como mejorar el acceso a bienes y servicios urbanos (transporte, gas, electricidad, agua). Según los autores, esto les permite definir al período que se extiende hasta el año 2012 (límite temporal de su análisis) como “Neodesarrollista”. Ahora bien, de manera simultánea detectan un proceso de canalización inmobiliaria de los excedentes generados en otros sectores de la economía, que los lleva a plantear la hipótesis de la “Ciudad Banco”, es decir, de la inversión en inmuebles como alternativa financiera para los sectores con liquidez¹². Esto produce un fenómeno de valorización inmobiliaria por sobre la evolución del salario medio, limitando las posibilidades de acceso a la vivienda. En la misma dirección, aunque más enfocada en el proceso de financiarización global y en el estudio de sus agentes locales (y no tanto sobre sus efectos sociales en términos de acceso al hábitat) se manifiesta Socoloff (2015a; 2015b; 2019; 2021), quien postula que, en la Argentina entre 2003 y 2015, el proceso de financiarización inmobiliaria local habría evolucionado con una muy baja participación del sistema bancario y crediticio.

El problema de la valorización inmobiliaria en la post-convertibilidad, que aparece conceptualizado desde una perspectiva general en Del Río et al. (2014), es analizado específicamente para la Ciudad de Buenos Aires por Baer (2012) y por Baer y Kwaw (2016). Desde un enfoque que toma como referencia el mercado de suelo formal en la RMBA, ambos trabajos analizan la oferta privada de vivienda entre 2003 y 2013. Esto les permite detectar el aumento en el precio del suelo en la Ciudad de Buenos Aires, pero más aún en las tres coronas del Área Metropolitana, cuya evolución supera el alza de precios relativos del resto de los bienes y servicios. También ponen en evidencia que, en un contexto de aumento del ingreso medio en pesos, la valorización inmobiliaria determina que sean cada vez más los años de salario necesarios para acceder a una vivienda. Similares conclusiones son las que plantean Barenboim (2017) para el caso de Rosario, y Buraschi (2018) para la ciudad de Córdoba. Ahora bien, es importante resaltar que el Estado no limita su accionar al desarrollo

¹² Resulta evidente para quienes estudiamos el mercado inmobiliario, pero también para la mayoría de quienes lo viven, que su funcionamiento se encuentra, en los hechos, dolarizado. Existen pocas referencias académicas a esta cuestión. Un texto clave al respecto es el de Gaggero y Nemiña (2013), que sitúan los orígenes de este fenómeno en el contexto de la Dictadura Cívico-Militar. Según los autores, la dolarización inmobiliaria se explicaría por la liberalización cambiaria y financiera y las expectativas de la población respecto a la evolución del tipo de cambio y la inflación, sumadas a las medidas que fomentaron la mercantilización de la vivienda. Más allá de algunos vaivenes, las tres condiciones parecen mantener plena vigencia desde entonces.

de la obra pública: también lleva adelante una agenda que incorpora políticas urbanas y de modificación normativa, funcionando como elemento dinamizador de procesos de recualificación urbana y de valorización diferenciada del suelo. Esto es lo que demuestran Rodríguez y Di Virgilio (2015), historizando estos procesos para el caso de la CABA, e incorporando una dimensión política que contempla las resistencias sociales a las transformaciones y su impacto sobre las políticas públicas.

Otro de los temas que también ha sido abordado en el campo de los estudios urbanos, y que sin dudas se entrelaza causalmente con el fenómeno de la valorización del suelo urbano, se vincula con el proceso de incipiente inquilinización que atraviesa a los aglomerados urbanos, y en particular a la Ciudad de Buenos Aires. Esto puede verse a partir del mapeo del impacto creciente que esta forma de acceso a la vivienda tiene sobre los sectores medios y medio bajos de la sociedad porteña en detrimento de la propiedad de la vivienda, tal como demuestra Cosacov (2012), quien además liga este proceso con las dificultades de acceso al crédito hipotecario, elemento que se complementa con el aumento de los valores de los inmuebles. Rodríguez, Rodríguez y Zapata (2015), por su parte, profundizan en el carácter remercantilizador de las políticas urbanas aplicadas por el GCBA y en la construcción creciente del hábitat como objeto de negocios y de especulación financiera para explicar este proceso. Este fenómeno tiene fuertes implicancias sobre la disponibilidad de los ingresos familiares: es esto lo que aporta Labiano (2018) a partir de la noción de “renta implícita de la vivienda”. Este concepto le permite analizar el impacto que tiene el desigual acceso a la vivienda como condicionante del flujo de ingresos de las familias y, por lo tanto, de la estructura de ventajas y desventajas estructurales que de allí se derivan. La implementación de los créditos UVA a partir del año 2016 fue abordada por Baer y Di Giovambattista (2018), expandiendo de esa manera el horizonte temporal del análisis del fenómeno de la inquilinización. Esta modalidad crediticia habría ido de la mano, por un lado, con el aumento en los precios del suelo y la vivienda generado en esos años, producto de las expectativas de valorización generadas por las políticas pro mercado del gobierno de Mauricio Macri; por otro, habría recibido el impacto de las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio en el precio del alquiler. Esto es lo que lleva a los autores a hablar de estos créditos como una experiencia fallida y regresiva. En paralelo a estos estudios, Cravino (2008) y CESBA (2015) observan con mayor detenimiento el funcionamiento del mercado informal de alquileres, a partir tanto de las redes

de relaciones que lo hacen posible, como a partir de las condiciones diferenciales que lo caracterizan en relación al sector formal.

Otro punto nodal de la agenda urbana, que entrelaza la problemática del acceso a la tierra y de las políticas públicas, se configura alrededor de la cuestión de los barrios populares (o villas, tomas, asentamientos informales o irregulares, según la perspectiva que se adopte). El tema, al igual que el fenómeno, es de larga data, y ha merecido renovada atención en los últimos años. En Cravino et. al. (2008) un importante equipo de investigadores trabajó en la caracterización y mapeo de los barrios populares de la RMBA, así como en la construcción de una tipología para su abordaje. Algunos años después, y también en una publicación colectiva (Cravino, 2018) quedó reflejado un análisis comparativo de nueve ciudades del país, en el que diversos autores dan cuenta de la expansión territorial de la problemática y de la diversidad con la que los procesos locales se desarrollan. A su vez, la fuerte intervención estatal sobre los asentamientos populares en el ámbito de la CABA en los últimos años, han motivado una intensa reflexión al respecto. Rodríguez (2019) hace hincapié en el giro observado en las políticas públicas implementadas por el GCBA a partir del 2015, que dejaron atrás los discursos de erradicación vigentes durante los ocho años de gestión de Mauricio Macri al frente del distrito, para dar lugar al despliegue de políticas de integración social y urbanística. Estos cambios en el urbanismo neoliberal porteño son interpretados como una expresión de flexibilidad táctica, que permite al Estado desplegar políticas de dinamización del mercado inmobiliario informal. Partiendo de una concepción similar, Arqueros Mejica (2019) puntualiza su análisis en las similitudes y diferencias existentes entre los organismos públicos encargados de implementar estas políticas en dos barrios diferenciados (la Villa 31 y la Villa 20), y los resultados diversos a los que arribaron en función de las estrategias de intervención desplegadas y las características de los territorios intervenidos.

Casi como una continuidad de los estudios referidos al hábitat informal, y ubicando nuevamente en el centro de sus intereses la relación entre políticas públicas y acceso a la tierra, aparecen los abordajes sobre los procesos de regularización dominial. El tema surge y se instala en la agenda de políticas públicas a partir de la recuperación democrática de los años 80, tal como demuestran Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2010). Resulta de

gran interés para nuestro trabajo la construcción de una tipología de las distintas situaciones de informalidad que hacen los autores, en la que el elemento central lo configura la tierra vacante sobre la que se asientan las poblaciones, y en particular la diferenciación respecto al carácter privado o público de las mismas, que sería determinante a la hora de evaluar los resultados de los procesos de regularización. Incorporan luego una dimensión política en su análisis, que refleja las complejas relaciones interjurisdiccionales (Nación, Provincia o CABA, Municipios), y de estas con los actores comunitarios. La misma tipología es utilizada en un trabajo posterior (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2014), en el que los autores abordan un análisis comparativo de las políticas de regularización dominial y urbanística a nivel latinoamericano, que se habrían masificado en los años 90. Focalizada en los casos de Argentina, Brasil y México, la investigación pone el eje en las diferencias normativas, en los modelos de articulación interjurisdiccional y en el tipo de régimen de propiedad vigente en cada país, para interpretar las diferencias en las políticas implementadas y en los resultados obtenidos. Relli Ugartamendía (2018), por su parte, profundiza en el abordaje de los procesos de regularización del hábitat popular urbano acontecidos en la Provincia de Buenos Aires, y en particular en el Municipio de La Plata, en el período que se extiende entre 1983 y 2015. Más allá de las diferencias en las escalas de análisis entre los distintos trabajos, todos ellos reconocen el carácter particular que tienen las distintas situaciones de irregularidad, y consecuentemente las políticas públicas implementadas para resolverlas.

Como podemos observar, en todos los enfoques relevados el suelo aparece como elemento decisivo a la hora de abordar las problemáticas urbanas, y el Estado emerge como central en la determinación de la orientación de los procesos que promueven o limitan el acceso a esta mercancía y a los bienes y servicios urbanos que allí se ubican. No obstante, una de las intersecciones posibles entre ambos conceptos, el suelo de carácter público, no aparece en estos trabajos como un objeto de investigación en sí mismo, sino como un elemento más en el contexto de otras problemáticas. Esto nos incitó a rastrear su abordaje en otros autores y enfoques, llevándonos hacia dos textos de Clichevsky (2002, 2007), en los que la autora plantea la necesidad de estudiar, analizar y diseñar políticas para lo que define como “tierra vacante”.

2.2.2 El concepto de suelo vacante y los estudios existentes desde esta perspectiva

Resulta necesario ahora rastrear el concepto de suelo vacante. Este enfoque aparece en varios trabajos y autores, que lo abordan desde distintas aristas. La primera referencia la encontramos en la obra de Clichevsky (2002, 2004), que destaca la importancia de la tierra privada que se encuentra vacante. Su trabajo comienza poniendo de manifiesto la enorme relevancia urbana de este concepto en distintas ciudades de América Latina, y en Buenos Aires en particular, a partir de algunos datos empíricos: “(...) *En Buenos Aires, aproximadamente el 32% de la superficie urbanizada del Área Metropolitana se halla sin uso.*” (Clichevsky, 2002; p. 4)¹³. Esta aproximación justifica su abordaje como problema de investigación y, al mismo tiempo, como desafío para la gestión pública. Nos interesa recuperar dos perspectivas que los textos plantean como desafío para pensar la vacancia: por un lado, a partir de las implicancias socio-económicas que tienen su dimensión mercantil; por otro, por la potencialidad que representa para incidir en la configuración socio-espacial de las áreas metropolitanas. En este sentido, los vacíos urbanos aparecen como un recurso social desaprovechado, cuyo abordaje debe ser encarado de manera urgente.

Con fuerte rigurosidad analítica, la autora plantea aspectos de orden teórico, conceptual y metodológico para encarar el análisis empírico de la tierra vacante: la identificación de los vacíos urbanos (dónde están, cuántos son, cuál es su estado de uso actual), de sus distintos actores propietarios (agentes productores de tierra –legales e ilegales-, pequeños propietarios, propietarios agrícolas, el Estado y otras instituciones públicas, etc.) y de sus lógicas de funcionamiento; el reconocimiento de los elementos explicativos de las distintas situaciones existentes (las políticas estatales –o su ausencia-, la falta de un marco jurídico normativo, los cambios macro económicos, las transformaciones en la movilidad y el transporte, etc.); y la elaboración de un conjunto de propuestas para la utilización de esas tierras (soporte de

¹³ La cita completa es la siguiente: “*La tierra vacante constituye un porcentaje importante de las áreas urbanizadas en las ciudades estudiadas, que podría albergar a una cantidad considerable de población que actualmente permanece sin acceso a la tierra urbana. En Rio de Janeiro las áreas vacías significan cerca del 44% de la superficie del municipio. En Quito se estima que aproximadamente el 21,7% del suelo urbano de la ciudad corresponde a tierra vacante. En San Salvador, aunque actualmente el número de predios baldíos no representa más que el 4,65% del área total del Distrito Comercial Central, existe tierra vacante “latente,” constituida por numerosas edificaciones que están a la espera de ser demolidas, pero que permanecen en desuso o son utilizados de forma marginal debido al estancamiento de inversiones. Este tipo de tierra puede llegar al 40% del total de esta área. En Lima se estima que la tierra vacante representa el 10% de la total superficie urbana. En Buenos Aires, aproximadamente el 32% de la superficie urbanizada del Área Metropolitana se halla sin uso.*” (Clichevsky, 2002; p. 4).

actividades residenciales o productivas, infraestructura, reservas ambientales, etc.). Cuando el marco conceptual da lugar a la investigación empírica en el Área Metropolitana de Buenos Aires, lo que se observa es la prioridad que asumen las reflexiones acerca de la propiedad privada, las lógicas de sus distintos actores y sus formas predominantes de producción de suelo. Respecto a las tierras del Estado Nacional, la autora plantea que “(...) *es imposible conocer con exactitud la cantidad de tierra fiscal vacante pues existe un ocultamiento, por parte de los organismos públicos, de sus tierras (...)*”¹⁴ (Clichevsky, 2002, p. 59).

Resulta relevante entonces recuperar el estudio de Mignaqui y Arias (2008). Siguiendo los trazos planteados por Clichevsky, las autoras ponen el acento en la cuestión de la tierra pública vacante, pero circunscriben su estudio al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y a la particular relación que se plantea entre las competencias nacionales y locales en esta jurisdicción. El punto de partida es la constatación de la existencia de valiosas reservas de tierra pública vacante, que son propiedad tanto del GCBA como del Estado Nacional y cuya existencia es vista como una oportunidad para pensar un desarrollo urbano integral, poniéndole un límite o cauce a la presión inmobiliaria y buscando conjugar procesos de desarrollo territorial y económico. El artículo propone una revisión histórica de la política de tierras municipal, cuyo interés está puesto no tanto en la implementación de normativas de construcción y uso, sino más bien en los criterios y formas de asignación de tierra pública. A continuación, ponen la mirada sobre dos situaciones específicas, que se configuran como importante antecedente para nuestro trabajo. Por un lado, se centran en el ONAB, el organismo nacional que antecedió a la AABE y que tuvo a su cargo la administración de aproximadamente 120 hectáreas de playas ferroviarias desafectadas de su uso con posterioridad a las privatizaciones. La refuncionalización del Playón Ferroviario de Liniers, promovida por el GCBA a principios de los años 2000, intentó ser un caso testigo de un modelo de gestión de la tierra pública vacante que intentaba discutir con el paradigma de Puerto Madero. La iniciativa nunca avanzó, según las autoras, por las dificultades de articulación entre Nación y Ciudad¹⁵, y se truncó definitivamente en el 2007 con el cambio

¹⁴ Creemos que este ocultamiento se complementaba (y aún sucede hoy) con un enorme desconocimiento del Estado respecto a su propio patrimonio inmueble. Trabajaremos este argumento en el capítulo 2.

¹⁵ Como podremos ver a lo largo del trabajo, la Ciudad de Buenos Aires se constituye, de manera reiterada, como objeto y referencia obligada, tanto de las problemáticas urbanas, como de las políticas implementadas por el Estado Nacional al respecto. A los ya citados antecedentes de Pírez (2009, 2014, 2016) y Fernández Wagner

de gobierno en la Ciudad. Por otro lado, exploran la experiencia de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) a partir de un proyecto específico para la zona de Villa Lugano, que no se habría podido desarrollar por la conjugación de la crisis económica del 2001-2002 y la posterior dispersión político-institucional del Gobierno de la Ciudad.

Esta línea de investigación que pone el eje en los dispositivos institucionales de gestión de la tierra pública vacante será profundizada posteriormente por Mignaqui (2010), en donde la autora realiza un estudio en profundidad de la conformación, el desempeño y los límites de la CBAS. Haciendo hincapié en el carácter de la misma como herramienta de gestión de un banco público de inmuebles, analiza sus características institucionales, sus herramientas y sus programas, destacándose un listado detallado que la autora recopila en el que se encuentra un universo de más de 3.000 inmuebles que son propiedad del GCBA. Por último, retoma la cuestión de los playones ferroviarios del Estado Nacional, a los que denomina como “*la mayor reserva de tierra vacante*” en manos de actores públicos (Mignaqui, 2010; p. 313). Todo esto la lleva a destacar que “*El suelo urbano es un recurso escaso y por lo tanto estratégico para orientar el desarrollo económico-territorial. (...) El Estado no solo interviene en el proceso de producción y valorización del espacio, a través de las normas urbanísticas y la realización de obras públicas, sino también como comprador y oferente de tierras.*” (Mignaqui, 2010; p. 305)

La movilización de suelo público vacante también fue abordada a partir del concepto de Grandes Proyectos Urbanos (GPU). Según Cuenya, “*Los grandes proyectos urbanos consisten en operaciones de renovación urbana en gran escala que producen al menos tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad de las actuales metrópolis: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una modificación de los mecanismos de gestión pública.*” (Cuenya, 2011; p. 186). La especificidad actual de estas operaciones estaría dada por los cambios en la producción de los espacios centrales en las ciudades, atravesadas por

(2009, 2012), que dan cuenta de las transformaciones y el advenimiento de la Ciudad Neoliberal, le agregaremos más adelante algunas referencias teóricas para ubicar el rol central que juegan algunas ciudades (y Buenos Aires es una de ellas) en la reconfiguración global del capitalismo y, específicamente, como espacio para la inversión de capitales. Por otro lado, y desde la perspectiva de las relaciones y dinámicas políticas, nos remitimos al libro de Matías Landau (2018) para revisar las históricas y complejas relaciones entre el Estado Nacional y los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires.

los procesos de globalización y reestructuración económica vigentes desde mediados de los años 70.

A partir de los casos emblemáticos de Puerto Madero (CABA) y Puerto Norte (Rosario), la misma Cuenya ha abordado distintas líneas de investigación a partir de este concepto: los GPU como herramientas de creación de plusvalía (Cuenya, 2017); como espacios de articulación de intereses público-privados, que serían a su vez expresión del empresarismo urbano (Cuenya y Corral, 2011); como motores de la transformación en la centralidad urbana (Cuenya, 2011). Incluso ha desarrollado estudios comparados a nivel nacional y latinoamericano (Cuenya, 2009). Corral ha abordado la caracterización de la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM) como dispositivo institucional y espacio de articulación interinstitucional y público-privado (Corral, 2009; Corral, 2010). Jajamovich, por su lado, ha estudiado el caso de Puerto Madero a partir de la circulación de ideas (Jajamovich, 2018). No obstante, y más allá de las distintas claves interpretativas planteadas, todos estos enfoques comparten un elemento: ponen en el centro de su análisis una operación urbana concreta y específica. La tierra pública vacante, en consecuencia, aparece referida, aunque su lugar en estas investigaciones es secundario.

Encontramos también un enfoque que aborda la relación entre el Estado, la política pública y el suelo desde una perspectiva centrada en los elementos normativos. Estos estudios, que tienen en el *Lincoln Institute of Land Policy* un espacio de referencia paradigmático, en nuestro país están en gran medida motivados por la conjunción que se observa entre una intervención estatal (en gran medida nacional) que produce efectos de valorización sobre la tierra (a través de la inversión en obra pública y la promoción del crecimiento económico), y una gestión municipal que concentra las competencias territoriales y normativas pero que, por razones históricas y estructurales, tiene en general baja capacidad de gestión (Catenazzi y Resse, 2010; Catenazzi, 2011). El interés de estos estudios está puesto en analizar las formas en las que el Estado Municipal interviene para distribuir los beneficios derivados de la expansión urbana. En este marco, la tierra ociosa es diagnosticada como un problema a abordar (Baer y Carballo, 2019), y la creación y gestión de bancos de inmuebles aparece eventualmente como propuesta. No obstante, las respuestas que esta literatura propone están más enfocadas en fortalecer las intervenciones municipales y su incidencia sobre los procesos

de valorización inmobiliaria. Es en este marco que la tierra pública vacante del Estado Nacional no se ha configurado como problema de investigación, sino más bien como objeto dado sobre el que la política municipal debe disponer.

A partir de este enfoque, y poniendo el acento en la dimensión municipal, se revisan algunas experiencias de planificación territorial y de implementación de un conjunto de mecanismos normativos orientados a la recuperación de plusvalías y a la implementación de la contribución por mejoras (Baer, Reese y Duarte, 2016; Duarte y Baer, 2014; Cuenya, 2006). Por otro lado, existe una mirada más enfocada en el rol del Estado Nacional, que pone el énfasis en la ausencia de una ley de suelo o de ordenamiento territorial (Baer et.al., 2013) y en la comparación con otras experiencias regionales e internacionales (Scatolini y Duarte, 2020). Estos trabajos, a su vez, plantean la necesidad de sancionar una normativa urbana que acerque al país a un conjunto de estándares que se construyen a nivel regional e internacional desde distintos organismos multilaterales como la CEPAL (2017) y ONU Hábitat (2016), que promueven la implementación de una Nueva Agenda Urbana.

También se han producido algunos trabajos que ponen el énfasis en la cuestión del suelo ocioso. No obstante, y en línea con el enfoque normativo recién mencionado, estas investigaciones se centran en el suelo urbano de propiedad privada, dejando en un segundo plano los terrenos fiscales. Paolinelli, Guevara y Dondo (2013) plantean el debate desde una perspectiva jurídica, interesados en analizar los fundamentos legales (pero también económicos y urbanísticos) para poner en funcionamiento un impuesto para gravar la existencia de bienes urbanos ociosos en la Provincia de Río Negro, produciendo una tensión entre el derecho a la propiedad y las perspectivas del derecho al desarrollo. De manera coincidente, pero partiendo de una caracterización de las tendencias predominantes en el desarrollo urbano reciente en nuestro país, Baer (2016) plantea la importancia de priorizar en la gestión urbana instrumentos, acciones y procedimientos de gestión de suelo, y específicamente de aquellos orientados a la movilización del suelo ocioso. Esto permitiría desalentar procesos de especulación inmobiliaria y resolver estados de incertidumbre dominial, revirtiendo situaciones de desaprovechamiento o subutilización de suelo bien localizado, con servicios e infraestructura. En esta misma dirección escribe Del Campo (2019), rescatando el carácter bifronte del suelo ocioso: al mismo tiempo que representa un

problema (ambiental, económico, social y fiscal), abre también un espacio de oportunidad para ampliar la oferta de suelo urbanizado, disminuir costos fiscales, regular los precios del suelo, entre otras. Desde esta concepción, el trabajo analiza los instrumentos de planificación y gestión territorial nacionales y provinciales orientados a incidir sobre el suelo ocioso en la RMBA entre 2001 y 2015, y más específicamente en el Municipio de Moreno, donde desarrolla un estudio de caso. Un enfoque similar, pero para el caso de La Plata, podemos encontrar en Cortizo (2018, 2019).

La relación entre el Estado y el suelo en general, y el suelo público en particular, se impuso en la agenda de investigación a partir de la implementación del Fondo Pro.Cre.Ar. como política pública nacional en el año 2012. Tal como veremos en detalle en el capítulo 3, este Fondo se constituyó, entre otros activos, con una gran cantidad de tierra pública vacante nacional, provincial y municipal. Y dos líneas en particular, la de “Desarrollos Urbanísticos” y la de “Lotes con servicios” involucraron la movilización de suelo público vacante. No obstante, la revisión bibliográfica realizada nos muestra que este tema en particular no se ha constituido como objeto de investigación específico. Los trabajos que hallamos (Del Río, 2016; Barenboim y Elinbaum, 2018; Segura y Cosacov, 2017; Segura y Cosacov, 2019; Canestraro, 2016) parten del reconocimiento de la doble dimensión del Pro.Cre.Ar., que surge por un lado con el objetivo de promover la actividad económica desde una perspectiva contracíclica, pero que al mismo tiempo aborda de forma novedosa el problema del déficit habitacional en sectores medios. Estos trabajos también comparten el reconocimiento de la problemática que acarrió la expansión de la demanda de suelo en el contexto de la ausencia o limitación de una política pública de gestión territorial y de promoción de la oferta de suelo. Del Río (2016) pone el énfasis en el caso de la ciudad de La Plata y en las dinámicas políticas promovidas por sectores tomadores de créditos para resolver situaciones particulares en relación al acceso a la tierra. En Segura y Cosacov (2017) los autores realizan un estudio etnográfico de los beneficiarios del programa, mientras que en Segura y Cosacov (2019) incorporan una dimensión local, tanto a nivel de la articulación política involucrada en la gestión del programa, como del impacto urbano y territorial que el mismo generó. También destacan las dificultades que tuvo el programa para avanzar en la implementación de las líneas de “Desarrollos Urbanísticos” y de “lotes con servicios”, dejando en gran medida en manos del mercado inmobiliario la provisión de suelo. También Canestraro (2016) se centra

en esta dimensión, analizando el proceso de compra de tierras por parte del municipio de General Pueyrredón.

Resulta de particular interés el trabajo de Barenboim y Elinbaum (2018) ya que, en el marco de una investigación más general sobre el impacto del programa en el Área Metropolitana de Rosario, profundizan en el caso de los Desarrollos Urbanísticos y de la línea Lotes con Servicios, introduciendo la cuestión de las tierras fiscales como elemento central para pensar la dinámica de las transformaciones urbanas. En este sentido, los autores plantean una comparación con el Gran Proyecto Urbano de Puerto Norte, que permitió la generación de espacios públicos y equipamientos colectivos a partir de un acuerdo con el sector privado. La novedad del Pro.Cre.Ar., proponen, estaría dada por el hecho de que las tierras fiscales permiten superar la dependencia del sector privado como proveedor de tierras. Desde nuestra mirada, la coincidencia en el planteo de los autores respecto a la relevancia de la tierra pública vacante contrasta con el carácter circunscripto del estudio, en términos geográficos y temporales, lo que entre otras cosas deja por fuera de su análisis el fenómeno de privatización de la tierra pública vacante.

Esta mención nos lleva al último conjunto de investigaciones que revisamos. Nos referimos a los trabajos que han abordado la movilización de suelo público vacante desde la perspectiva de la privatización neoliberal. A nivel local, el tema sin dudas ha cobrado relevancia a partir de la experiencia de subasta de tierras públicas llevada adelante por el gobierno de Mauricio Macri durante el período 2015-2019. Desde la perspectiva académica, no obstante, son pocos los estudios llevados adelante. Socoloff et al. (2020) analizaron las estrategias de concesión y privatización de tierras públicas llevadas adelante entre 2015 y 2018 en la Ciudad de Buenos Aires poniendo el eje en los dispositivos institucionales implementados para ello y en las racionalidades gubernamentales que orientaron esos procesos. Baer y Duarte (2019), por su parte, hicieron hincapié en la falta de aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía en el proceso de venta de tierras llevado adelante por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) entre 2015 y 2019.

Para poder reconstruir algunos enfoques y líneas de investigación al respecto de esta cuestión, cuya relevancia para nuestro trabajo es mayor, decidimos rastrear sus antecedentes en algunas experiencias internacionales. Esto nos llevó a verificar que esta agenda de investigación

cobró un renovado protagonismo en los últimos años, en distintas latitudes, a partir de la multiplicación de este fenómeno a nivel global con posterioridad a la crisis de la economía mundial de los años 2008 y 2009. Peck (2012) analizó el fenómeno en EEUU a partir del concepto de “austeridad urbana”: constreñidas por las restricciones presupuestarias, las ciudades encuentran en la venta de tierras una fuente de ingresos. Christophers (2018) estudia el caso de Gran Bretaña en una perspectiva de largo plazo, entendiendo la privatización como un aspecto central del proceso de neoliberalización. En Christophers (2016) aborda particularmente el rol del Estado como facilitador de la financiarización de los bienes inmuebles a través de su privatización en manos de un conjunto determinado de agentes capitalistas. Whiteside (2019) se centra en el funcionamiento de la empresa pública *Canada Land Company* (CLC), que pasó de ser un organismo subsidiario a liderar el proceso de venta de activos públicos desde los años 90 en adelante como parte de un proceso de racionalización o ajuste presupuestario, en el marco de un proceso más general de financiarización neoliberal. Adisson y Artioli (2019) han comparado los procesos de privatización de tierras en Francia e Italia, incorporando como variable determinante de los resultados obtenidos, la relación entre distintas escalas del sistema político. Y en Artioli (2021) la autora incorpora elementos de la sociología política para analizar las decisiones que toman los gobiernos respecto a la disposición de suelo público vacante, y las opciones (aparentemente dicotómicas) entre priorizar el valor financiero de los inmuebles, engrosando así los ingresos fiscales, o recostarse en los fines productivos y redistributivos de la tierra, con el consecuente impacto presupuestario.

A partir de una interpretación y análisis de la bibliografía y de los antecedentes, creemos que es posible establecer tres reflexiones y una conclusión. La primera reflexión remite a la evidencia que pudimos recolectar respecto a la relevancia de la tierra vacante, y en particular de la tierra pública vacante. Son numerosos los estudios citados que destacan la enorme (aunque aún desconocida) dimensión de este fenómeno y su privilegiada localización lo que, al decir de Clichevsky, resalta las implicancias socio-económicas que tiene su dimensión mercantil, y la potencialidad que representa este recurso para incidir en la configuración socio-espacial de las áreas metropolitanas. La segunda reflexión nos remite a la necesaria centralidad que cobra el Estado, y en particular el Estado Nacional, a la hora de analizar la tierra pública vacante. Las lecturas reseñadas nos brindan indicios, pistas, sugerencias

respecto a esta cuestión, pero al mismo tiempo, al poner el énfasis en casos particulares o en mecanismos locales y municipales, dejan allí una cuestión pendiente. La última reflexión nos remite al campo de las políticas públicas vinculadas a la tierra pública vacante, en una doble dimensión: tanto en relación a las novedades y transformaciones de las políticas a nivel local, que parecen haber tomado nota del fenómeno de la tierra pública vacante, como así también a nivel internacional, en donde la movilización de este recurso se liga con procesos de más largo plazo vinculados a su mercantilización y financiarización.

Nuestra conclusión nos lleva a retomar lo que postulábamos al inicio de este apartado. Tal como nos permitió confirmar la revisión de la bibliografía, la cuestión de las políticas públicas de movilización de tierra pública vacante como objeto de investigación específico permanece aún poco explorada. Si bien la temática aparece reflejada en los distintos enfoques repasados, no encontramos trabajos específicos que indaguen en la movilización de este recurso por parte del Estado Nacional, ni a las condiciones legales e institucionales en las que esta política se implementó, a las formas en las que se la llevó adelante, y a los resultados a los que dio lugar. En este sentido, entendemos que las páginas que siguen pueden ser una contribución para completar un espacio de vacancia existente.

2.3 Marco Teórico

Como venimos planteando, el objeto de este trabajo gira en torno al análisis de un dispositivo institucional y de un conjunto de políticas públicas en relación a un objeto que, a lo largo de los años, ha sido construido como mercancía: la tierra, y más específicamente la tierra pública vacante. Es por eso que nuestro marco teórico comienza recuperando algunos autores de la teoría política que nos permiten pensar el Estado y la burocracia partiendo de la perspectiva de la dominación de clase que organiza las sociedades capitalistas y las correlaciones de fuerza que allí se cristalizan, así como la manera en que las mismas se ponen en tensión y movimiento a través de las políticas públicas. Si esto nos permitió interpretar el surgimiento de la AABE, sus particularidades y su contexto (capítulo 2), a la hora de analizar su accionar y sus resultados concretos (capítulo 3) nos resultó indispensable nutrirnos de herramientas teóricas que nos permitieran comprender las dinámicas específicas de aquello sobre lo que la AABE intervino: la tierra. Para ello, revisamos algunos autores que, desde la economía

política y la sociología urbana, analizan la renta de la tierra, los movimientos del capital y el funcionamiento de sus agentes en la formación del ambiente urbano construido, y de las características particulares que esta dinámica asume, no solo en las sociedades capitalistas en general, sino específicamente en los países latinoamericanos en el contexto neoliberal actual. Los propios resultados de la investigación pusieron en evidencia la centralidad que, en el marco de dispositivos y políticas de orden nacional, tuvo el distrito de la Ciudad de Buenos Aires como territorio de aplicación de las mismas (capítulo 4). Fue necesario entonces sumar algunas perspectivas teóricas que abordaran las relaciones entre las condiciones de funcionamiento del capitalismo global neoliberal en su etapa financiarizada, el rol central que asumen en este contexto las ciudades (y particularmente las latinoamericanas) y las formas en que allí se produce la fijación del capital.

2.3.1 Estado, burocracia y políticas públicas

Como veremos más adelante, la definición de tierra pública vacante se desprende, esencialmente, de una decisión (política y administrativa) que implementa alguna repartición pública. Para darle sentido estructural al análisis del surgimiento de la AABE que llevaremos adelante en el próximo capítulo, resulta fundamental caracterizar el lugar que otorgamos al Estado en la estructuración social y del modo de producción, así como asumir una perspectiva respecto a las formas en que estas decisiones se construyen e implementan en términos burocrático-administrativos. Asumimos para ello la perspectiva de carácter estructural que proponen O'Donnell y Oszlak. O'Donnell (1984) desarrolla elementos para una teoría del Estado capitalista, cuyo objetivo es permitir el abordaje y la comprensión de los procesos históricos de lucha que llevan a la implantación de tipos o configuraciones específicas de ese Estado, sus impactos y colapso. Su punto de partida es la articulación de la sociedad en clases sociales, estructuralmente desiguales y contradictorias, y sostenidas por una situación de dominación basada en el acceso diferenciado a un conjunto de recursos (económicos, de coerción física, informativos, ideológicos). En las sociedades capitalistas, la principal relación de dominación es la que se establece entre capitalistas y trabajadores en el ámbito de la producción, dando lugar a una separación entre la coerción económica y la extraeconómica: mientras que el trabajador está desposeído de los medios de producción,

viéndose obligado a vender libremente su fuerza de trabajo, el capitalista está desposeído de los medios de coacción física. En consecuencia, es necesaria la emergencia de un tercer sujeto social, el “tercero escindido”, cuya especificidad es el ejercicio de la coacción física: el Estado, que cristaliza o se objetiva en instituciones estatales.

En la medida en que el Estado es garantía coactiva de las relaciones capitalistas de producción, es por eso mismo un Estado capitalista, sin la necesidad de preguntarse si está instrumentado por o favorece a alguna clase o fracción en particular. Es en este sentido que el autor afirma que las instituciones en las que se objetiva el Estado no actúan como un capitalista concreto, aunque sí son la garantía de la reproducción de este modo de producción. Esto implica, al mismo tiempo, que el Estado debe velar por la reproducción de los dos polos que configuran la relación social básica, capitalistas y trabajadores, inclinándose en algunos casos en defensa de los segundos, pero no de manera neutral o igualitaria, sino para reponerlos en su lugar de subordinación. Expresa así un “interés general”, pero parcializado, sesgado estructuralmente hacia la reproducción de una forma de dominación. En algunos casos, actuará como garante o límite negativo a las condiciones socialmente destructivas de la reproducción capitalista; en otros, abordará la reproducción de algunos aspectos generales, que no son asumidos como propios por las clases dominantes (salud, educación, infraestructura, por citar algunos).

Para finalizar, nos interesa recuperar la idea que postula O’Donnell respecto a las maneras en las que se hace efectiva la “complicidad estructural” del Estado con la dominación capitalista. Por un lado, es central la administración, burocrática y rutinizada, que cotidianamente organiza a la sociedad. Por otro, resulta fundamental el accionar o la respuesta del Estado frente a las situaciones percibidas como crisis o “cuestiones” (retomaremos más adelante este término) que pueden poner entre signos de pregunta la vigencia de la sociedad capitalista, tanto desde la perspectiva política (ruptura del orden) como desde un enfoque económico (crisis de acumulación). Es a partir de esto que el mapa del Estado, la distribución y densidad de sus instituciones, puede ser concebido como una sutura frente a situaciones de crisis o cuestiones manifestadas en diversas coyunturas históricas. Más que un gran diseño de racionalidad, ese mapa estatal es el resultado histórico y concreto de las luchas y contradicciones que atraviesan a la sociedad.

Oszlak (1984) nos permite profundizar en la comprensión de la burocracia estatal. Entendida como aparato, extendido, ramificado y entretejido con la sociedad civil, la burocracia no es ni mera ejecutora de los intereses materiales específicos de los sectores dominantes, ni tampoco la expresión de un supuesto interés general de la sociedad, sino más bien expresión de las contradicciones sociales subyacentes y, al mismo tiempo, una contradicción en sí misma que tiende a extender el ámbito de su interés propio. En tanto unidad de análisis, es necesario tener en cuenta cuatro elementos respecto a la burocracia. El primero remite a la extraordinaria heterogeneidad de los elementos que la constituyen: si bien es posible concebirla como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes de carácter público (es decir, formalmente destinadas a perseguir el “interés general” a partir de la autoridad pública), sus partes constitutivas varían enormemente en relación al tamaño, recursos, funciones, autonomía, por citar algunas. Esto mismo lleva a poner en cuestión la idea de fijación de límites precisos entre lo “público” y lo “privado”, no solo por la existencia de espacios institucionalizados de fuerte imbricación, sino también por las múltiples formas de interpenetración entre estos ámbitos. Pero más importante aún resulta para nuestro caso la idea de que la burocracia es el resultado condicionado de un proceso histórico marcado por las complejas relaciones entre Estado y sociedad civil, que decantan y cristalizan en un aparato y en rutinas. Esto nos lleva a destacar una última característica, la idea de la burocracia como “arena de conflicto”: *“El proceso histórico a través del cual se problematizan, plantean y resuelven cuestiones que integran la agenda socialmente vigente, encuentra en el ámbito de la burocracia estatal una arena fundamental para dirimir las. La metamorfosis del aparato institucional del Estado se ajusta a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones sociales. En tal sentido la evolución de la burocracia expresa en el tiempo sucesivas correlaciones de fuerza y cambiantes fuentes de contradicción social.”* (Oszlak, 1984; p. 24). La burocracia aparece, al mismo tiempo, como resultado y espacio del conflicto de clases.

A partir de esta caracterización, Oszlak postula los tres roles diferenciados que puede asumir la burocracia: de una parte, y retomando la idea del “sesgo sistemático” planteada por O’Donnell (1984), existe una amplia franja de tareas y actividades que dan lugar a productos que refuerzan la dominación de las clases dominantes y el carácter capitalista del Estado, y que el autor define como “rol mediador”. Por otra parte, la burocracia se configura como

“actor” sectorial, desarrollando sus propios intereses. Por último, queda una categoría (residual, dice Oszlak, pero no por ello menos importante) a través de la cual la burocracia desempeña una serie de tareas de carácter infraestructural, que dan cuenta de los intereses generales que están formalmente postulados en el Estado moderno. Todo esto resulta de crucial importancia para entender que la burocracia no es un proceso de agregación y evolución racional, sino más bien la expresión institucional de los desajustes de una estructura de dominación social y política. En este sentido, Oszlak refuerza la necesidad de analizar los resultados de la actividad burocrática, sus “productos”, como reflejo de las contradicciones de la sociedad civil y del Estado. Es bajo esta lupa que debe ser analizada la falta de acción, o la implementación de políticas públicas con objetivos contrapuestos, y no tanto a partir de criterios convencionales de racionalidad productiva.

Estos planteos más analíticos y estructurales son complementados por un abordaje más empírico en Oszlak y O’Donnell (1982). Allí, el objeto de estudio son las políticas estatales, lo que permite “(...) *poner en movimiento a un estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos.*” (Oszlak y O’Donnell; 1982, p. 104). Si la burocracia, tal como dijimos precedentemente, es resultado y escenario del conflicto de clases, su estudio a partir de las políticas públicas permite analizar con mayor nivel de detalle el proceso social alrededor del surgimiento, abordaje y eventual resolución de aquellas cuestiones que son socialmente problematizadas. Esto representa un aporte a la interpretación de la dinámica de las transformaciones sociales, en la medida en que la toma de posición del Estado, por el carácter e impacto de sus decisiones, tiene una significación relevante. Es así que los autores proponen entender a las políticas estatales como “nudos” del proceso social (Oszlak y O’Donnell; p. 115).

2.3.2 La renta del suelo y la formación de la urbanización capitalista

Tal como planteamos más arriba, es momento de recuperar algunos elementos de orden teórico que nos ayuden a comprender el funcionamiento de la tierra como mercancía y de los procesos que dan lugar a la formación de la urbanización capitalista. Esto nos permitirá situar nuestro abordaje de la tierra pública vacante en el contexto de la circulación capitalista,

mercantil y financiarizada de esta mercancía. Para ello recurriremos a dos autores: Harvey y Topalov. Luego, presentaremos la interpretación que propone Jaramillo para pensar la especificidad latinoamericana desde esta perspectiva.

Harvey (2006) se plantea el desafío de entender el funcionamiento de la renta de la tierra en el capitalismo e integrarla en una teoría del valor, partiendo de la base de que esta peculiar mercancía (a diferencia de otras) no resulta de un proceso de trabajo¹⁶. En tanto portadora de propiedades espaciales y atributos materiales (ubicación, tamaño, forma, dimensión, fertilidad, etc.) históricamente determinados, la tierra es un valor de uso, necesario para toda actividad y producción humana. Pero, en el modo de producción capitalista, su condición específica tiene que ver con el carácter privado de su apropiación y, a partir de ello, el poder de monopolio que sus propietarios ejercen sobre ella. En la medida en que la tierra es privada y enajenable, se puede rentar o vender como mercancía, asumiendo protagonismo para su propietario su segunda condición: ser (además de valor de uso) un valor de cambio. Si para el capital la tierra es soporte o medio para la producción de mercancías, sus características particulares (su situación, tal como la concibe Harvey) pueden permitir la obtención de ganancias extraordinarias, que surgen por las diferencias de productividad en relación a la ganancia media que obtienen los capitales. Conceptualmente, esa ganancia extraordinaria es la renta en su forma capitalista, es decir como resultado de la acción del capital¹⁷.

Si, como dijimos previamente, la tierra no es el resultado del trabajo y por lo tanto no tiene valor, en la medida en que se intercambia libremente y se convierte en una mercancía, su

¹⁶ Como el propio Harvey plantea, sus reflexiones parten de los desarrollos teóricos de dos pensadores fundamentales. Por un lado, retoma a David Ricardo, quién ya había desarrollado una teoría del valor trabajo que lo había llevado a concluir que la renta (es decir, el ingreso que obtenía el terrateniente por permitir el uso de sus tierras) “(...) es en todos los casos, una parte de los beneficios previamente obtenidos sobre la tierra. Nunca es una creación de ingreso, sino parte de un ingreso ya creado.” (citado en Dobb, 1973; p. 86). En la misma dirección, Marx se preguntaba: “... si el valor de cambio no es sino el tiempo de trabajo contenido en las mercancías, ¿cómo mercancías que no contienen tiempo de trabajo pueden tener, no obstante, un valor de cambio? O, más sencillamente: ¿de dónde proviene el valor de cambio de las simples fuerzas de la naturaleza? (...) “La respuesta a esta objeción la proporciona la teoría de la renta de los bienes raíces.” (citado en Mandel, 1971; p. 91). Según Harvey, Marx nunca llegó a desarrollar su teoría de la renta del suelo, más allá de sentar sus fundamentos y de plantear algunos elementos que no llegaron a integrarse. De ahí, la relevancia de su obra.

¹⁷ Por ejemplo, por su cercanía a los centros de consumo; por su fertilidad; etc. No es pertinente para nuestro trabajo la diferenciación entre distintos tipos de renta, las formas de su determinación, etc., para lo cual hay que remitirse al mismo Harvey (2006). Otros autores que abordan la cuestión son Topalov (1984), Smith (2012 [1996]) y Jaramillo (2010).

valor de cambio o precio se determina de formas particulares. Históricamente, lo que Harvey resalta es la tendencia, en el capitalismo, a tratar a la tierra como un puro activo financiero, similar a cualquier otra inversión (deuda pública, privada, acciones, etc.): como un capital que devenga un interés. El capital que accede a ella lo que busca es garantizar su derecho a percibir una renta futura que es, en última instancia, una fracción de la plusvalía total producida en la sociedad. En ese sentido, cualquier renta puede ser considerada el interés del capital fijado para su compra. El precio de la tierra queda determinado, en consecuencia, a partir del cálculo de la renta capitalizada. La forma plenamente capitalista de la propiedad territorial (al menos teóricamente) se consume cuando el mercado de tierras se convierte en una rama particular del capital financiero, asumiendo primacía su carácter de valor de cambio, independientemente del valor de uso que se le da a cada parcela.

Históricamente, el proceso de conformación de los mercados de tierra es complejo y se da con características particulares en cada región, país o localidad. Motorizada por la búsqueda de la renta de la tierra, surgirá una fracción específica del capital total que circula como “capital fijo de un tipo independiente” (Harvey, 2006; p. 398) a través del espacio construido. Esto configura un sistema especializado de producción y realización en la que se definen una serie de papeles que pueden ser desempeñados por distintos agentes económicos: terratenientes, fraccionadores, constructores, sector financiero e incluso el Estado¹⁸. Surgirán así un conjunto de tensiones que pueden desplegarse tanto entre el capital que circula en el ambiente construido y los restantes capitales, como así también entre las distintas fracciones dentro del capital vinculado a la tierra. En la medida en que esta fracción de clase es más vigorosa y funciona con una lógica más parecida a la del capital financiero, se hacen evidentes dos problemas. Por un lado, la tierra queda circunscripta a ser un vehículo para la acumulación de capital, poniendo en cuestión la posibilidad de proveer a diferentes segmentos de la sociedad un conjunto de valores de uso que no son rentables, entre ellos la vivienda. Por otro, queda expuesta a las consecuencias negativas que resultan del carácter anárquico de su funcionamiento: irracionalidad, acumulación de deudas que culminan en derrumbes financieros, etc.

¹⁸ Si bien Harvey no utiliza aquí el término “desarrolladores”, el concepto es utilizado en la bibliografía que analiza los procesos urbanos en nuestro país. Más adelante recuperaremos algunos autores que lo trabajan y daremos algunas precisiones para su abordaje.

Si Harvey nos ayuda a pensar la renta del suelo en términos más generales, de Topalov (1979) recuperamos su caracterización de la ciudad como “(...) *un sistema espacial que constituye un valor de uso específico, diferenciado del valor de uso de cada una de sus partes consideradas separadamente*” (Topalov, 1979; p. 9). En el capitalismo, dice el autor, la ciudad es en sí misma una fuerza productiva, condición necesaria para la producción y circulación del capital y para la reproducción de la fuerza de trabajo. Los “efectos útiles de aglomeración” son el resultado del proceso de formación de la urbanización capitalista, que es a su vez el resultado de una multitud de emprendimientos autónomos llevados adelante de manera individual y que tienen como base la producción de objetos inmobiliarios que circulan de manera independiente unos de otros como mercancías. Es por eso que Topalov habla de la urbanización capitalista como un fenómeno “ciego y problemático”.

La ciudad como fuerza productiva socializada implica para Topalov un conjunto de elementos bien concretos. Por un lado, concentración de mano de obra, cuya producción y reproducción estará asociada a la provisión de una serie de equipamientos colectivos de consumo: escuelas, viviendas, hospitales, entre otros. Por otro, un conjunto de medios de producción, infraestructuras y servicios que requieren las empresas capitalistas para desarrollarse: transporte, agua, energía. Por último, la ciudad es un conjunto de empresas capitalistas privadas, cuya productividad aumenta por su conexión y su cooperación en el espacio. Ahora bien, en la medida en que el capital tiene como objetivo la rentabilidad, no afrontará la producción de algunos elementos necesarios al valor de uso complejo, tanto a nivel de las infraestructuras productivas como de los equipamientos colectivos de consumo. Topalov destaca el rol que asume el Estado en distintos momentos históricos para resolver esta cuestión: bien porque establece el monopolio de algunas actividades para garantizar las condiciones de rentabilidad, bien porque asume la producción o gestión de las mismas bajo su costo. En todo caso, la producción y gestión de estos bienes y servicios implica siempre alguna forma de distribución de la plusvalía total: tanto porque la fracción del capital orientada a su producción se apropia a través del precio de un excedente producido en otros sectores, como porque el acceso a dichos bienes y servicios a precios inferiores al valor de producción (por ejemplo, en el caso de la producción o distribución a cargo del Estado de manera subsidiada) implica garantizar mayores tasas de explotación y de rentabilidad en otras actividades. Por último, es particularmente relevante para nuestra investigación remarcar que

tanto las infraestructuras como los equipamientos colectivos plantean una importante demanda de suelo, lo que involucra de manera insoslayable el accionar del Estado.

Jaramillo (1988) retoma estas ideas, pero las sitúa en el contexto de los países de América Latina para entender las particularidades con las que estos fenómenos se despliegan aquí. Recuperando aspectos centrales de la teoría de la dependencia, el autor pone el énfasis en la debilidad relativa en la capacidad de acumulación de capital que tienen los países de la región en el contexto mundial. Esto funciona como una limitación de los recursos que, como formación social, pueden destinar a la provisión de las condiciones generales de la producción y, en particular, de equipamientos o medios de consumo colectivos, como él los llama (MCC). Este déficit de capital se ve exacerbado por los procesos de acelerada concentración urbana, que históricamente dieron lugar a la formación de las “regiones metropolitanas”. En ellas, la falta de suministro se conjugó con la expansión de formas de producción no mercantil y con la producción de valores de uso a partir de la intervención estatal, a la que el autor presta especial importancia.

Algunos aportes de Jaramillo nos resultarán relevantes para pensar el accionar estatal. Por un lado, la incorporación de una dimensión política: en la medida en que el Estado es el resultado de correlaciones de fuerza, está atravesado por luchas y contradicciones cuya incidencia será fundamental para pensar su accionar en relación a la provisión de MCC. A esto, agrega una dimensión económica, de la cual rescatamos tres elementos. En su accionar, el Estado no funciona con la lógica de la ganancia, tal como lo hacen los capitales privados (aunque no puede eludir la ley del valor). No obstante, intentará escoger aquellos planes que impliquen menores costos. Al mismo tiempo, la incidencia de las luchas políticas como elemento de interpretación debe combinarse con las necesidades económicas: en determinadas condiciones históricas, el Estado debe proveer al capital las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

2.3.3 La etapa neoliberal: reconfiguración estatal y territorial en el contexto de la financiarización.

A fin de contribuir a la interpretación de fenómenos empíricos específicos, estos elementos de orden teórico general deben ser contextualizados y situados en el marco de procesos

históricos concretos. Nos referiremos entonces a la etapa neoliberal del capitalismo, cuyos rasgos principales vienen desplegándose desde mediados de los años 70, y que expondremos brevemente a partir de Harvey. En su libro “Breve Historia del Capitalismo”, (Harvey, 2005) el autor plantea a este proceso como una “restauración del poder de clase” (Harvey, 2005; p. 38). El “liberalismo embridado” de la posguerra se había sostenido sobre un acuerdo entre clases sociales, que al mismo tiempo que permitía la reproducción ampliada del capital garantizaba un nivel de consumo a las clases trabajadoras. El Estado asumía un rol central, no solo promoviendo niveles de empleo pleno, sino también a partir de la provisión de un conjunto de infraestructuras y medios de consumo colectivos. La prestación de servicios (gas, electricidad, transporte), salud, educación e incluso vivienda eran entendidos como derechos. La activa intervención estatal en la gestión o regulación de estas actividades no implicaba extraerlas de la lógica del capital sino más bien incidir en la redistribución de plusvalía entre clases y fracciones, como vimos previamente. Al priorizar el carácter de valor de uso de estas mercancías por sobre su valor de cambio, se imponían límites a la posibilidad de hacer de ellas un vehículo para la acumulación de capital. Y es justamente este elemento el que Harvey destaca para reflejar la lógica del neoliberalismo, entendido como un proceso de creciente mercantilización de diversos espacios de la vida social, que son progresivamente convertidos en ámbitos de acumulación del capital. Al mismo tiempo, la generalización de la lógica de la valorización financiera dará lugar a una creciente hegemonía del capital financiero por sobre las fracciones industriales o productivas, que se desarrollará a la par de transformaciones en los sistemas institucionales y regulatorios permitiendo la liberalización de la circulación del capital. Esto implicará también una reconfiguración del rol del Estado, que en la teoría neoliberal deberá retirarse para dejar espacio a la libre acción de los individuos, pero que en la práctica tendrá un activo rol en la reconfiguración de diversos ámbitos de la vida económica, política y social.

En una dirección similar a la sostenida por Harvey, Aalbers (2019, 2020) planteará la financiarización como elemento central de la etapa actual del capitalismo, sostenido sobre la constatación del pasaje de una economía basada en la producción y el salario a un régimen de acumulación sostenido en el endeudamiento. Este contexto promueve cambios en el sector inmobiliario (tanto residencial como de oficinas, *retail*, etc.), que asume una centralidad ya no como productor de bienes de uso sino como reserva de valor. La noción del inmueble

como “activo” en el balance, tanto para las familias como para los inversores institucionales, se volverá central, transformando y alterando de manera profunda las condiciones de funcionamiento y las relaciones de poder de este sector.

En este marco, la financiarización inmobiliaria será abordada por Aalbers a partir de la observación de un doble proceso: *“Prestamos atención al rol clave que juega el mercado de hipotecas, incluyendo una discusión sobre la securitización, pero también al ascenso de vehículos de inversión como private equity, hedge funds, empresas que cotizan en bolsa y REITs (Real Estate Investment Trust) tanto en el mercado inmobiliario residencial como comercial.”*¹⁹ (Aalbers et. al., 2020; p. 201). Para estos últimos, los inmuebles serán considerados cada vez más como un “activo de inversión”, típicamente definidos como de bajo riesgo y sobre el que intentarán obtener tasas de rentabilidad comparables a otros activos. Esto implicará convertir a los inmuebles, que por definición están “espacialmente fijados”, en un activo cada vez más líquido. En resumidas cuentas, Aalbers define a la financiarización como *“(…) el dominio creciente de actores, mercados, prácticas, mediciones y narrativas financieras en varias escalas, lo que resulta en la transformación estructural de economías, empresas (incluyendo a las instituciones financieras), Estados y grupos familiares.”* (Aalbers, 2019; p. 4) En este sentido, la financiarización no es un estado o un resultado sino un proceso (Aalbers, 2019; p. 4) en el que cobrará una relevancia central la dimensión estatal: tomando el concepto de “facilitación” de Harvey, el autor menciona la importancia que asume el Estado, que a través de distintas prácticas re-regulatorias promoverá el ascenso y expansión de estas dinámicas. Resulta necesario destacar, tal como mencionan Fernández y Aalbers (2016), que la financiarización a nivel global debe ser entendida como un proceso variado y desigual cuyas características para cada experiencia histórica presentan convergencias y divergencias que dependen de un conjunto de elementos. Según Socoloff (2019a), para llevar adelante un abordaje concreto de un caso particular, resulta central entender los modos de regulación del sector financiero a nivel internacional y nacional, así como las transformaciones políticas e institucionales que se producen a nivel local (Socoloff, 2019; p. 5).

¹⁹ La traducción es propia.

Vayamos ahora un paso más atrás y recuperemos la conceptualización que el propio Harvey (1989) desarrolla para interpretar las transformaciones que el neoliberalismo promueve en relación a la intervención del Estado sobre la cuestión urbana. A partir del concepto de “empresarialismo urbano”, el autor diagnostica la forma en que el viejo Estado “gestor” propio de la etapa fordista, deja su lugar a un nuevo Estado “empresarial”. Como parte de la construcción de la nueva lógica neoliberal, la ciudad y los distintos elementos que la componen son crecientemente visibilizados como ámbitos para la acumulación de capital, en el contexto de un mundo en el que las barreras al movimiento de inversiones y flujos financieros son cada vez menores. En este marco, cobra cada vez más relevancia la “facilitación”, entendida como un conjunto de acciones a través de las cuáles el Estado busca seducir al capital privado para que invierta en su localidad. Herramientas como la asociación público-privada, la privatización de bienes inmuebles y de suelo público pasan a constituirse en el sentido común de cualquier gestión política con incidencia sobre el territorio, bajo el objetivo de promover la actividad económica y recaudar impuestos. Aquí, nos interesa destacar dos elementos: por un lado, la incidencia que estas políticas públicas tienen para promover la mercantilización progresiva de los bienes que componen la ciudad, en el contexto de una distribución global regresiva de los ingresos, poniendo en cuestión la posibilidad de capas cada vez más amplias de la población de acceder a esos bienes. Por otro lado, las dinámicas urbanas quedarán cada vez más subsumidas bajo las lógicas y las contradicciones propias del capital financiero²⁰.

Mientras que Harvey hace hincapié en los cambios acontecidos en el rol del Estado, y Aalbers profundiza en el estudio de los procesos de financiarización inmobiliaria, resulta necesario aquí reponer algunos enfoques que abordan la reconfiguración de los territorios y la manera en que se redefinen los roles y las funciones de las ciudades, en la medida en que es allí en donde se deberá producir la fijación del capital. Sassen (1995) fue pionera en estos estudios, analizando la forma en que impactaron a nivel territorial los procesos de globalización bajo patrones neoliberales de privatización, desregulación y apertura de las economías nacionales a las empresas extranjeras. Esta autora postula así el debilitamiento de los Estados

²⁰ Si bien el término de empresarialismo urbano fue planteado por Harvey para analizar las gestiones municipales en ciudades norteamericanas, el término ha sido utilizado en nuestro país para analizar no solo gestiones locales (Di Virgilio y Guevara, 2014), sino también específicamente la utilización de tierras públicas vacantes del Estado Nacional (Cuenya y Corral, 2011).

Nacionales, a partir de la articulación de un nuevo sistema basado en la reorganización de un conjunto de “ciudades globales” en las que se concentrarán las funciones centrales, no solo directivas sino también financieras, legales, de gestión, etc. Esto requerirá producir las condiciones físicas necesarias (tecnológicas y de infraestructura) para que se instale allí el “complejo de servicios corporativos”²¹ y se lleven adelante las tareas que requiere el proceso de la globalización. Estos territorios, atravesados por las condiciones particulares de las economías nacionales a los cuáles pertenecen y por sus propias historias, se convertirán así en lugares relevantes para la fijación del capital.

En el mismo sentido que Sassen, ubicamos el trabajo de De Mattos (2010). Partiendo de la perspectiva de las transformaciones que promueve el proceso de globalización neoliberal, que pone en el centro a las ciudades o regiones metropolitanas como nuevas “unidades geográficas fundamentales” (De Mattos, 2010; p. 86), el autor se enfocará específicamente en los cambios que esto conlleva en los países latinoamericanos. Y si bien una parte importante de su trabajo profundiza en las cuestiones morfológicas, nos interesa aquí la manera en la que analiza la circulación de capitales y la forma en que estos “pisan tierra” (De Mattos, 2010; p. 86).

En este sentido, destaca que las decisiones de inversión de las grandes empresas transnacionales giran, en primer lugar, alrededor de las características de los países, en tanto evalúan las condiciones que estos ofrecen para invertir: riesgo soberano, competitividad, esquemas impositivos, etc. No obstante, dentro de un espacio nacional determinado, son las ciudades o áreas metropolitanas las que finalmente se configuran como destinos privilegiados para el capital. Esto lleva a que “(...) *las ciudades interesadas en atraer IED buscan mejorar, en la medida de sus posibilidades, las condiciones para una mejor valorización del capital. De hecho, en esto radica el fundamento básico de las estrategias de competitividad, que se han ubicado como uno de los aspectos centrales de la gestión urbana actual.*” (De Mattos, 2010; p. 87). Y si bien el propio De Mattos lo destaca, son varios los estudios (Ciccolella, 1999; Ciccolella y Mignaqui, 2011; Ciccolella y Vecslir, 2012) que analizan este proceso en profundidad para el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires y de la Ciudad de

²¹ Con el concepto, la autora hace referencia a una red de empresas financieras, legales, contables y publicitarias que operan globalmente pero que deben conocer y asimilar los marcos legales, contables, económicos y culturales de cada uno de los países y ciudades en los que operan (Sassen, 1995; p. 6).

Buenos Aires, constituida como “metrópolis latinoamericana” y destino privilegiado de las inversiones de capital.

2.4 Aspectos metodológicos y conceptuales

2.4.1 *Definición de conceptos clave*

Es necesario ahora definir algunos conceptos que resultarán claves para el desarrollo de nuestra investigación. Siguiendo la propuesta de Christophers (2018), comenzaremos definiendo al **patrimonio inmobiliario del Estado Nacional** en un sentido amplio, como el conjunto de tierras e inmuebles cuya propiedad corresponde al Estado Nacional. Esto requiere de algunas aclaraciones. La primera es que consideraremos aquí una cantidad enorme y diversa de propiedades, independientemente del sector u organismo que detente la propiedad, uso o usufructo del mismo, con la importante excepción del patrimonio de las empresas públicas o de propiedad estatal (esta cuestión será objeto de un tratamiento particular en el capítulo 2). La segunda es que incorporamos y contemplamos en esta categoría las distintas situaciones en relación al estatus jurídico de dicho patrimonio, tanto respecto a su localización y normativa (rural o urbano, con o sin normativa específica) como a su afectación (en uso, concesionado, desafectado, innecesario u otras categorías que históricamente fueron utilizadas por el Estado Nacional). Por último, reafirmar que dejaremos por fuera de nuestra investigación todo el patrimonio perteneciente a otras jurisdicciones públicas: Estados Provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Estados Municipales.

Dentro del universo que representa el patrimonio inmobiliario del Estado Nacional, debemos recortar aquello que definimos como **tierra pública vacante**. Según Clichevsky (2002), “(...) se entiende por tierra vacante a la tierra privada no utilizada que se encuentra subdividida en parcelas denominadas “urbanas” según la legislación vigente (...), así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos.” (Clichevsky, 2002; p. 62). Como intentamos reflejar cuando repasamos la obra de esta autora en los antecedentes, su preocupación gira fundamentalmente alrededor de los vacíos urbanos. Esto explica el carácter secundario que tiene en su investigación la diferenciación entre tierra

pública y privada, y la importancia que reviste la condición urbana de las mismas. En este sentido, su definición nos aporta solo un elemento, pero que resulta clave para nuestro trabajo: la condición de “desafectación” de las tierras fiscales. Esto nos permite reconstruir la definición de tierra pública vacante, entendida como *el conjunto específico de tierras e inmuebles del Estado Nacional que, formando parte de su patrimonio inmobiliario, han sido desafectadas de su anterior función y están por lo tanto disponibles para ser destinadas a un nuevo uso.*

Intuitivamente, identificaríamos a la tierra vacante con la tierra “desocupada” u “ociosa”; con los viejos edificios abandonados o subutilizados por el Estado Nacional; o con los cuadros de estación o parrillas ferroviarias a las que el proceso histórico volvió obsoletas. No obstante, esta mirada basada en cuestiones morfológicas, geográficas, arquitectónicas o incluso sociales, que sería de gran utilidad desde la perspectiva del urbanismo o la arquitectura, no es la que nos convoca aquí. Contrariamente, en este trabajo la dimensión estatal cobra centralidad. En este sentido, lo que separa a un inmueble o tierra pública “en uso” de una porción de tierra pública vacante no es una diferenciación esencial respecto a las características físicas o las condiciones de cada parcela o inmueble. Ni siquiera respecto a su uso u ocupación real. Es, por el contrario, una decisión política, que se expresa como una acción burocrático-administrativa que cristaliza en criterios y objetivos a partir de los cuáles una gestión gubernamental define el carácter vacante de su patrimonio inmobiliario y, consecuentemente, se pregunta por su destino futuro. En este sentido, lo que organiza nuestra reflexión no es tanto conocer cuál es efectivamente la tierra pública vacante (pregunta que, sin dudas, reviste enorme interés y demanda a nuestro entender investigaciones más profundas), sino más bien *los contextos, criterios y formas en las que el Estado Nacional establece qué parcelas e inmuebles son definidos como tales.* Estos temas serán nuestro objeto de investigación a lo largo del capítulo 2.

Ahora bien, el repaso por la historia reciente sugiere que la decisión estatal respecto al carácter vacante de la tierra suele estar asociada a una intencionalidad respecto a su uso o disposición futura. Es por eso que resulta fundamental pensar en conjunto y ligar ambos momentos de la acción gubernamental. Esto nos lleva a la siguiente definición conceptual y metodológica, que nos permita relevar empíricamente la **movilización o disposición**

(términos que utilizaremos de manera indistinta) de tierra pública vacante. Haremos referencia con este concepto al procedimiento a través del cual el Estado Nacional se desprende de manera definitiva de una porción de su patrimonio inmueble, y a ello dedicaremos el capítulo 3. La contracara de la movilización o disposición es la **apropiación**, es decir, la acción o conjunto de acciones por las cuales ese patrimonio inmueble finalmente termina siendo adquirido por una persona física o jurídica. Tal como veremos en detalle oportunamente, en uno de los casos abordados la tierra pública vacante fue transferida por la AABE al Fideicomiso Pro.Cre.Ar., para que luego éste dispusiera la operatoria para la construcción y venta de viviendas en el marco de la línea de Desarrollos Urbanísticos. En el otro caso de estudio, la AABE dispuso (o, en algunos casos, intentó disponer) el patrimonio público a favor de agentes empresariales privados a través de los mecanismos de venta directa o subasta. Estos casos serán definidos a partir del concepto de **privatización**.

Es importante aclarar aquí que la decisión de analizar la enajenación definitiva de la tierra pública vacante implicó dejar de lado un enorme conjunto de acciones que llevó adelante la AABE durante el período estudiado. Por un lado, la AABE funcionó hacia el interior del Estado Nacional, asignando y desafectando inmuebles a distintas jurisdicciones, e interviniendo en todos los actos inmobiliarios que estas llevaran adelante (fundamentalmente alquileres, aunque hay casos de compra de inmuebles, concesiones, así como de afectación de tierras para la realización de obras públicas de distinto tipo). Al mismo tiempo, y ya por fuera de la estructura institucional del Estado Nacional, la AABE asignó permisos de uso, tanto a actores de la sociedad civil (fundamentalmente ONGs, pero también iglesias y sindicatos) como a otras jurisdicciones políticas (Provincias y Municipios). Otro campo relevante lo constituyen los contratos: de alquiler o de concesión, generalmente a actores privados para el desarrollo de emprendimientos de carácter comercial. En la medida en que, en todos esos casos, el Estado mantuvo la propiedad de la tierra, estas acciones quedaron por fuera de nuestro análisis.

Esto nos remite a una noción que utilizaremos en el capítulo 2: el concepto de **capacidad estatal**, que tomaremos prestado del pensamiento institucionalista. Según Bertanou (2014), “(...) *la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en*

el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou, 2014; p. 18). Uno de los componentes centrales para explicar la capacidad de una organización estatal es el que refiere a los arreglos institucionales y la estructura burocrática, es decir, las autorizaciones legales asignadas a través de leyes, decretos, resoluciones y otras normas, y los medios financieros disponibles para llevar adelante las tareas planteadas. Este adquiere una relevancia especial cuando la función puesta en juego (en nuestro caso, la administración y gestión del suelo público y los bienes inmuebles) involucra una compleja pluralidad de instituciones y organizaciones²². Otro componente relevante (para nuestro caso) de la capacidad estatal es el capital de acción interorganizacional, es decir, la posibilidad de actuar en conjunto con otras organizaciones gubernamentales.

Resulta necesario ahora recuperar algunas nociones conceptuales para abordar el análisis de los actores privados. Como destacamos al inicio de este trabajo, la relevancia de los resultados observados en la disposición de suelo público vacante a favor de agentes capitalistas nos llevó a observar con mayor detenimiento este fenómeno, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires. A esta cuestión dedicamos el capítulo 4, lo que nos requirió definir con mayor precisión a estos actores. Para ello recurrimos, inicialmente, al concepto de **Desarrolladores Inmobiliarios** vigente en la literatura local, que tomamos de Cuenya y Corral (2011): *“La literatura especializada describe a los desarrolladores (developers) como agentes del mercado inmobiliario que conjugan varios perfiles: detectan el negocio, lo estructuran, consiguen el financiamiento o lo aportan con capital propio, llevan adelante la obra y comercializan el producto final.”* (Cuenya y Corral, 2011; p. 15). Para pasar de esta definición conceptual a un abordaje empírico del universo de desarrolladores inmobiliarios en nuestro país, tomamos la “tipología de grandes desarrolladores de la Argentina” que

²² La complejidad del abordaje de los bienes inmuebles nacionales por parte de la AABE se puede ejemplificar en un sencillo relato: un bien inmueble que está asignado a algún organismo público nacional (por ejemplo, el Ministerio de Transporte), y que a su vez está localizado en un territorio particular (el partido de San Martín, en la Provincia de Buenos Aires) que tiene la facultad de administrar el catastro y de definir normativa. Al mismo tiempo, este inmueble puede estar atravesado por un conjunto de situaciones particulares: estar ocupado por villas o asentamientos, o por organizaciones de la sociedad civil, o por personas físicas o jurídicas que lo usufructúan en situaciones imperfectas. Esto evidencia el involucramiento de actores múltiples: distintas jurisdicciones del Estado Nacional, del Estado Provincial, del Estado Municipal, y del sector privado en una multiplicidad de posibles actores.

propuso Socoloff (2018). A partir de una serie de criterios de segmentación²³, la autora plantea la existencia de tres estamentos diferenciados según el tamaño de las empresas²⁴, destacando como conclusiones el carácter reducido del universo de agentes que componen la fracción de “grandes desarrolladores”, y la fuerte heterogeneidad que lo atraviesa²⁵.

Más allá de los contornos propuestos en esta caracterización, un tipo de agente cobró relevancia durante la investigación: los **fondos financieros internacionales**. Recurrimos entonces a la propuesta conceptual de Caputo (2012), que caracteriza a los distintos agentes del sistema financiero global y su incidencia sobre los países semi-periféricos²⁶. Los inversores institucionales (Fondos de Pensión, Fondos Comunes de Inversión, Aseguradoras, Cajas de Ahorro o Fundaciones) son descriptos como agentes que captan fondos de ahorristas y los administran con el objetivo de obtener los mayores beneficios²⁷. Este conjunto se diferenciará según su ámbito de acción (global, regional, local), su nivel de especialización en términos sectoriales (por ejemplo, podrán especializarse en inversiones inmobiliarias), y su carácter activo (si elaboran sus propios esquemas de inversión) o pasivo (en el caso de replicar índices de referencia). Tal como reflejan distintos autores, la infraestructura (Allen y Pryke, 2013), el ambiente construido (Kirkpatrick y Smith, 2011; Peck, y Whiteside, 2016) y lo producción inmobiliaria residencial y de oficinas más específicamente (Weber, 2015), se han convertido en destino para una parte de estos inversores institucionales, en muchos casos a partir de vehículos de inversión específicos, con normativas particulares y exenciones impositivas, entre otras cosas²⁸.

²³ El volumen de los emprendimientos, el tipo de organización societaria, la trayectoria de los empresarios y sus empresas y el tipo de financiamiento característico.

²⁴ La tipología completa, tal cual la presenta Socoloff, está disponible en el Anexo.

²⁵ Este universo de grandes agentes se entrelaza con la existencia de una amplia cantidad de firmas pequeñas. Yujnovsky (1984) postula que las condiciones tecnológicas y laborales del sector son el elemento determinante de esta atomización. Socoloff (2018) agrega que la práctica del “canje” de tierra por metros cuadrados flexibiliza las barreras de entrada.

²⁶ El trabajo está orientado a entender el funcionamiento del mercado de títulos de deuda pública en la Argentina durante la vigencia de la Convertibilidad. No obstante, su descripción de los actores institucionales, pensada desde la sociología económica, resulta muy clara y configura un punto de apoyo para el abordaje de los fondos vinculados al sector inmobiliario.

²⁷ Otros agentes financieros relevados por Caputo son: las instituciones financieras multilaterales (FMI, BM, etc.), las Agencias Calificadoras de Riesgo, los Bancos de Inversión y los Bancos Comerciales (Caputo, 2012).

²⁸ Es el caso de los REITs en EE.UU. (*Real Estate Investment Trust*), de los Fondos FIBRA en México y Perú y de las SOCIMI en España. Si bien escapa a los límites temporales de este estudio, es relevante mencionar

Para abordar específicamente a los **fondos financieros internacionales orientados al sector inmobiliario** retomamos los planteos de Aalbers et. all., que hacen referencia a “(...) *vehículos de inversión como private equity, hedge funds, empresas que cotizan en bolsa y REITs (Real Estate Investment Trust) tanto en el mercado inmobiliario residencial como comercial.*”²⁹ (Aalbers et. all., 2020; p. 201). Para ellos, Aalbers distinguirá dos estrategias de inversión (entre las que no media un cambio radical sino una continuidad con medios y estrategias que ganan en complejidad), a las que define como “financiarización 1.0 y 2.0” (Aalbers et. all., 2020; p. 208). La primera está asociada a inversiones de corto plazo, fuertemente apalancadas a partir de operaciones financieras complejas, que tiene como objetivo “*comprar barato y vender caro*” (Aalbers et. all., 2020; p. 207). La segunda está orientada a estrategias de inversión de más largo plazo que buscan construir una “*estructura rentística*” (Aalbers et. all., 2020; p. 207) que combinará la obtención de un flujo de renta por el alquiler de propiedades y la venta de unidades a precios convenientes, junto con el desarrollo de “estrategias de nicho” a partir de la promoción y valorización de zonas específicas de la ciudad en una fuerte alianza con los poderes y las autoridades locales.

Ahora bien, ¿cómo vincular conceptualmente la tierra pública vacante con fondos financieros internacionales? Para ligar fenómenos y actores globales con proceso locales, recurrimos al enfoque que proponen Theodore, Peck y Brenner (2009). El concepto más reconocido allí es el de “neoliberalismo realmente existente”, que busca dar cuenta y poner de relieve la relación que en cada caso específico se construye entre los avances de los proyectos de reestructuración neoliberales y las fuerzas y fenómenos que a nivel global los promueven, con los escenarios institucionales y espaciales y con la configuración de poder heredados en cada ciudad en particular. Destacamos aquí la dimensión multiescalar del fenómeno de la neoliberalización que, según los autores, “(...) *reconstituye relaciones a distintas escalas - regionales, nacionales e internacionales- entre actores institucionales y económicos, como los Estados locales y el capital financiarizado.*” (Theodore, Peck y Brenner, 2009; p. 2). A esto mismo se refieren Kirckpatrick y Smith (2011) cuando plantean la idea del “re-

que, actualmente en la Argentina, la Comisión Nacional de Valores concretó la creación de un “Régimen Especial de Productos de Inversión Colectiva para el Desarrollo Inmobiliario” a través de la Resolución General CNV 855/2020. Recientemente, ya se han aprobado algunos fondos de estas características que están comenzando a hacer emisiones de cuotas.

²⁹ La traducción es propia.

escalamiento”, término que utilizaremos para conceptualizar los intentos gubernamentales de promover la participación de un tipo de agente específico, los fondos financieros internacionales orientados al sector inmobiliario, en el proceso de privatización de tierras públicas vacantes. En la medida en que este re-escalamiento en busca de fondos financieros internacionales traiga aparejada la incorporación de “(...) *actores, mercados, prácticas, mediciones y narrativas financieras en varias escalas (...)*” (Aalbers, 2019; p. 4) podríamos afirmar que estamos en presencia de un conjunto de acciones o iniciativas gubernamentales que promueven o aceleran el proceso de financiarización.

Por último, nos interesa recuperar un concepto recientemente planteado por Socoloff (2021). Para el caso de nuestro país, esta autora ha sugerido algunas características (o “adjetivos”) de lo que define como “*el proceso de financiarización a la Argentina*”, y que queremos reponer, en tanto entendemos que serán centrales para interpretar algunos de los hechos que más adelante analizaremos: “*En el marco de un proceso de financiarización de la economía [argentina] en general, e inmobiliaria en particular, podríamos hablar en el territorio específico del sector inmobiliario de una suerte de **experimentos de financiarización**. (...) [La financiarización inmobiliaria en la Argentina] No es un proceso evolutivo y progresivo, sino a partir de experimentos y saltos. (...) El proceso de financiarización **avanza mediante marchas y contramarchas**, mediante saltos cualitativos, que tienen que ver con saltos normativos, momentos de alta rentabilidad, momentos de baja tasa de interés, momentos de alta liquidez internacional, momentos de desregulación de la entrada y salida de capitales en el caso de la Argentina, etc. (...)*”³⁰ Entendemos (tal como justificaremos en el capítulo 4) que este concepto contribuye a interpretar las iniciativas gubernamentales implementadas a partir de diciembre de 2015 en relación a la convocatoria a agentes financieros inmobiliarios internacionales, así como también el abrupto final que esta propuesta tuvo.

2.4.2 Preguntas de investigación

Tal como mencionamos anteriormente, este trabajo se propone el análisis de un dispositivo institucional y de un conjunto de políticas públicas en relación a lo que definimos como tierra pública vacante. Y si esto nos requirió incorporar elementos teóricos referidos al carácter

³⁰ Los destacados son nuestros.

mercantil de la tierra y de los agentes y tensiones que se organizan alrededor de ella, nuestro “punto de entrada” en la investigación se organizó, siempre, alrededor del Estado, la burocracia y las políticas públicas. Fue en este sentido que planteamos nuestras preguntas de investigación y, a partir de ellas, definimos una estrategia metodológica que combinó métodos cualitativos y cuantitativos a partir de distintas fuentes de información, cuya descripción detallada hemos presentado en la introducción.

En el capítulo 2 nos preguntamos por la novedad de la AABE en tanto aparato burocrático destinado a la gestión del patrimonio inmobiliario estatal. Esto nos llevó a reflexionar sobre los marcos legales e institucionales para la administración y enajenación del patrimonio inmueble y, más específicamente, respecto a la tierra pública vacante. Nos planteamos también reconstruir el contexto en el cuál se produjo el surgimiento de este organismo y la “cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1982) que vino a abordar, así como sus principales características y capacidades estatales (Bertranou, 2014 y 2015).

En el capítulo 3 nos planteamos tres tipos de preguntas. Por un lado, quisimos conocer los distintos mecanismos y procesos administrativos a través de los cuáles la AABE llevó adelante las dos formas de disposición de tierra pública vacante que analizamos (transferencias al Fondo Pro.Cre.Ar. y venta directa o subasta). Por otro, nos planteamos dimensionar en términos cuantitativos este fenómeno, a partir de distintos indicadores: cantidad de actos administrativos implementados, dimensión de las tierras involucradas y valor de tasación o venta de las mismas. Por último, nos preguntamos respecto al destino asignado a la tierra y, específicamente, por los actores o agentes que las adquirieron.

Tal como explicitamos más arriba (y argumentaremos con detalle en el comienzo del capítulo 4), los resultados observados en la venta de tierras durante el período 2015-2019 nos llevaron a profundizar en las características que este proceso tomó en la Ciudad de Buenos Aires. Postularemos que, por la relevancia que este proceso adquirió tanto en relación al período de estudio así como por el tipo de agentes empresarios involucrados, resulta indispensable indagar con mayor profundidad en sus características específicas para interpretar cabalmente los objetivos puestos en juego y las implicancias que este accionar podría tener. Aquí, nuestro interrogante central tiene que ver con explorar el rol que la tierra pública vacante pudo haber jugado como vehículo para dinamizar los procesos de financiarización inmobiliaria. Para eso,

comenzamos el capítulo preguntándonos respecto a las formas, estrategias y alianzas implementadas por la AABE para convocar a un tipo específico de agente económico, un conjunto de fondos financieros internacionales orientados al sector inmobiliario, para participar de las subastas de tierra pública vacante. Luego, nos abocamos a dimensionar los resultados efectivamente obtenidos.

3 Capítulo 2. El proceso de construcción de la centralización estatal: modelos en la gestión del suelo público vacante

3.1 Introducción

El objetivo central de este capítulo es analizar la constitución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) producida en el año 2012, destacando sus principales características y remarcando continuidades y rupturas respecto a experiencias previas de gestión de los bienes inmuebles y de la tierra pública vacante. A fin de abordar este desafío, nos planteamos una serie de preguntas: ¿en qué contexto se produjo el surgimiento de este organismo? ¿qué cuestión, en el sentido en que la entienden Oszlak y O'Donnell (1982), vino a abordar? ¿qué aparatos burocráticos (Oszlak, 1984) estaban involucrados, hasta ese momento, en la gestión del patrimonio inmobiliario estatal? ¿cuál era el marco legal existente en relación a los inmuebles públicos, a su administración, enajenación y concesión? ¿implicó la constitución de la AABE una novedad en relación al enfoque y a la capacidad estatal (Bertranou, 2014 y 2015) para gestionar el patrimonio público inmobiliario? ¿cuáles fueron sus características distintivas?

Con el objetivo de responder estas preguntas, en este capítulo haremos un recorrido histórico por los distintos regímenes de gestión y administración de los inmuebles públicos y de la tierra pública vacante implementados por parte del Estado Nacional entre los años 1977 y 2012, para centrarnos luego en el análisis de la conformación de la AABE. En nuestro abordaje, tendremos en cuenta dos elementos fundamentales: las facultades que detentaron los distintos organismos involucrados en esta tarea, y el universo de inmuebles sobre los cuales las mismas se ejercieron, a lo largo de las distintas etapas consideradas. Esto nos permitirá comparar la manera en que esta cuestión fue encarada en distintas coyunturas, contribuyendo a situar históricamente el significado que implicó la constitución de la AABE. Nuestra hipótesis para esta parte plantea que habrían tres momentos que podrían configurarse como “nudos” (Oszlak y O'Donnell, 1982) para analizar las políticas estatales en relación a la tierra pública vacante y a su cristalización institucional: el período de la Dictadura Cívico-Militar (1976-1983); el primer gobierno de Carlos S. Menem (1989-1995) y el período que

va de 2012 a 2019, atravesado a su vez por dos gestiones presidenciales de signo político opuesto (Cristina Fernández de Kirchner, entre 2012 y 2015, y Mauricio Macri, entre 2015 y 2019). Cada uno de esos tres momentos habría estado marcado por un proceso de centralización, descentralización y re-centralización en la administración y gestión de los bienes inmuebles y la tierra pública vacante, acompañado al mismo tiempo por un cambio significativo en el volumen del patrimonio involucrado.

Este capítulo se organizará de la siguiente manera. Comenzaremos revisando el encuadre constitucional y normativo que da contexto a la gestión de la tierra pública y de los bienes inmuebles del Estado Nacional. Luego, revisaremos lo que definimos como “nudos” en la gestión pública de la tierra vacante: los años de la Dictadura Cívico-Militar y el primer menemismo. La parte final del capítulo estará destinada a contextualizar el surgimiento de la AABE y a analizar sus capacidades institucionales. Cerraremos con un repaso por las principales conclusiones.

3.2 La mirada histórica: modelos de gestión para la privatización

3.2.1 El encuadre constitucional y normativo de la tierra pública³¹

La cuestión de la tierra pública tiene en nuestro país rango constitucional desde la sanción de la Constitución Nacional en el año 1853: en el artículo 67, entre las facultades que se le atribuyeron al Congreso Nacional, se especificó la de “*Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional*”. Esta facultad resistió el paso del tiempo y los vaivenes políticos: se mantuvo en la reforma constitucional de 1949 y también luego de su derogación, y el mismo texto se encuentra vigente hoy, luego de la Reforma Constitucional de 1994, en el artículo 75 inciso 5.

No obstante, esta facultad de orden general debía hacerse operativa en dos sentidos: por un lado, en relación a la administración cotidiana de los bienes inmuebles y de la tierra pública,

³¹ La reconstrucción propuesta en este apartado está basada en el análisis de normativa y en la lectura de documentación institucional citada en el Anexo Metodológico, específicamente Reibel Maier (2015a; 2015b).

que implicaba definir sus usos al interior de la administración pública y gestionar su reflejo contable en el balance estatal. Estos puntos quedaron escasamente regulados en las sucesivas leyes de contabilidad nacional³² hasta la sanción, en el año 1956, del Decreto Ley 23.354. En su Capítulo V³³, la norma especificó en cuatro artículos cuáles serían los principios que regirían la Gestión de los Bienes del Estado, poniendo en cabeza del Ministerio de Hacienda el control contable de dicho patrimonio, pero delegado su administración en las jurisdicciones que lo tuvieran asignado en uso. En el año 1992 se sancionó la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público que se encuentra vigente actualmente. El capítulo referido a la gestión de bienes inmuebles quedó sin modificar durante un largo período de tiempo, hasta que fue derogado en el año 2018, cuando la Ley 27.431 estableció a la AABE como “*órgano rector, centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado nacional*”³⁴.

Más allá del uso y la contabilidad, la otra cuestión que requería de una delegación de facultades originales del Congreso era la enajenación o venta de bienes inmuebles. Para ello, en 1949 se aprobó la Ley 13.539, que delegó en el Poder Ejecutivo la facultad para proceder a la venta de los bienes de dominio privado del Estado que no fueran necesarios para la ejecución de obras o el mantenimiento de los servicios públicos. Más allá de las especificidades, que serían luego abordadas por normativas particulares, la ley delimitaba los elementos principales de las operatorias de ventas de inmuebles y tierras públicas: los organismos, las causas, las formas y los objetivos que debían cumplimentarse para llevar adelante estos procedimientos. Esta norma mantendría su vigencia hasta el año 1981, cuando

³² Las dos leyes de Contabilidad Nacional previas fueron la Ley 428, del año 1870, y la Ley 12.961, del año 1947.

³³ En su capítulo V, “De la gestión de los bienes del Estado”, el artículo 51 establecía: “*La administración de los bienes inmuebles del Estado estará a cargo de la Secretaría de Hacienda cuando no corresponda a otros organismos estatales. Aquellos bienes afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá su administración sin necesidad de reportarse por parte de ellos al Ministerio de Hacienda. Tan pronto cese dicho uso deberán volver a la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda. Los presupuestos de las dependencias usuarias deberán prever los créditos necesarios para atender los gastos de conservación.*” Y el artículo 54 agregaba: “*Toda transferencia de dominio o cambio de destino de los bienes del Estado deberá comunicarse a la Contaduría General, acompañando los antecedentes que permitan efectuar las pertinentes registraciones, en la forma y oportunidad que determine el Poder Ejecutivo*”.

³⁴ El artículo 75 de la Ley 27.431 derogó el Capítulo V del Decreto Ley 23.354. El artículo 78 modificó el Decreto de constitución de la AABE (el 1.382/2012), estableciendo con claridad el carácter de órgano rector y centralizador de la Agencia en materia de bienes muebles e inmuebles. Estas cuestiones se abordan en detalle más adelante.

sería reemplazada por la Ley 22.423, sancionada en el contexto de la Dictadura Cívico-Militar.

3.2.2 Centralización parcial y privatización en la dictadura cívico-militar

El año 1976 y la implantación de la Dictadura Cívico-Militar a través del Golpe de Estado del 24 de marzo, marcó un punto de inflexión para la sociedad argentina en diversos aspectos³⁵. Y si bien es posible encontrar amplia bibliografía que aborda las transformaciones urbanas destacando el rol regresivo asumido por el Estado³⁶, *“mucho menos se conoce sobre los inmuebles vendidos, entregados, concesionados o apropiados por las autoridades militares durante la segunda mitad de la década del 70.”* (Socoloff et. all., 2018; p. 3). Un análisis cuantitativo de la privatización de bienes inmuebles públicos escapa de los límites de este trabajo³⁷, pero sí podemos analizar las fuertes marcas que este fenómeno dejó en la estructura legal y burocrática del Estado.

En 1977 se sancionó el Decreto 1.238/77 que creó la Administración General de Inmuebles Fiscales (AGIF) a partir de la Dirección General de Administración de Inmuebles Fiscales (DGIF) y dependiente de la Secretaría de Estado del Ministerio de Hacienda, centralizando en este organismo todo lo relativo a la administración y venta de inmuebles del Estado Nacional no afectados en uso a otros organismos. La estructura de este órgano se conformó con un Administrador General, un Subadministrador General y cuatro departamentos

³⁵ Existe una extensa bibliografía alrededor de este tema. Desde la perspectiva de la economía política y la sociología económica, destacamos el estudio de Basualdo, Aspiazú y Khavisse (1986) centrado en las transformaciones de la estructura económica y su base social de sustentación a partir del predominio del capital concentrado interno, así como la importancia de las transformaciones en el rol del Estado. Schvarzer (1983, 1988), por su parte, destacó el creciente rol de la valorización financiera y de los actores financieros en el patrón de acumulación. Recientemente, Rougier y Odisio (2021) destacaron la enorme cantidad de empresas que eran propiedad del Estado Nacional en esa etapa. Si bien, como aclaramos en el capítulo 1, el patrimonio inmueble de las mismas no es objeto de esta investigación, su existencia (y la perspectiva que asumió el gobierno cívico-militar) contribuye a darle un contexto a las iniciativas implementadas en esos años.

³⁶ Ver, entre otros, Pérez (2006, 2014, 2016), Fernández Wagner (2009, 2012), Oszlak (2017). Resulta de particular interés la revisión bibliográfica que hace Menazzi (2012), para dar cuenta de los múltiples enfoques sobre las políticas urbanas en este período. La autora en particular hace énfasis en el carácter diverso y heterogéneo de las políticas estatales implementadas en esos años.

³⁷ Intentamos acceder a informes de gestión que, según algunos de los entrevistados, fueron elaborados por distintos ámbitos de la administración pública en aquella época. No obstante, el contexto de aislamiento y distanciamiento social vigente durante gran parte del desarrollo de esta investigación nos imposibilitaron acceder a las mismas, que se encuentran en fuentes no digitalizadas.

(Técnico, Saneamiento Dominial, Venta de Inmuebles y de Administración de Inmuebles), y se nutrió de un amplio plantel con perfiles técnicos y profesionales³⁸. Poco después, el Decreto N° 2.501/77 autorizó a la AGIF a percibir un 5% del producido bruto de las ventas de los inmuebles sin destino y de administración de propiedades – locaciones, arrendamientos y concesiones – del Estado Nacional en cuya gestión interviniera, en concepto de reintegro de gastos y servicios técnico – profesionales. Esto le permitió, no obstante ser un organismo centralizado, contar con recursos propios.

En esos años se sancionaron dos normativas clave, que rigieron el funcionamiento de la AGIF en aquel período, y cuyas marcas se pueden encontrar aún hoy en la estructura legal y administrativa del Estado Nacional³⁹. El Decreto 2.045/80 reglamentó el artículo 51 de la Ley de Contabilidad, estableciendo la intervención obligatoria de la Secretaría de Hacienda, a través de la AGIF, en todos los trámites vinculados a los bienes inmuebles del Estado, planteando una estricta definición del concepto de bienes “sin destino” y estableciendo la necesidad de conformar una serie de Registros (de inmuebles sin destino, a enajenarse, arrendados, concedidos en uso precario y de inmuebles requeridos para otros organismos). También delegó en este organismo la administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional, considerándose concedidos en uso gratuito aquellos que fueran asignados a alguna jurisdicción. Tan pronto cesara dicho uso, los inmuebles deberían volver a la jurisdicción de la AGIF, quien se haría cargo de su asignación o venta. Un año después, se sancionó la Ley 22.423, que derogó la vieja Ley 13.539/49 de venta de inmuebles y las normas que la complementaban⁴⁰, configurando un nuevo marco normativo que continúa vigente hasta la actualidad, aunque con profundas modificaciones. Dicha norma facultó al Poder Ejecutivo,

³⁸ Una de las personas a las que pudimos entrevistar, Cristina Chacón, comenzó a trabajar en el organismo en esa época. Al respecto nos decía:

“En sus inicios calculo que éramos cerca de 100 personas, entre administrativos, técnicos y profesionales. Ingresamos la mayoría el 1 de junio de 1977, cuando se creó. Éramos arquitectos, agrimensores, abogados, escribanos. Era un buen plantel de profesionales con ideas más novedosas.” (Cristina Chacón, entrevistada por el autor, 29-12-2020).

³⁹ El contenido de estas normas, según menciona Cristina Chacón, habría sido redactado por técnicos de la propia AGIF:

“(…) el [decreto] 2.045 y la [ley] 22.423 lo prepararon abogados y escribanos de la AGIF, compañeros míos. Antes de que saliera publicado como Decreto 2.045/80, nos dieron una charla explicativa. Era como el padre nuestro, lo recitábamos todos los días (...).” (Cristina Chacón, entrevistada por el autor, 29-12-2020).

⁴⁰ Decreto Ley 11.858/62 y Ley 17.217/67.

a través de la Secretaría de Hacienda, a vender todos los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones, estableciendo los mecanismos de remate público, licitación pública o venta directa en casos específicos (a ocupantes de inmuebles, propietarios linderos, cooperativas de vivienda, asociaciones o fundaciones y entidades beneficiarias de leyes de fomento).

La sanción de ambas normativas y su implementación por parte de la AGIF implicaron la *centralización* de las funciones de gestión y administración del patrimonio inmobiliario público en un organismo. En ese marco, una cuestión merece ser resaltada. En aquellos años, el Estado Nacional era propietario de algunas de las empresas más grandes del país, cuya incidencia sobre el conjunto de la economía resultaba significativo (Azpiazu, Basualdo y Khavise, 1986). Además de producir bienes y servicios fundamentales, estas sociedades eran grandes propietarias de tierras, que en algunos casos funcionaban como soporte de sus actividades y, en otros, se habían ido acumulando sin un destino determinado a lo largo de los años. Sin embargo, y siguiendo los patrones de funcionamiento vigentes en los años precedentes⁴¹, este patrimonio inmueble se mantuvo por fuera del ámbito de acción específico de la AGIF: tanto el decreto 2.045 como la Ley 23.423 establecieron que serían las propias empresas las que, voluntariamente, podrían solicitarle al organismo la venta de aquellos inmuebles que consideraran innecesarios⁴².

⁴¹ Ver, por ejemplo, el Decreto Ley 8.060/57

⁴² El artículo 7 del Decreto 2.045 establecía que: “Los inmuebles afectados a las entidades autárquicas, empresas o sociedades del Estado deberán ser denunciados, si devinieran innecesarios, en los términos del artículo 4° del decreto N° 3.660/61 al solo efecto de encomendar su venta a la Secretaría de Estado de Hacienda - Administración General de Inmuebles Fiscales, organismo que deberá ingresar su producido a los recursos propios de la entidad denunciante con destino a inversiones patrimoniales. **Esta denuncia será optativa** en el supuesto que la respectiva entidad autárquica, empresa o sociedad del Estado poseyera capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias. La entidad denunciante mantendrá la administración del inmueble hasta su enajenación.” (el destacado es nuestro).

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 23.423 decía: “Establécese que las entidades autárquicas nacionales, empresas, sociedades del Estado, encomendarán la venta de los inmuebles a ellas afectados, que resulten innecesarios para su gestión, a la Secretaría de Hacienda, la cual imputará los importes que recaudare por dicho concepto a los recursos de la entidad. **El régimen previsto en el presente artículo será de aplicación optativa** para aquellas entidades que posean, por sus estatutos, capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias.”

3.2.3 *Menemismo: privatización descentralizada*

El proceso de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales e institucionales encaradas a partir del año 1989, fuertemente influenciadas por los criterios y las propuestas emanadas del Consenso de Washington, tuvo un impacto muy relevante sobre la configuración del Estado Nacional y sus formas de intervención sobre los distintos ámbitos de la realidad (Schvarzer, 1998; Heredia, 2011; Nemiña y Schorr, 2016). En ese marco, y tal como destacan numerosos autores, la privatización de activos públicos cumplió un rol central, a partir de la venta o concesión de un conjunto de empresas que representaban una parte sustancial de la producción nacional, reconfigurando dinámicas y formas de funcionamiento de porciones significativas de la sociedad (Azpiazu y Basualdo, 2004). Desde la perspectiva de las políticas urbanas, se han hecho aportes respecto al destino y los conflictos surgidos alrededor de fragmentos del suelo público: se ha trabajado mucho el caso de Puerto Madero, desde distintas perspectivas (Jajamovich, 2018; Cuenya, 2009, 2011 y 2017; Cuenya y Corral, 2011; Corral, 2009 y 2010), así como el proceso alrededor del Proyecto Retiro (Cuenya, 2006); ha merecido atención también la cuestión de la regularización dominial en tierras fiscales, a partir de distintos análisis alrededor de la Ley de Regularización de Asentamientos Nro. 23.967, la conformación y evolución del Programa Arraigo y el impacto de la “Ley Pierri” (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010 y 2014; Relli Ugartamendía, 2018); también la privatización de los ferrocarriles ha sido abordada desde múltiples miradas, aunque la cuestión de sus tierras no ha sido objeto de análisis en profundidad (Lopez y Waddel, 2007; Müller, 2018); incluso, la cuestión de la tierra y los bienes inmuebles aparece referida en investigaciones alrededor de las FF.AA. y su relación con el poder político (Fair, 2011).

Basados en la revisión de normativa y en el aporte de las distintas entrevistas, en las próximas páginas presentaremos evidencia de que este período configura un “nudo” significativo para analizar la cuestión de la tierra pública. En contraste con lo acontecido durante la Dictadura Cívico-Militar, se produjo en esta etapa un proceso de multiplicación del stock de suelo disponible por parte de la administración central del Estado Nacional, como resultado de la forma en la que se llevó adelante la privatización de empresas públicas, y especialmente de los FF.CC. Este patrimonio ampliado fue gestionado a partir de una fuerte descentralización y fragmentación, producto de la configuración de seis regímenes diferenciados en los que se

cristalizaron la dispersión institucional de los inmuebles y de la facultad de administrar el suelo estatal.

El marco de carácter general para nuestro análisis lo constituyen los grandes pilares normativos sobre los que se basaron las reformas de mercado implementadas durante el gobierno de Menem: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. Estas normas y su orientación le dieron un contexto y un sentido al conjunto de los regímenes de gestión del suelo público vacante que veremos más adelante. La Ley 23.697 declaró la emergencia económica, eliminando subsidios y subvenciones; reformando la Carta Orgánica del Banco Central y suspendiendo distintos regímenes de promoción, entre otras cuestiones. En particular, dedicó el Capítulo XXVI - Artículos 60, 61 y 62⁴³ a legislar sobre la venta de inmuebles del Estado Nacional, instando al Estado central y descentralizado a desprenderse de todos los bienes que no fueran necesarios para su gestión, de la misma manera que a entes y empresas estatales, que lo podrían hacer por sí mismas o encomendando esa gestión a la Secretaría de Hacienda (de la que dependía la AGIF en esa época). Por su parte, la Ley 23.696 de Reforma del Estado declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y estableció un conjunto de procedimientos para llevar adelante las privatizaciones y promover la participación del capital privado en dichas actividades. También estableció la nómina de las empresas a privatizar o concesionar, según el caso. Inicialmente, estos procesos quedaron en manos de los Ministerios en cuya jurisdicción se encontraba la empresa

⁴³ Los artículos decían lo siguiente:

Art. 60.- El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizado o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.

Art. 61.- A los efectos indicados en el artículo anterior los organismos y entidades deberán presentar, dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente ley la nómina de la totalidad de los inmuebles que posean y de los que se encuentren, además, en condiciones de ser vendidos y una estimación del plazo para proceder a su realización.

Igual remisión deberá realizarse con relación a los inmuebles con respecto a los cuales el Estado Nacional y sus entes descentralizados, sea locador o locatario.

Art. 62.- Sustitúyese el artículo 6° de la Ley N° 22.423 por el siguiente:

"Establécese que las entidades autárquicas nacionales, empresas, sociedades del Estado, encomendarán la venta de los inmuebles a ellas afectados, que resulten innecesarios para su gestión a la Secretaría de Hacienda, la cual imputará los importes que recaudare por dicho concepto a los recursos de la entidad. El régimen previsto en el presente artículo será de aplicación optativa para aquellas entidades que posean por sus estatutos capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias. Con carácter previo a toda tramitación tendiente a la adquisición de inmuebles, los mencionados organismos deberán requerir información a la Secretaría de Hacienda sobre la existencia de bienes disponibles".

o ente a privatizar. La venta de empresas del Estado implicó en los hechos la privatización de enormes cantidades de suelo y bienes inmuebles, cuyas dimensiones no han sido debidamente estudiadas. No obstante, no es allí en donde se ubica nuestro objeto de investigación⁴⁴: nos compete más bien seguir el destino de la inmensa cantidad de bienes que no fueron vendidos como patrimonio de las empresas, o que siguieron en manos del Estado porque la privatización se promovió en el formato de concesión, como sucedió específicamente con el caso de los ferrocarriles.

Es a partir del año 1991, momento en que Domingo Cavallo asume como Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos⁴⁵, cuando la dinámica de venta de inmuebles cobra velocidad a partir de la sanción del DNU 407/91, que reglamentó los artículos 60, 61 y 62 de la Emergencia Económica⁴⁶. La norma delegó en la AGIF todos los procedimientos necesarios para liquidar los bienes de la administración central, descentralizada y entes o empresas que se lo encomendaran; estableció que todos los bienes inmuebles públicos cuyo uso no estuviera debidamente justificado quedarían automáticamente encomendados a AGIF para su venta; y permitió la venta de inmuebles ocupados o con deficiencias de título, catastrales, registrales u otras formas de irregularidad. Un año después se creó la Subsecretaría de Administración de Bienes, de la cual dependería la ex AGIF, reconvertida en Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNBE). Poco después, a través el Decreto 1.836 del año 94, se produce un hecho clave: se transfieren al Estado Nacional los derechos reales de los bienes inmuebles de las empresas públicas en liquidación que quedaban como

⁴⁴ Tal como planteamos en el Capítulo 1 de esta tesis, cuando definimos al patrimonio inmobiliario del Estado Nacional decidimos dejar por fuera de esta categoría a las tierras e inmuebles que fueran propiedad de empresas públicas o estatales. En este sentido, y siguiendo la propuesta de Christophers (2018), entendemos que hay una diferencia cualitativa entre la privatización de una empresa entre cuyos activos se incluyen inmuebles y tierras, y la venta de patrimonio inmueble “en tanto tierra”, es decir, en procesos en los que lo que se vende es exclusiva o primariamente un bien inmobiliario.

⁴⁵ A partir de la asunción de Menem en julio de 1989, se sucedieron tres Ministros de Economía en el lapso de dos años: Roig, Rapanelli y luego Erman González. La llegada de Cavallo como “superministro” al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se produjo en marzo de 1991. En julio de 1996 sería reemplazado por Roque Fernández.

⁴⁶ Según relata Chacón,

“En este período [1989-1991] no hubo demasiada actividad respecto del accionar de la AGIF, que se paralizó bastante. (...) la llegada de Cavallo al Ministerio le dio un nuevo impulso a la gestión de los bienes. Dijeron "Bueno, acá lo que se necesita es aplicar rápidamente los artículos 60, 61 y 62 de la Ley de Emergencia Económica, y empezar a vender"” (Cristina Chacón, entrevistada por el autor, 29-12-2020).

remanentes de los procesos de privatización, y se asigna su administración a la DNBE. Según datos recabados en las entrevistas, por este decreto fueron incorporados a la DNBE cerca de 4.900 inmuebles⁴⁷.

No obstante, quedaron exceptuados de este movimiento los bienes ferroviarios. Su relevancia debe ser puesta de manifiesto, no solo por el volumen de suelo que representaban (y aún representan), sino también por su localización: la historia del desarrollo territorial de nuestro país está atravesada por la llegada del ferrocarril, cuyos cascos de estación y playas de maniobra se convirtieron en muchos casos en espacios a partir de los cuáles se estructuraron zonas, pueblos y ciudades (Liernur y Aliata, 2004; Torres, 2006; Schvarzer, 2007). El hecho de que en este caso se optara por la concesión (además del cierre de ramales y de la liquidación de la empresa FF.CC. Argentinos) dio lugar a que se constituyeran dos regímenes específicos: uno para los bienes ferroviarios concesionados, que en el año 1993 quedarían bajo la órbita de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)⁴⁸; otro para los bienes ferroviarios no concesionados, que en el año 1996 serían transferidos a un nuevo organismo, el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), creado a través del decreto 1.383/96. Vale destacar que todos los bienes afectados al ENABIEF fueron declarados “innecesarios” y por lo tanto pasibles de ser vendidos.

En el año 2000, durante la presidencia de De la Rúa, el Decreto 443/00 fusionó la DNBE con el ENABIEF, dando lugar al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONAB), antecedente inmediato de la AABE. Esta sintética reconstrucción nos permite destacar dos elementos. Por un lado, la continuidad institucional entre la AGIF, creada en 1977, posteriormente convertida en DNBE en los años 90, y luego en el ONAB en el año 2000, que tuvo históricamente la responsabilidad de administrar los bienes innecesarios que eran parte del patrimonio de la administración central y descentralizada. Por otro, la incorporación a este organismo de un enorme universo de inmuebles que habían pertenecido a distintas empresas públicas, y que no habían sido vendidos en los procesos de privatización, ni se encontraban bajo el régimen de concesión como numerosos bienes ferroviarios.

⁴⁷ Este dato fue provisto por una de las personas entrevistadas. No fue posible acceder a documentación pública que certificara estas afirmaciones.

⁴⁸ Decretos 1836/93 y 455/94.

Resulta necesario ahora analizar si, tal como planteamos más arriba, este patrimonio ampliado se administró de manera descentralizada, a partir de la conformación de diversos marcos normativos y de su dispersión en diversos espacios institucionales.

En el marco de la implementación de la Ley 23.697, se sancionó en el año 1992 la Ley 24.146 que, en conjunto con otras reglamentaciones posteriores⁴⁹, configuró un régimen específico de transferencia de inmuebles contextualizado en el Artículo 60 de dicha ley. Las transferencias debían hacerse a provincias, municipios y comunas con el fin de ser destinadas a programas de rehabilitación y desarrollo urbano e infraestructura; construcción de viviendas de interés social; generación de espacios públicos y equipamiento; o actividades deportivas o productivas. En el caso de que dichas entidades se encontraran ocupando las tierras con anterioridad a la sanción de la ley, las transferencias serían obligatorias y gratuitas. En contraprestación, quedarían condonadas todas las deudas que el Estado Nacional tuviera (impuestos, gravámenes o tasas), siendo la jurisdicción beneficiada con el inmueble la responsable de asumir todos los costos de regularización y escrituración. La ley también autorizaba la transferencia de inmuebles destinados a vivienda del personal de los entes y empresas estatales que estuvieran ocupados por entidades de bien público o familias de escasos recursos, a quienes se les otorgarían facilidades crediticias. La aplicación de esta normativa quedó en cabeza de la Subsecretaría de Bienes del Estado, y de los organismos que posteriormente la reemplazaron.

Otro marco de actuación fue el que se conformó con la sanción de la Ley 23.967, a través de la cual se reguló la transferencia de tierras fiscales nacionales a favor de provincias o municipios para su posterior venta a ocupantes actuales o para la incorporación de las mismas a planes sociales de tierra y vivienda⁵⁰. Su aplicación quedó en manos de la Comisión de

⁴⁹ Ley 24.383, Ley 24.768 y Decreto Reglamentario 776/93.

⁵⁰ Este marco legal se conformó en el contexto de la instalación en la agenda pública de la cuestión de la tenencia de la tierra y la regularización de la urbanización popular. Al respecto, dice Relli Ugartamendía: *“En la introducción en la agenda pública de la cuestión de la tenencia de la tierra y la regularización de la urbanización popular, confluyeron diferentes factores. Por un lado, las reivindicaciones de las organizaciones de pobladores/as de asentamientos y villas que pudieron hacerse más explícitas luego de unos años de gobierno democrático (...). Por otro, la profunda Reforma del Estado que incluyó un verdadero desguace de empresas e inmuebles públicos mediante sus privatizaciones. Una parte de los bienes que se querían privatizar estaba ocupada por villas y asentamientos y, en busca de compradores, quienes mejor que los mismos habitantes.”* (Relli Ugartamendía, 2018; p. 84).

Tierras Fiscales – Programa Arraigo⁵¹. Y si bien una parte importante de los inmuebles fueron transferidos a las jurisdicciones provinciales y municipales para que luego estos los administraran, también el Estado Nacional intervino en la venta directa a sus ocupantes. Inicialmente la Comisión de Tierras Fiscales hacía operativas estas transferencias y ventas a través de la AGIF-DNBE, aunque luego asumió directamente estos procedimientos⁵².

Otro conjunto de bienes inmobiliarios de inmensa relevancia corresponde a los que estaban en manos de las FF.AA., la Prefectura y la Gendarmería. Las circunstancias históricas del país determinaron que estas fuerzas de seguridad, pero fundamentalmente el Ejército, acumularan enormes extensiones de tierra, muchas de ellas ubicadas en zonas rurales o periféricas, pero también otras que, con el paso del tiempo y la expansión de las ciudades, quedaron ubicadas en zonas urbanas⁵³. En el marco de relaciones de tensión entre el Poder Ejecutivo y las FF.AA. (Fair, 2011), en el año 1991 se sancionó la Ley 23.985, que implicó la conformación de un régimen específico para la venta de bienes inmuebles en manos de los militares: delegó en las FF.AA. la definición del carácter innecesario de los inmuebles bajo su gestión, y puso en cabeza del Ministerio de Defensa la continuidad de los procedimientos para su enajenación. Además, estableció condiciones específicas en relación al método de venta, a la posibilidad de utilizar mecanismos de contratación directa, a la forma de tasar los inmuebles, etc. El otro elemento central (además de la delegación de facultades), lo constituyó el hecho de que los recursos producidos por las ventas se asignarían directamente

⁵¹ La Comisión de Tierras Fiscales – Programa Arraigo fue creada a través del Decreto 846/91 en el año 1991. En 1992, el Decreto 591/92 designó a esta Comisión como autoridad de aplicación de la Ley 23.697.

⁵² Dice al respecto Cristina Chacón:

“En sus orígenes y hasta el año 1995, Arraigo se encargaba de los censos, constitución de las formas asociativas a quienes vender; requerir la tasación y la AGIF/DNBE de los estudios dominiales y catastrales, confección y suscripción de los boletos de compraventa; cobranza, etc. A partir de 1995 y con el dictado de distintos decretos, se aumentaron las facultades de Arraigo para vender, cobrar, para modificar boletos, para...y ahí nosotros nos separamos de ellos.” (Cristina Chacón, entrevistada por el autor, 8-1-2021).

⁵³ Según declaraciones del ex Comandante en Jefe del Ejército entre 1991 y 1999, Gral. (RE) Martín Balza: *“Esas tierras vienen desde posterior a la Conquista del Desierto y a la organización del Ejército con Ricchieri, fines del siglo XIX, pero, sobre todo, el año 1901. (...) A partir de ese momento, en el Ejército tenía una cantidad que no puedo ni yo precisar, de inmuebles de todo tipo, desde campos de instrucción distintos hasta inmuebles en zonas que, a veces, uno dice “pero están en el centro de la ciudad” porque, cuando el Ejército moderno se creó, eso no estaba en la ciudad, estaba en la periferia. La ciudad se extendió y fueron quedando adentro los inmuebles.”* (Gral. RE Martín Balza, entrevistado por el autor, 22-1-2020).

a los presupuestos de las tres fuerzas. La Ley 24.159 incorporó a este régimen a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, bajo las mismas condiciones^{54,55}.

Un último⁵⁶ esquema de gestión del patrimonio inmueble del Estado Nacional se configuró a partir de la sanción del Decreto 1.279/89, a través del cual se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPMSA), en la que el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se constituyeron como socios igualitarios. El gobierno nacional aportó tierras, pertenecientes originalmente a la Administración General de Puertos, la empresa FF.CC. Argentinos y la Junta Nacional de Granos, y el Gobierno de la Ciudad definió la normativa para desarrollar el nuevo barrio. Esto implicó la configuración de un régimen más para la administración y gestión del suelo público, cuyos contornos y objetivos específicos se configuraron alrededor de los intereses empresariales⁵⁷.

⁵⁴ La sanción de esta ley parece haber estado motorizada por una confluencia de intereses entre el Poder Ejecutivo Nacional y la conducción de las FF.AA. Las mismas, al igual que el resto del Estado, estaban atravesando un proceso de fuerte ajuste presupuestario (Fair, 2011), y de racionalización de sus estructuras de funcionamiento. Al mismo tiempo, el Ejecutivo manifestaba interés por volcar al mercado algunos de los predios militares que habían quedado localizados en zonas urbanas. La delegación de las decisiones y procedimientos de venta junto con la entrega de los recursos que surgieran de las mismas, tal como quedó cristalizado en la ley, parecen expresar el punto de equilibrio entre ambas necesidades. Dice al respecto el Gral. (RE) Martín Balza:

“El presidente había dicho ‘Señor, nosotros queríamos hacer esto, pero esto está ocupado por el Ejército. Es del Estado nacional, pero está ocupado’ y el Ejército se desprende de esto, pero si lo que se vende va a Renta General de la Nación... por eso no había interés de ninguna Fuerza.” Y continúa: “El Ejército [lo] recibí con un presupuesto que era un tercio del que habían tenido los jefes anteriores a mí. (...) Tenemos muchas cosas que hacer, ni hablar cuando implementamos el Servicio Militar voluntario, que teníamos que remodelar todo. Y yo para todo eso necesitaba plata. Una parte es importante si esto entra cumpliendo todas las disposiciones de esta ley [por la Ley 23.985]”. (Gral. RE Martín Balza, entrevistado por el autor, 22-1-2020).

⁵⁵ Según datos provistos por el Ejército, entre 1992 y 1999 esa fuerza enajenó 49 inmuebles por un total de poco más de 66 millones de pesos / dólares. Y al año 1999, se encontraban “disponibles para su enajenación” otros 83 inmuebles. A esto se agregaban convenios de permuta por un total de 21,5 millones de pesos / dólares, concesiones de uso por casi 5 millones y otros ingresos por servidumbres. Más allá de estos datos (que son parciales, en tanto no incluyen lo sucedido con la Armada y la Aeronáutica, ni tampoco con Prefectura y Gendarmería), vale destacar que este régimen fue clave en la dispersión de las facultades para administrar el patrimonio inmueble, así como en el volumen de inmuebles incluidos en el mismo. Fuente: Memorias del Ejército Argentino. 1992-1999. (p. 150).

⁵⁶ Último no en términos temporales, sino exclusivamente expositivos.

⁵⁷ Clichevsky (1996) pone hincapié en la importancia dada a este sector en el desarrollo del proyecto y en la ausencia de participación de otros actores de la sociedad civil; Cuenya y Corral (2011), por su parte, entienden este caso como un modelo del empresarismo urbano a partir de la configuración de una alianza público-privada.

3.2.4 *Post 2001: el momento de la crítica*

La asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación en el año 2003 trajo una serie de transformaciones en las políticas del Estado Nacional, que se expresaron en particular en el campo del acceso a la vivienda y al hábitat. Por un lado, se asistió a una “reaparición de la cuestión de la vivienda” (Del Río, 2014; Ugartemendia, 2018), expresada en la implementación del Programa Federal de Viviendas y de sus distintos subprogramas (Construcción de Viviendas I y II, Urbanización de Villas y Asentamientos, Emergencia Habitacional, Solidaridad Habitacional, Mejoramiento de Viviendas-Mejor Vivir), con una importante inversión pública (Del Río, 2011; Ostuni, 2011). Ahora bien, en un estudio específico de la implementación de las políticas nacionales de vivienda en la Provincia de Buenos Aires, Del Río y Duarte (2012) demuestran dos cuestiones que nos resultan relevantes. La primera de ellas marca que, más allá del financiamiento nacional para las políticas de vivienda, la responsabilidad de proveer el suelo para la localización de las mismas fue delegado en la provincia y los municipios⁵⁸. Y estos, apurados ante la posibilidad de no llegar a ejecutar los créditos presupuestarios disponibles, recurrieron a distintas modalidades de adquisición de suelo provisto por el sector privado que, si bien les permitieron cumplir con los plazos requeridos, los proveyeron de suelos de escasa calidad urbana. Algo similar plantea Barreto, quién destaca que la provisión de suelo para la construcción de viviendas estuvo “*guiada[s] generalmente por la lógica de la oferta privada del suelo*” (Barreto, 2012, p. 27).

Por otro lado, fue muy importante la política del Estado Nacional orientada a promover la regularización dominial y el acceso a la tierra y la vivienda concebida como un derecho. En esta dirección, hubo una continuidad y profundización del Programa Arraigo, que fue

⁵⁸ Los propios investigadores parte de la premisa de que el Estado Nacional no disponía de tierras de calidad para poner a disposición de las políticas de construcción de viviendas: “*La escasa disponibilidad pública del suelo dificultó la ejecución de las políticas habitacionales impulsadas por el Estado*” (Duarte y Del Río, 2012; p. 44). Y continúan: “*Por disponibilidad pública nos referimos a la tierra que cumple con al menos dos condiciones: por un lado, no estar construida, es decir encontrarse en condición de baldía; por otro lado, pertenecer a los bienes de dominio privado del Estado. La primera de las condiciones resulta esencial para que pueda ser utilizada en la ejecución de los planes de construcción de vivienda nueva. Asimismo, cuando la tierra no es de propiedad estatal se hace necesaria la adquisición de la misma. Dentro del área de estudio, el Estado no se caracteriza, salvo excepciones en algunos municipios, por disponer de tierra pública para ser destinada a la política de vivienda social, por lo que la adquisición de suelo resultó fundamental para poder concretar la política habitacional diseñada desde el gobierno nacional.*” (Del Río y Duarte, 2012; p. 44).

incorporado a la Dirección Nacional de Tierras de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, cuyo trabajo se orientó hacia la regularización de asentamientos, la producción de loteos sociales y la formación de productores de hábitat (Ugartemendia, 2018).

En relación a la cuestión que estamos observando, el período estuvo marcado por continuidades y algunas novedades. Se mantuvo un abordaje descentralizado y fragmentario de la tierra pública vacante y los bienes inmuebles, quedando este tema subsumido a las cuestiones específicas de la agenda primaria en la cual se insertaba: la vivienda, la regularización dominial y la cuestión ferroviaria. Esto impidió que se expresara una mirada integral alrededor de los bienes inmuebles públicos. Tal como vimos precedentemente, el ONAB se creó a partir de la fusión del ENABIEF (que traía los bienes ferroviarios no concesionados) y la DNBE, que traía los bienes declarados innecesarios en el marco del Decreto 2.045/1980 y los bienes de empresas privatizadas no ferroviarias transferidos por Decreto 1.836/94. Persistía el régimen de las FF.AA., la CAPMSA, los regímenes particulares (regularización, transferencia a provincias). Pero a esto se adicionó un elemento: en el proceso de conformación de este nuevo organismo, el ONAB “perdió” la gestión del Registro Nacional de Inmuebles Privado del Estado Nacional, quedando en manos de la Contaduría General (desde donde se ejerció una mirada contable de esta tarea). No obstante estas similitudes con el período previo, encontramos también diferencias: la abierta crítica de la fracción política gobernante en ese período al modelo de ajuste y privatización de los 90 se expresó a su manera en el ONAB. En esos años, la política de venta y concesión de inmuebles habría quedado relegada a unos pocos casos específicos, mientras se avanzaba en los procesos de regularización (de viviendas, de tierras rurales, de silos) y se trabajaba en la informatización del registro de bienes a partir de la creación del sistema informatizado de gestión de bienes llamado INFOBIEN⁵⁹.

⁵⁹ Esta afirmación se sustenta en tres fuentes. En primer lugar, nos remitimos a documentación institucional (Reibel Maier, 2015a; p.49). En segundo lugar, nos remitimos a la revisión de la normativa implementada por el ONAB y disponible en Infoleg y Boletín Oficial. Por último, nos basamos en la entrevista mantenida con Cristina Chacón, quién fue integrante y luego funcionaria de los sucesivos organismos administradores de bienes (AGIF, DNBE, ONAB, AABE), quién afirmó que se construyó en el ONAB un:

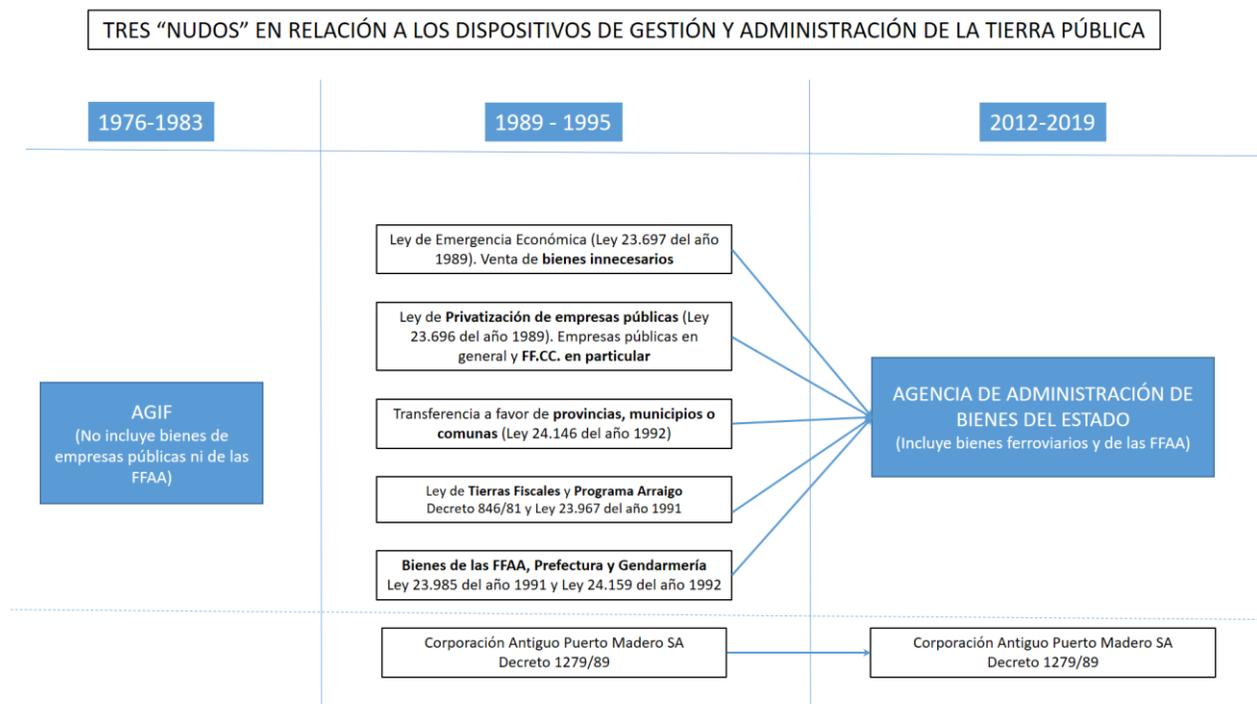
“(…) paradigma en la administración de los bienes innecesarios del Estado Nacional que reemplazó la visión liquidadora de esos bienes llevadas a cabo en la década de los 90, por esta otra que le otorgó el carácter de un activo patrimonial de estratégico valor económico y social (...).” (Cristina Chacón, entrevistada por el autor, 23-1-2021).

En relación a los bienes ferroviarios, en el año 2008 se sancionó la Ley 26.352 que creó la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF S.E.) una empresa estatal a la que se le otorgó la competencia de administrar todos los bienes ferroviarios (concesionados a privados y desafectados) y la Sociedad Operadora Ferroviaria del Estado (SOF S.E.), que podría explotar servicios ferroviarios (por sí misma o por terceros) y administrar los bienes inmuebles que la ADIF le transfiriera. Una parte importante de estos bienes, así como del personal necesario para administrarlo, fueron transferidos desde el ONAB⁶⁰, que quedó de esa manera desprovisto de una parte del patrimonio cuya responsabilidad de administración había tenido.

En resumen, sin abordar un balance específico que se pueda hacer sobre cada una de las líneas de intervención llevadas adelante entre 2003 y 2012 en materia de bienes inmuebles públicos (cuestión que excede los intereses de este trabajo), es posible afirmar que la sumatoria de todas ellas no permite hablar de un abordaje integral y centralizado de las tierras públicas y de los bienes inmuebles del Estado, ni de la existencia de algún organismo responsable por promover una mirada global sobre el patrimonio público inmobiliario. Esta situación se modificó cuando se sancionó el decreto de constitución de la AABE, que a su vez se dio en el marco del lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar., a mediados del año 2012.

⁶⁰ Decreto Reglamentario 752/2008 y Resolución MINPLAN 1413 de 2008.

Infografía 1. Esquema simplificado en relación a la gestión de los bienes del Estado



Fuente: elaboración propia en base a las fuentes citadas en la introducción.

3.3 La constitución de la ABE: centralización y capacidades para la administración del suelo público

3.3.1 Economía y política: la tierra pública como recurso

Es en estas condiciones que llegamos a mediados del año 2012, cuando se constituye la ABE a partir de la sanción del DNU 1.382/2012. Originalmente, fue concebida⁶¹ como una Agencia con facultades para la administración del conjunto del patrimonio público inmobiliario, que debía ser utilizado en función de dos objetivos centrales: promover la actividad económica, específicamente en la rama de la construcción, y garantizar el acceso a

⁶¹ Este argumento se sustenta en tres fuentes: el análisis de la normativa, especialmente de los considerandos; entrevistas en profundidad con autoridades políticas responsables de la elaboración de la normativa y la gestión de la ONAB y luego de la ABE; y el discurso pronunciado por la entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el acto de lanzamiento del Pro.Cre.Ar. (disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=e2ws6q3qS00>).

la vivienda⁶². En esa dirección, la AABE debía rastrear y poner en disponibilidad tierra pública del Estado Nacional que se encontrara vacante. Para eso, el organismo fue dotado de una serie de herramientas que concentraron en su vértice amplias facultades: la centralización de todos los actos inmobiliarios del Estado Nacional (compra, venta, alquiler, concesión, entrega de permisos precarios onerosos o gratuitos); la elaboración y administración de un Registro Nacional de Bienes Inmuebles actualizado; la concentración de la relación con el sector privado; y la capacidad de fiscalizar junto con el poder de policía para definir el destino de terrenos e inmuebles asignados a todas las dependencias del Estado Nacional.

Ahora bien, como nos preguntábamos al inicio del capítulo: ¿en qué contexto se produjo el surgimiento de este organismo? ¿Qué cuestión vino a abordar? Y, resueltos estos interrogantes y en vista de las facultades que normativamente se le asignaron, ¿nos permiten estas condiciones hablar de un proceso de re-centralización en la administración y gestión de los bienes inmuebles y la tierra pública vacante, tal como planteamos en nuestra hipótesis?

Lo primero que resulta indispensable marcar es que la AABE fue creada dos meses después del lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar., en cuyo marco debe ser interpretada. La transformación del organismo fue concebida con el fin de constituir una herramienta burocrático-institucional dotada de una cantidad de funciones que debían contribuir a implementar y dinamizar este nuevo programa de gobierno, y es en ese contexto (y no solo en su especificidad) que debe ser pensada. Esto es lo que decía al respecto quién fuera designado como Vicepresidente del organismo, Martín Reibel Maier:

“Esta idea de poder organizar una agencia surge (...) con la idea de pensar a la tierra como un instrumento para la recuperación del valor social. ¿Cómo fue la génesis? En 2010 se empieza a pensar todo en conjunto con el programa Pro.Cre.Ar., porque una cosa iba de la mano de la otra: el programa Pro.Cre.Ar., la línea de Desarrollo Urbanístico, casi que fue la excusa para poder organizar los bienes del Estado.” (Martín Reibel Maier, Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 3-11-2020)

⁶² Aquí solo mencionamos estos objetivos. Trabajaremos con más precisión sobre esta cuestión en este capítulo, y profundizaremos en ellos y en los diferentes abordajes planteados por las distintas gestiones políticas, en el capítulo 3.

Resulta necesario, en consecuencia, presentar las principales características del Pro.Cre.Ar. En junio de 2012, la entonces presidenta Fernández de Kirchner sancionó el DNU 902/2012 de creación del Fondo Fiduciario Público Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, Pro.Cre.Ar. El Fondo perseguía un objetivo doble⁶³: facilitar el acceso a la vivienda propia por parte de sectores medios y medio bajos de la población que tenían dificultades para acceder a créditos hipotecarios⁶⁴, al mismo tiempo que promover la generación de empleo a partir del impulso a la construcción como política de desarrollo económico y social. En este marco, los bienes inmuebles que el Estado había declarado innecesarios en los años 90 pasaban a tener ahora un valor sustancial y estratégico: además de representar un capital inmenso, podrían funcionar como el soporte en el que llevar adelante la línea que recibió el nombre de “Desarrollos urbanísticos”⁶⁵. Dos meses después, se sancionó el Decreto 1.382/2012, que constituyó la AABE en reemplazo del ONABE.

¿Cuál fue el contexto en el que se diseñó este Programa y se definió incorporar la tierra pública vacante como objeto de nuevas políticas públicas? Un primer elemento remite a la situación económica. Es un lugar común en la bibliografía revisada plantear que el último período de gobierno de CFK (2011-2015) estuvo marcado por la profundización de

⁶³ La descripción está tomada de Barenboim y Elinbaum (2018). Trabajaremos en detalle sobre el funcionamiento del Pro.Cre.Ar. en el próximo capítulo.

⁶⁴ Tal como plantea Socoloff (2019b) en base a distintas estadísticas provistas por organismos multilaterales y por el Banco Central de la República Argentina, el mercado de crédito hipotecario en nuestro país se mantuvo en el período 2002-2015 en dimensiones muy restringidas en comparación con economías de magnitudes similares de América Latina. Esto se atribuye al impacto de la crisis económica atravesada por el país en el año 2001, producto entre otras cosas del descalce de monedas entre depósitos y préstamos, y a la posterior pesificación de los depósitos. Esta situación resultó en una fuerte retracción de la oferta de crédito hipotecario por parte de los bancos privados, que estuvo disponible únicamente para los hogares que dispusieran de un capital inicial muy significativo en relación al valor de la propiedad a adquirir y que gozaran de altos ingresos demostrables.

Según estadísticas del BCRA citadas por Socoloff (2019b), para el año 2013 apenas el 6% de las operaciones inmobiliarias en Buenos Aires se realizaban a través de créditos hipotecarios. Según estadísticas del Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, en el período 1993-2001 el promedio de escrituras anuales realizadas con hipoteca en esta jurisdicción fue del 52%, mientras que para el período 2002-2015 esta incidencia se redujo al 13%.

En el Anexo se presentan distintos gráficos e infografías que proveen información al respecto.

⁶⁵ En esta línea, el Estado aportaba el terreno, desarrollaba el proyecto urbano y financiaba la obra. Las viviendas terminadas eran entregadas a los derecho habientes a través de un sorteo, quienes se comprometían a pagar un crédito a tasa subsidiada (Barenboim y Elinbaum, 2018). La descripción de esta línea esta trabajada en profundidad en el capítulo 3.

contradicciones y desequilibrios que se habían venido acumulando en los años anteriores (Gerchunoff y Kacef, 2016; Kulfas, 2016; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017)⁶⁶, los cuales derivaron en un proceso de estancamiento económico. En el marco de una gestión de la economía que priorizaba los objetivos políticos (ya fueran estos de inclusión social, como destacan Porta et. al., 2017; o de acumulación política, como plantean Gerchunoff y Kacef, 2016), resultaba indispensable sostener y mejorar los niveles de empleo, del salario real y de la distribución de ingresos. En esa clave es que los distintos autores interpretan el lanzamiento del Pro.Cre.Ar.: un programa de estímulo a la construcción, que se configuraba como una poderosa herramienta anticíclica, con un fuerte impacto en la generación de empleo, de encadenamientos productivos y cuyo impacto debía ser veloz (Lescano, 2017). En el contexto de un Estado con crecientes dificultades fiscales, la tierra pública vacante emergía como un recurso disponible, cuyo costo parecía ser accesible⁶⁷, simplificando su incorporación al programa.

Al mismo tiempo, la elección de un Programa de estas características se daba en el contexto de los evidentes límites que se venían planteando al esquema de funcionamiento del Plan Federal de Viviendas. Como vimos anteriormente, la llegada del kirchnerismo al poder en 2003 había estado marcada por la “reaparición de la cuestión de la vivienda”, en particular a partir de la inversión pública en la construcción de viviendas sociales (Del Río, 2011; Ostuni, 2011; Del Río, 2014; Ugartemendia, 2018). No obstante, son varios los autores que destacan que, hacia fines de los años 2000, y especial (aunque no exclusivamente) en el conurbano bonaerense, el agotamiento del stock de suelo subdividido a partir de la implementación de la Ley 8.912 (Fernández Wagner, 2009; Del Río, 2014), se hacía evidente no solo en la persistencia e incremento de las situaciones de déficit habitacional, sino incluso en la imposibilidad del gobierno de acceder a la compra de suelo privado (Barreto, 2012; Del Río y Duarte, 2012; Del Río, 2014).

⁶⁶ “En el plano macroeconómico se acumulaban un conjunto de problemas. Entre los más serios, destacaban la apreciación cambiaria sostenida, cuellos de botella importantes en el sector de energía, el deterioro de la balanza comercial, una inflación que no bajaba del 25% anual, un déficit fiscal incipiente y una caída no menor en el nivel de las reservas internacionales. (...) Al mismo tiempo, el ritmo de actividad económica ya mostraba signos claros de desaceleración. (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017; p. 21).

⁶⁷ La cuestión del valor de incorporación de las tierras al Pro.Cre.Ar. será tratada con detalle en el capítulo 3.

Estas iniciativas se ubicaron, al mismo tiempo, en un contexto político determinado. Recordemos que, apenas unos meses antes del lanzamiento del Pro.Cre.Ar. y la constitución de la AABE, en octubre de 2011, CFK había triunfado en las elecciones presidenciales con un histórico 54%, el mayor respaldo electoral desde el retorno de la democracia (Tereschuk, 2011), sacándole más de 37 puntos de ventaja a su competidor inmediato y acumulando un enorme poder político institucional, tanto al interior de su coalición de gobierno, donde se consolidó como la representante indiscutida del espacio y “dueña” de los votos, como en relación al sistema político institucional, a partir de la conformación de numerosas bancadas propias en ambas cámaras del Congreso Nacional⁶⁸. En ese marco, munida de ese poder, la Presidenta tuvo la capacidad para avanzar en iniciativas de relevancia, algunas de las cuales involucraban al Congreso (por ejemplo, la nacionalización de YPF en abril de 2012) y otras, implicaban la reorganización de fragmentos de la burocracia estatal y de sus recursos y facultades, desplazando a distintas “capas” de funcionarios y ubicando allí a “jóvenes militantes” que se iban configurando como su núcleo de confianza más íntimo (Retamozo y Trujillo, 2019). Entre estas últimas ubicamos no solo al Pro.Cre.Ar., sino también a la AABE⁶⁹, que implicaba “recuperar” para la gestión centralizada un patrimonio que había quedado desperdigado y en manos de grupos o fracciones que lo usufructuaban en función de sus intereses particulares.

Un ejemplo de esto se vincula con lo que sucedía con los bienes que estaban bajo gestión del ONAB. Los testimonios recogidos en entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios involucrados en la gestión en el período 2012-2015⁷⁰ coinciden en plantear el escaso poder de intervención de aquel organismo y su captura por parte de grupos de distintas pertenencias. En ese sentido se expresaba un funcionario relevante del Ministerio de Economía, quien

⁶⁸ Ollier (2014) plantea el caso como un ejemplo de Presidencia Dominante, lo que le habría permitido a Fernández de Kirchner contar con abundantes recursos para asumir el control de la gestión política.

⁶⁹ Agrega M. Reibel Maier:

“Luego, para con diferentes organismos que lo detentaban y que de repente dejaban de detentarlo [en relación al poder de decisión sobre los bienes del Estado] (...) tenía mucho que ver también la impronta presidencial: no es lo mismo hacer esto con el 54.6% de los votos que hacerlo con el 40%. Se pudo por eso.” (Martín Reibel Maier, Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 3-11-2020)

⁷⁰ El listado completo de entrevistados y sus cargos está disponible en el Anexo Metodológico.

estuvo a cargo de la gestión del Pro.Cre.Ar. en representación de ese organismo durante el período 2012-2015:

“La oscuridad de la ONAB tenía que ver, me parece, con distintas cuestiones. El modo en el cual distintas capas de funcionarios, de cuadros medios, iban recalando en ese lugar por lógicas que tienen que ver con tener gente que viene de distintas corporaciones, ya sean políticas, sindicales o demás que van dejando como sus “capitas” ahí en el ONAB (...).” (Fernando Ostuni, responsable del MECON ante la Pro.Cre.Ar. entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 8-12-2020).

En esta misma clave postulamos que hay que ubicar el accidente ferroviario que se produjo en la estación de trenes de Once, el 22 de febrero de 2012, y que se cobró la vida de 52 personas⁷¹. Este suceso marcó un punto de quiebre en relación a la política ferroviaria: tal como plantean Rebón y Pérez (2017), frente a la situación de crisis, el gobierno nacional buscó responder construyendo una oportunidad para implementar algunas transformaciones. Esto, que se reflejó institucionalmente en el pasaje de la Secretaría de Transporte desde el Ministerio de Planificación al nuevo Ministerio del Interior y Transporte⁷², implicó modificar los parámetros que guiaban la gestión ferroviaria y, al mismo tiempo, las alianzas preexistentes en el marco de los actores del sistema, fundamentalmente vinculados a los sindicatos históricos del sector. Es en este contexto que creemos que deben ser interpretados los citados comentarios del funcionario del Ministerio de Economía respecto al control que distintas “capas” de la burocracia ejercían sobre porciones de suelo ferroviario, y que habrían perdido lugares de gestión e incidencia con la conformación del nuevo organismo.

Un último elemento que aparece como relevante en relación a la conformación de la AABE se vincula con la capacidad que el naciente organismo le podría dar a la Nación para incidir o traccionar una agenda urbana a nivel provincial y municipal. En este sentido, es importante rescatar cómo funciona la distribución de competencias respecto al ordenamiento urbano territorial en nuestro país, entre la Nación, las provincias y los municipios, para entender

⁷¹ Aquel día, un tren de la Línea Sarmiento cuya gestión estaba concesionada en manos de la Empresa Trenes de Buenos Aires (TBA) entró en la Estación de Once, no detuvo su marcha y colisionó con los paragolpes de contención. Este fue el tercer accidente más grave en la historia ferroviaria del país. El hecho dio lugar a dos juicios, en los cuales resultaron condenados 18 empresarios, 2 funcionarios políticos de jerarquía y el conductor que se encontraba a cargo de la formación.

⁷² Decreto 874/2012.

cómo se relacionan los actores en juego⁷³. Tal como destacan Catenazzi y Reese (2011) y Maldonado (2013), dichas competencias se encuentran localizadas fundamentalmente en los municipios, que son los encargados de la aprobación del planeamiento, de su ejecución y del control urbanístico. Las provincias, por su parte, tienen la capacidad para legislar marcos generales sobre el ordenamiento urbano-territorial, estableciendo criterios sobre el uso, la ocupación y la subdivisión del suelo, la provisión de equipamientos, entre otros aspectos. No obstante, son apenas cinco las provincias que en la actualidad tienen normas vigentes (PBA, Mendoza y Jujuy). La Nación, por su parte, podría fundamentar su intervención sobre la cuestión apelando a objetivos de carácter general que están expresados en la Constitución Nacional⁷⁴, no obstante lo cual su participación se restringe al posible establecimiento de normas de “presupuestos mínimos”⁷⁵. En este marco, la posibilidad de disponer de porciones de suelo público localizadas en zonas urbanas destacadas, le daba al gobierno nacional un recurso fundamental para “activar” políticas, para interactuar con otras jurisdicciones a partir de la provisión de un recurso fundamental para las gestiones locales como es el suelo^{76,77}.

⁷³ “Estudiar cómo se organiza el territorio y qué le corresponde a cada entidad en materia de ordenamiento urbano-territorial es necesario para entender el juego de los actores involucrados, sus posibilidades y limitaciones” (Maldonado, 2013, p. 96).

⁷⁴ La Constitución Nacional, en distintos artículos, le asigna al Congreso la facultad de “Proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico”, “al crecimiento armónico”, “al poblamiento de la Nación”, “a la prosperidad”. (Artículo 75, incisos 18 y 19; Artículo 125)

⁷⁵ Artículo 41 de la CN.

⁷⁶ Fernando Ostuni nos comentaba:

“El Estado [Nacional] activando políticas de suelo, es algo que se producen en la medida que los Estados subnacionales vienen haciendo “agua” con esto. (...) Entonces, frente a este “quilombo”, la onda era decirle a los Estados municipales y provinciales, che, ustedes pueden participar en esto, vengan, sùmense; (...) Porque cada desarrollo urbanístico tiene una normativa que lo habilite. Pero los tipos [por los intendentes] no manejaban las obras, más allá de que se las apropiaban simbólicamente, pero no la manejaban.” (Fernando Ostuni, responsable del MECON ante la Pro.Cre.Ar. entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 8-12-2020).

⁷⁷ Agrega M. Reibel Maier en una dirección similar:

“Todas las ciudades crecen alrededor de esos enormes bienes, esos enormes terrenos que muchas veces quedan como grandes baldíos, espacios inutilizados (...) que no son posible ser empleados por parte de los municipios, los gobiernos o las ciudades para poder desarrollarse. Entonces, solos los municipios venían en búsqueda de esta nueva herramienta que significaba destrabar años y años de conversación inútiles porque las normativas siempre estaban del lado, por ejemplo, de un capitán de las FF.AA. o de un jefe de ferrocarril que dejaba claro que eso era de los ferrocarriles o de las FF.AA.” (Martín Reibel Maier, Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 3-11-2020)

3.3.2 Centralidad y centralización en la conformación de la AABE

Pasemos a analizar las principales características institucionales que le dieron forma a la AABE. El organismo se configuró como una agencia descentralizada en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, con autarquía económico-financiera y con personería jurídica propia, conformándose como la continuidad institucional del ONAB. La conducción del organismo quedó constituida por un Presidente y un Vicepresidente, con rangos de secretario y subsecretario respectivamente, cuya designación estaría a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. Esto le dio a la AABE autonomía administrativa, en tanto no era dependiente de ningún ministerio y tenía control completo de sus expedientes, trámites y presupuesto⁷⁸. Por otro lado, y lejos de la tradición europea que postulaba a las Agencias como entes autónomos respecto al poder político y más vinculados a las organizaciones de la sociedad civil⁷⁹, en este caso la AABE quedó ubicada en un lugar de pertenencia y dependencia política, al ser designados sus funcionarios por el PEN y reportar a la Jefatura de Gabinete, un rol que ha cobrado fuerte relevancia en la Argentina como delegación de la autoridad presidencial (Coutinho, 2018)⁸⁰.

⁷⁸ Dice al respecto Pedro Comín Villanueva, Vicepresidente del organismo entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019:

“Otra de las ventajas de la AABE es que sea una agencia. Vos, la capacidad de hacer, con un marco regulatorio típico de un Ministerio o de la Administración central, es imposible. Al ser una entidad autárquica, tiene su propio régimen, que vos ejecutás tu gaita, que jurídicos es tuyo, no del ministro, o sea, lo decidíamos el presidente y yo, Ramón [por Ramón Lanús, Presidente de la AABE] y yo, y después toda la línea era nuestra. A la hora de gestionar está bien pensado que sea una agencia, como la AFIP, que son un submundo, que dependen de Jefatura, pero los papeles, la firma, es toda mía, no necesito salir. Ahí estuvo bien pensado también.” (Pedro Comín Villanueva, Vicepresidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 27-10-2020).

⁷⁹ Desde una perspectiva institucionalista, Bertranou (2014) destaca que en los últimos veinte años, y en el marco de las orientaciones propuestas por el New Public Management (Nueva Gestión Pública), proliferaron un conjunto de agencias públicas que se postulaban como especializadas y autónomas, cuyo objetivo era profesionalizar y desburocratizar la gestión pública. Este fenómeno, que se desarrolló con características particulares en distintos países, fue prolífico en la Argentina, en donde se crearon más de 50 agencias especializadas en el nivel nacional. En ellas, se detecta como rasgo saliente la idea de autonomía respecto a los procesos administrativos centrales y la búsqueda de densidad profesional, más allá de su logro efectivo posterior. En este sentido, y a diferencia de lo que aconteció por ejemplo en Europa, la autonomía en general no fue pensada en términos político institucionales, sino más bien operativos, financieros y administrativos (Bertranou, 2014, página 13).

⁸⁰ Agrega Comín Villanueva:

Esta situación de pertenencia política del organismo se vio reforzada por los perfiles de quienes estuvieron a cargo del mismo en los dos períodos de gobierno analizados. Durante 2012-2015, el Presidente de la AABE (y anteriormente del ONAB), fue Antonio Alberto Vulcano, un histórico funcionario político del riñón de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, quién los acompañó desde su gestión al frente de la Provincia de Santa Cruz. Como Vicepresidente fue nombrado Martín Reibel Maier, un joven que desarrolló un perfil técnico vinculado a los bienes inmuebles públicos en su carrera administrativa en el Estado, pasando primero por el ORSNA⁸¹, luego por la Corporación Antiguo Puerto Madero y desembarcando finalmente en el ONAB, desde donde trabajó en su reconfiguración como AABE. Además de su experiencia previa en la temática, Reibel Maier se destacó por su vínculo personal con Máximo Kirchner (hijo de Cristina Fernández y principal referente de la organización política “La Cámpora”) y por su asumida pertenencia a ese “grupo político”. Su designación debe ser leída como parte de la “recuperación” de la gestión del patrimonio inmueble desde la centralidad del Poder Ejecutivo Nacional, como analizábamos más arriba.

Durante la presidencia de Mauricio Macri, entre 2015-2019, el organismo estuvo conducido por Ramón Lanús como Presidente. Formado como abogado y con una Maestría en Gestión de Políticas Públicas en EE.UU., desde joven manifestó una vocación política que se tradujo en una militancia social-cristiana, y luego en el partido RECREAR de Ricardo López Murphy y Esteban Bullrich, una de las principales expresiones del liberalismo local a principios de los años 2000. En el año 2009 comenzó a trabajar “*full time*” en la gestión en la Ciudad de Buenos Aires, bajo el liderazgo de Horacio Rodríguez Larreta. Allí conoció y tuvo roce con varios funcionarios que serán luego relevantes para su rol en la AABE, entre los que se destacan Guillermo Dietrich (quın fuera Ministro de Transporte de la Nación durante la presidencia de Macri) y Juan José Méndez, Secretario de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires durante la gestión de Rodríguez Larreta entre 2015 y 2019. Según el propio Lanús, su designación al frente de la AABE contó con el aval del Presidente Macri, de su poderoso Jefe

“Y aparte, está muy bien que dependa de Jefatura de Gabinete, porque vos tenés el poder de ordenarlos a todos.” (Pedro Comín Villanueva, Vicepresidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 27-10-2020).

⁸¹ Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

de Gabinete Marcos Peña, y también de su “referente político”, Horacio Rodríguez Larreta⁸². Como Vicepresidente del organismo fue designado Pedro Comín Villanueva. Abogado con una importante experiencia de gestión en el Gobierno de la Ciudad en la gestión de bienes inmuebles, había ocupado los cargos de Gerente de Legales de la Dirección de Bienes del Ministerio de Desarrollo Económico, llegando a ser luego Director General de Bienes de ese Ministerio, organismo al que definió como “*El AABE de la Ciudad, aunque con otra potencia, lógico*”⁸³.

El segundo elemento en el que nos detendremos tiene que ver con las competencias asignadas a la AABE. Entendemos que hubo allí un elemento destacado, tal como afirmaron funcionarios pertenecientes a gestiones políticas de signos opuestas. Así decía Reibel Mair:

“La Agencia es la transferencia de una facultad que tiene la Constitución, el Congreso Nacional (...) a un área específica del Ejecutivo. De ahí la fortaleza, de ahí la potencia. Potencia que obviamente está arraigada en sus facultades por sobre todas las cosas de afectar y desafectar inmuebles. Es un poco el eje. Y el universo de inmuebles.” (Martín Reibel Maier, Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 3-11-2020)

Y en el mismo sentido se manifestaba Comín Villanueva:

“Mirá, la potencia del AABE viene por las competencias.” (Pedro Comín Villanueva, Vicepresidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 27-10-2020).

Las tres herramientas centrales para analizar este aspecto son el decreto de constitución de la AABE Nro. 1.382/12⁸⁴, el DNU 1.416/2013, que amplió dichas competencias, y el decreto

⁸² Entrevista realizada a Ramón Lanús el 16 de noviembre de 2020. Ver Anexo Metodológico.

⁸³ Entrevista realizada el 27 de octubre de 2020. Ver Anexo Metodológico.

⁸⁴ Entre los considerandos del Decreto 1382/2012, hay dos frases que resultan explicativas (y que la documentación revisada y analizada en el apartado anterior justifican):

“Que (...) en la actualidad existe una multiplicidad de normas que rigen en la materia para la administración y disposición de inmuebles, configurando un plexo normativo que no se ajusta a las necesidades actuales y futuras de tales bienes en razón de su fragmentación normativa.”

“Que existe una dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado Nacional que imposibilita su disposición y administración integral por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, siendo necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos difundidos por sus diversas jurisdicciones.”

reglamentario Nro. 2.670/15. A esto se agregarán otras normativas a través de los cuáles se establecieron algunas modificaciones o incorporaciones, a las que nos referiremos puntualmente (en el Anexo presentamos una línea de tiempo con las normas principales). A partir del análisis de estas normativas, sumado a las contradicciones y complejidades detectadas en la gestión del patrimonio inmobiliario estatal en la revisión histórica presentada, así como de algunos elementos destacados por los entrevistados, decidimos elaborar una clasificación en la que agrupamos las competencias de la AABE en cuatro grandes campos: centralidad estatal, centralización de la información, control de la relación con el sector privado y poder de policía. A continuación, describimos cada una de ellas.

Al plantear la centralidad estatal de la AABE, nos referimos a que el organismo concentró todas las tareas referidas a la disposición de bienes al interior de la estructura estatal. En este sentido, se le asignó la función de coordinar toda la actividad inmobiliaria estatal (adquisición, derechos reales de propiedad, locación, asignación de uso), de disponer sobre bienes inmuebles declarados innecesarios, de definir y establecer estándares de uso racional de los bienes inmuebles, de asignar y reasignar bienes inmuebles a distintas jurisdicciones (agregado por la ley 27.431/2018) y de adquirir inmuebles (agregado por la ley 27.431/2018). Vale destacar aquí también que al organismo se le encomendó la función de efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, registral y catastral de los títulos inmobiliarios estatales, un tema de alta complejidad.

Al mismo tiempo, la Agencia fue la encargada de la centralización de la información respecto al patrimonio inmobiliario estatal: dado que el Estado carecía de un registro actualizado de su patrimonio inmobiliario, se creó el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE), y se le adjudicó a la AABE su implementación. La provisión de información por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional era de carácter obligatorio, y esta exigencia llegó a reforzarse a partir de condicionalidades económicas⁸⁵. Al mismo tiempo, resultó relevante el tipo de información incluida, que excedía la mera información contable para dar lugar a un registro georreferenciado, con información dominial y catastral, de superficie, de administración, de ocupación, de destino y uso y de valuación,

⁸⁵ La Resolución AABE 83 del año 2017 estableció que la AABE solo giraría los fondos recaudados por el usufructo de los inmuebles a sus jurisdicciones de origen contra la entrega de los registros de la información necesarios para completar el RENABE.

dando lugar a una herramienta de gestión del patrimonio inmobiliario cuyos fines podían ampliarse. A este banco de datos se agregó luego el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), creado a través del Decreto 358/17, aunque su gestión fue luego transferida al Ministerio de Desarrollo Social a través de la DA 298/2018⁸⁶.

Otro elemento que marca un fuerte contraste con la normativa previa tuvo que ver con centralizar en la AABE toda la relación del Estado con el sector privado alrededor de los bienes inmuebles. En este sentido, fue la AABE la encargada de transferir y enajenar bienes inmuebles desafectados (aunque para ello dependía de una autorización previa del Poder Ejecutivo), de celebrar contratos de concesión de uso, de conceder el uso precario y gratuito ante requerimiento de instituciones privadas (agregado por la ley 27.431/2018) y de fiscalizar y controlar bienes inmuebles asignados en uso o concesionados.

Un último aspecto que rescatamos, y que resulta central en relación a los bienes inmuebles públicos, tiene que ver con el uso que se le da a los mismos. En este sentido, la AABE fue dotada de la capacidad de fiscalizar y controlar los bienes inmuebles públicos, tanto aquellos asignados a distintos organismos del sector público nacional, como aquellos bienes concesionados a empresas prestatarias de servicios públicos, tarea que debía desarrollar en coordinación con los entes reguladores. En esa dirección, la AABE fue autorizada a requerir el uso de la fuerza pública e, incluso, a presumir el uso indebido y desafectar el inmueble en caso de no poder inspeccionarlo por falta de colaboración de otros organismos.

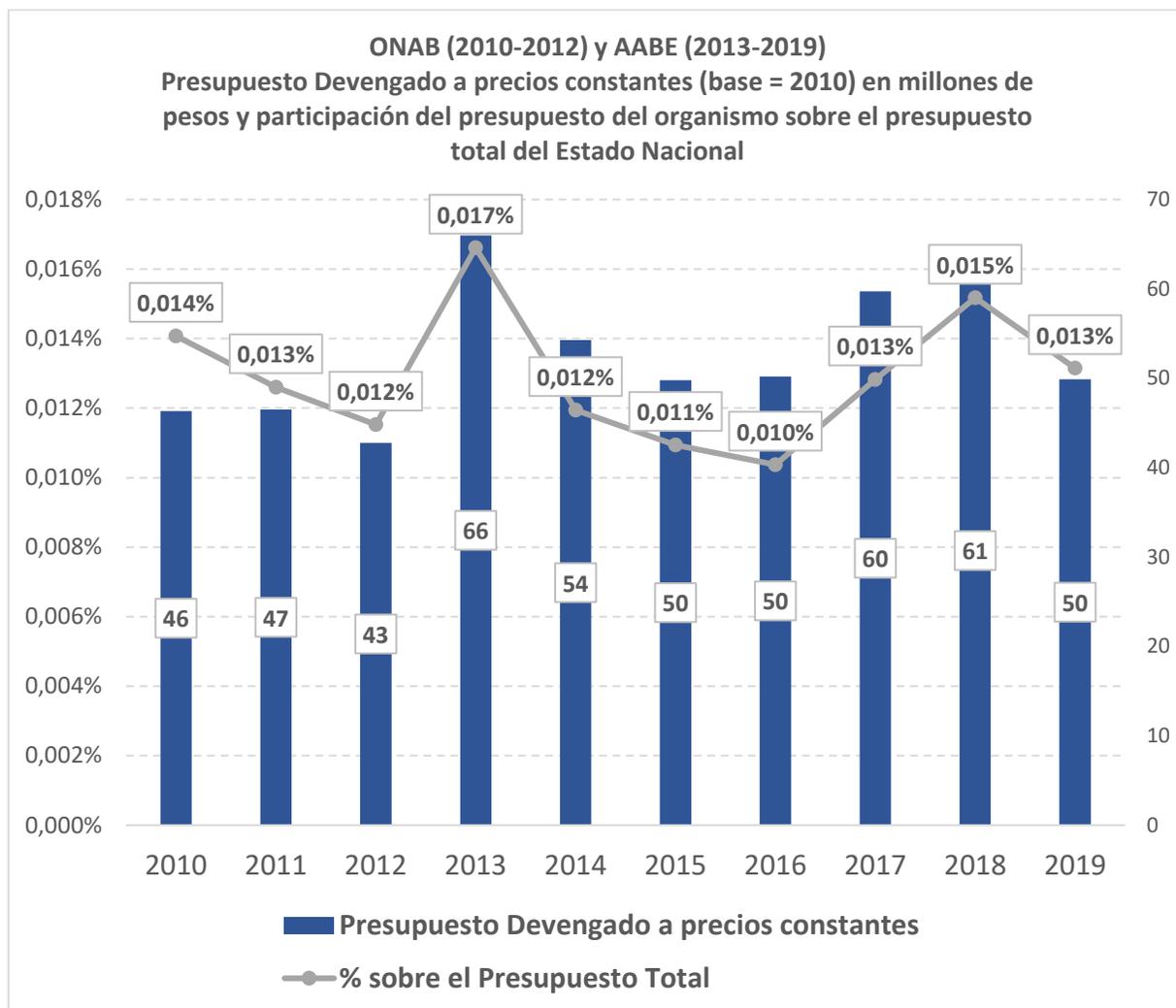
Ahora bien, si las competencias descriptas evidencian un proceso de re-centralización en la administración del patrimonio inmueble público, el otro elemento central a tener en cuenta estuvo dado por el universo de inmuebles que quedaron bajo la gestión de la AABE. En contraposición a la dispersión implementada en los años 90 y vigente aún durante el “interregno” de 2003-2012, tanto los bienes de las FF.AA. como los bienes ferroviarios (sin dudas y como ya hemos marcado, una de las mayores reservas de bienes inmuebles y tierra pública vacante), pasaron a estar bajo la dependencia del nuevo organismo. El decreto 1.382/2012 derogó, a través de su artículo 19, las Leyes 23.985 y 24.159 y una serie de decretos que habían configurado el régimen específico de administración de bienes por parte

⁸⁶ Si bien el RENABAP pasó a estar administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Decreto 1096/2018 se reafirmó a la AABE como su organismo de aplicación.

de las FF.AA., Gendarmería y Prefectura. A su vez, el artículo 16 modificó la Ley 26.352 de constitución de la ADIF S.E., transfiriendo a la AABE la competencia sobre los bienes ferroviarios desafectados del servicio. De esta manera, cristalizaron legalmente los determinantes políticos que mencionábamos anteriormente.

Una última dimensión sobre la que trabajamos tiene que ver con la cuestión presupuestaria. Tal como lo estableció el decreto de su constitución, la AABE se podría financiar con partidas presupuestarias asignadas por la Ley de Presupuesto, por donaciones, por intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y activos y por otros ingresos producto de la gestión del organismo. Además, el decreto establecía que los ingresos provenientes por la adquisición o enajenación de inmuebles, de la constitución o extinción de otros derechos reales o personales sobre los mismos y de locaciones, asignaciones o transferencias de su uso, ingresarían directamente a las cuentas del Tesoro Nacional. Un primer análisis se orienta a evaluar los datos de ejecución presupuestaria (Gráfico 1), lo que nos permite afirmar que no es allí en donde se destacaron las capacidades del organismo: la AABE no concentró un porcentaje relevante del presupuesto público nacional total (el devengado por el organismo se ubica, entre 2012 y 2019, en valores que oscilan entre el 0,012% y el 0,017% del total). Tampoco se evidencia algún salto significativo en su presupuesto en el período circundante a su constitución en reemplazo del ONAB: analizado a precios constantes, hay un salto entre 2012 y 2013, pero que está sucedido por una retracción y posterior estancamiento. Estos datos son comprensibles si tenemos en cuenta que el organismo no tenía a su cargo obras ni programas que implicaran transferencia de recursos a organizaciones o sujetos de derechos.

Gráfico I. Presupuesto destinado al ONAB-AABE



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la página de Presupuesto Abierto (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/gastos-por-organismo>)

Ahora bien, mucho más relevante resulta analizar lo que sucedió con los fondos provenientes de la enajenación de activos. En este sentido, el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015 y la asunción de Mauricio Macri dio lugar a una modificación importante respecto a la gestión de este tipo de ingresos. Si inicialmente estos recursos irían a la cuenta general del Tesoro, la Ley 27.341 de Presupuesto sancionada a fines del año 2016, previamente al comienzo de las subastas de terrenos, introdujo dos novedades. Hacia un lado, estableció que

el 70% de los fondos recaudados por cualquier operación con un inmueble público (enajenación, locación, etc.) serían asignados a la jurisdicción presupuestaria o entidad que detentara su efectiva custodia, quedando el restante 30% para el Tesoro Nacional. Hacia otro lado, estableció que en el caso de encontrarse los bienes afectados en el marco de un fideicomiso o convenio urbanístico concertado entre la AABE y la jurisdicción local en la que se encontraran ubicados los bienes, se podría asignar los ingresos correspondientes al “mayor valor” (es decir, la plusvalía surgida producto del cambio de zonificación o indicador urbanístico) a obras contratadas por el Estado nacional, provincial o municipal que se llevaran a cabo en esa misma localidad. Es así que una cuestión que inicialmente abordamos en términos presupuestarios, entendemos que también se constituye como un capital de acción interorganizacional (Bertranou, 2014; Bertranou, 2015) en dos niveles: al interior del Estado Nacional, le dio a la AABE la posibilidad de ofrecer un incentivo a otras jurisdicciones, ya que en caso de desprenderse de activos inmuebles contarían con ingresos de capital; lo mismo sucedió en la relación del Estado Nacional con las jurisdicciones provinciales y municipales, que en muchos casos encontrarían en estos proyectos no solo la posibilidad de funcionalizar vacíos urbanos, sino además financiar obra pública en sus distritos⁸⁷.

3.4 A modo de conclusión

A lo largo de este capítulo presentamos información que nos permitió justificar las afirmaciones que nos planteamos inicialmente: evidenciamos que hubo en la historia reciente tres “nudos” en relación a la política de administración de bienes inmuebles y tierra pública vacante del Estado Nacional. En el período 1976-1983 se dio un proceso de centralización en la administración de este patrimonio a partir de la conformación de la AGIF y de la sanción de dos normas clave que regirían la cuestión en los años venideros, llegando su incidencia hasta fines del año 2019: el Decreto 2.045/1980 (que reglamentó la gestión de bienes en el marco de la Ley de Contabilidad) y la Ley 22.423, que estableció los criterios y condiciones para implementar la venta de inmuebles innecesarios, reemplazando una ley del año 1949.

⁸⁷ Tal como veremos en el siguiente capítulo, este aspecto cobró una relevancia fundamental durante la presidencia de Mauricio Macri.

No obstante, el volumen del patrimonio involucrado bajo la gestión del novel organismo fue limitado, en la medida en que quedaron excluidos los bienes de las empresas públicas, que en aquella época tenían una incidencia económica y patrimonial muy destacada. La AGIF, como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía, implementó durante esos años una política de racionalización, a partir de la privatización y enajenación de un conjunto de bienes inmuebles públicos.

El siguiente “nudo” se conformó en los primeros años del menemismo. La información analizada nos permitió corroborar la existencia de un marcado proceso de descentralización en la gestión del patrimonio público inmobiliario, a partir de la conformación de seis regímenes distintos durante los años 90. Los mismos se expresaron como normas y reglas de funcionamiento que, en algunos casos, cristalizaron en diseños institucionales específicos, entre los que se destacan el caso de los bienes de las FF.AA. y los bienes ferroviarios. Este fenómeno se produjo en el contexto de una situación paradójica: al mismo tiempo que el Estado Nacional desplegaba un intenso proceso de privatización de tierras y bienes inmuebles, el stock patrimonial de la administración central y descentralizada se incrementaba como resultado de la liquidación de los entes residuales de las empresas públicas que habían sido privatizadas y el posterior traspaso de los derechos reales de propiedad. En este sentido, podemos afirmar que la lógica que predominó en el accionar público en aquellos años estuvo guiada por el proceso de racionalización del Estado que enmarcaron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica⁸⁸.

Abordamos luego la conformación de la AABE, que se produjo de la mano y en el contexto del lanzamiento del Pro.Cre.Ar., un programa de carácter anticíclico que buscaba promover el crecimiento económico a partir del fomento a la industria de la construcción, y en cuyo marco las tierras públicas vacantes del Estado Nacional aparecieron como un recurso destacado como capital y, fundamentalmente, como soporte para la construcción de viviendas en la línea que se llamaría de “Desarrollos Urbanísticos”. En este marco, se

⁸⁸ En este marco general, no obstante, florecieron las situaciones particulares: en algunos casos, el Estado vendió sin intervenir en los proyectos urbanos posteriores; en otros, se comprometió fuertemente en la configuración de alianzas público-privadas para consolidar la inversión de capitales en zonas consideradas prioritarias. Aplicó políticas compensatorias con las FF.AA., en las que delegó la administración y venta de sus tierras y, sobre todo, de los ingresos resultantes de las mismas. También supo aprovechar las reivindicaciones de los sectores populares y sus planteos por la regularización dominial, así como pudo articular alianzas políticas con actores locales a partir de la transferencia de tierras

configuró una situación de “oportunidad política” a partir de la confluencia de tres elementos: en primer lugar, el holgado triunfo electoral de CFK en las presidenciales de 2011, que le permitió consolidar su poder ante el sistema político en general, pero también al interior de su propia coalición gobernante, expandiendo su control sobre áreas que hasta el momento se encontraban en manos de burocracias o fracciones que las manejaban con autonomía. Esto se superpuso con el choque de trenes en Once y la reorganización institucional y política que sobrevino sobre los organismos públicos de gestión y regulación del transporte ferroviario, habilitando un resquicio por el que se extendieron las competencias de la AABE para tomar el progresivo control de los bienes ferroviarios. Por último, la posibilidad de disponer de fracciones de suelo público localizadas a lo largo del territorio, le dio al Estado Nacional una importante herramienta de “activación” de políticas urbanas y de hábitat a nivel local, compensando de esa manera la ausencia de instrumentos legales disponibles para llevar adelante esas iniciativas.

Finalmente, analizamos las competencias de la Agencia y pudimos evidenciar el fuerte proceso de re-centralización de las capacidades de gestión del patrimonio inmueble a partir de una cantidad de roles y funciones asignadas al organismo, que definimos a partir de cuatro conceptos: centralidad estatal, centralización de la información, control de la relación con el sector privado y poder de policía, a lo que se agregó (a partir de fines de 2016) la posibilidad de disponer de los fondos recaudados por la venta de activos inmuebles, dotando al organismo del capital de acción interorganizacional necesario para dinamizar procesos tanto al interior del Estado Nacional, como en relación a las jurisdicciones provinciales y municipales. Estas competencias se ejercieron sobre un universo de inmuebles expandido, fundamentalmente a partir de la derogación del régimen específico con el que contaban las FF.AA., Gendarmería y Prefectura y la asignación a la AABE de la facultad de definir el destino de los bienes ferroviarios desafectados del servicio.

En el siguiente capítulo abordaremos el análisis de la AABE “en movimiento”. Para ello, indagaremos en el funcionamiento de dos políticas públicas, dos formas a través de las cuáles el Estado Nacional se desprendió de suelo público vacante: el Plan Pro.Cre.Ar. y la política de venta de tierras públicas. Para ello, relevaremos los procedimientos legales y administrativos a través de los cuáles estas políticas se implementaron; luego, buscaremos

dimensionar el volumen y la localización de la tierra pública vacante involucrada, diferenciando para cada estrategia de disposición de tierra, los dos períodos políticos bajo análisis; y por último, conceptualizaremos el tipo de actores y agentes involucrados, tanto en el desarrollo de la tierra como en su apropiación final.

4 Capítulo 3. Del Pro.Cre.Ar. a la privatización: prioridades en la disposición del suelo público vacante

4.1 Introducción

Hasta el momento, hemos mostrado la relevancia del concepto de tierra pública vacante del Estado Nacional y hemos destacado los momentos que, en la historia reciente del país, se configuraron como “nudos significativos” en su gestión y administración. Luego presentamos evidencias que permiten afirmar que, a partir de su constitución en el año 2012 y de manera progresiva en los años subsiguientes, la AABE concentró las facultades de gestión inmobiliaria estatal. Con el objetivo de fortalecer este argumento, analizaremos cuáles fueron las políticas que, de manera efectiva, llevó adelante el organismo en el período que nos interesa.

Nuestro abordaje estará centrado exclusivamente en el estudio de la disposición de suelo público vacante⁸⁹ entre 2012 y 2019. En estos casos (y a diferencia de lo que ocurre con otras herramientas de las que dispone la AABE), el Estado se desprende de manera definitiva de una parte de su patrimonio inmueble, cobrando enorme relevancia el momento mismo y las condiciones de esa enajenación: es allí en donde se albergan una serie de decisiones cuyo impacto (urbano, habitacional, económico) se irá configurando a lo largo de muchos años⁹⁰. Se jerarquiza así la relevancia de analizar este fenómeno, a partir de una serie de preguntas:

⁸⁹ Tal como lo anticipamos en la Introducción y lo desarrollamos en las definiciones conceptuales y metodológicas del capítulo 1, entendemos por **disposición o movilización** (términos que utilizaremos de manera indistinta) de tierra pública vacante al procedimiento a través del cual el Estado Nacional se desprende de manera definitiva de una porción de su patrimonio inmueble. La contracara de la movilización o disposición es la apropiación, es decir, la acción o conjunto de acciones por las cuales ese patrimonio inmueble finalmente termina siendo adquirido por una persona física o jurídica. Tal como veremos en detalle a lo largo de este capítulo, en uno de los casos abordados la tierra pública vacante fue transferida por la AABE al Fideicomiso Pro.Cre.Ar., para que luego éste dispusiera la operatoria para la construcción y venta de viviendas en el marco de la línea de Desarrollos Urbanísticos. En el otro caso de estudio, la AABE dispuso (o, en algunos casos, intentó disponer) el patrimonio público a favor de agentes empresariales privados a través de los mecanismos de venta directa o subasta. Estos casos serán definidos a partir del concepto de privatización.

⁹⁰ Tal como podremos observar en este capítulo y en el siguiente, la dimensión temporal resulta un elemento central en los procesos que involucran la movilización de suelo en general, y de suelo público en particular. Los procedimientos jurídico-administrativos, las dinámicas constructivas e incluso los fenómenos de valorización inmobiliaria se despliegan en temporalidades que exceden los límites de la investigación que aquí llevamos adelante. Es por ello que algunas de las consecuencias de las acciones e iniciativas abordadas en este trabajo solo podrán ser diagnosticadas y analizadas a la luz del paso del tiempo.

¿Cuáles son los procesos y las herramientas a través de las cuáles se implementa esta política?
¿Qué dimensiones tiene, qué volumen de tierras implica y dónde se encuentran localizadas?
¿Qué contraprestación recibe a cambio el Estado? ¿Cuál es el destino asignado a dichas tierras? Y, en consecuencia, ¿qué actores o agentes se ven involucrados en estos procesos?
A partir de las respuestas que surjan frente a estas preguntas, ¿es posible plantearse algunas hipótesis respecto a la manera en que estas políticas contribuyen a la reconfiguración de los agentes que operan sobre el mercado de suelos y, por lo tanto, a la dinámica misma de ese mercado, con la incidencia que consecuentemente esto tendrá (en una dirección u otra) en las posibilidades de acceso al hábitat de distintos sectores de la población?

Tal como venimos destacando, la gestión del Estado Nacional (y específicamente de la AABE) durante el período 2012-2019 estuvo en manos de espacios políticos que se auto percibieron como antagónicos y que se enfrentaron electoralmente en el año 2015. Las declaraciones de funcionarios de uno y otro espacio en relación a la tierra pública vacante parecieran construir dos modelos de políticas a implementar radicalmente opuestas⁹¹. En consecuencia, los interrogantes formulados en el párrafo precedente se reconfiguran a partir de una pregunta de investigación: ¿hubo diferencias y contrastes en las políticas de disposición de tierra pública vacante implementadas por las dos gestiones gubernamentales que están bajo la lupa? ¿o primaron los matices, las continuidades y los puntos en común?

⁹¹ El 20 de mayo de 2014, la entonces presidenta Fernández de Kirchner presidió la inauguración de una nueva sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un viejo edificio público recuperado por la AABE. En su discurso, manifestaba: *“Yo creo que hoy estamos inaugurando algo más que la recuperación de un inmueble del Estado, que se encontraba, hace 40 años, o tal vez un poco menos, totalmente abandonado. Que se hizo a través de lo que fue la reorganización de la administración de los bienes del Estado y con la conformación de la AABE, que fundamentalmente lo que persigue es recuperar el valor social del patrimonio del Estado, sean tierras, sean edificios, sean oficinas abandonadas.”* El discurso completo está disponible en <https://www.cfkargentina.com/viviendas-y-nueva-sede-del-ministerio-de-justicia-y-ddhh-y-37-millones-de-nuevos-dni-emitidos/>

En octubre de 2017 Ramón Lanús, el Presidente de la AABE, se presentaba en ExpoConstruir 2017 y afirmaba: *“Hay tres iniciativas que, desde el mandato del Presidente, tienen el objetivo de favorecer la industria de la construcción. La primera (...) tiene que ver con registrar los inmuebles del Estado que no estaban bien registrados e inventariados. Implica que uno va encontrando inmuebles que no tiene sentido que los siga teniendo el Estado. Y la decisión de ponerlos en el mercado tiene que ver con la oportunidad de que ese inmueble en manos de un privado va a poder generar un proyecto de vivienda, de comercio, de lo que fuere, y va a activar la industria de la construcción.”* Disponible en <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=hFzBUv4Bqyg>

Con el objetivo de enfrentar este desafío, en este capítulo abordaremos el análisis de dos políticas públicas diferenciadas, dos formas a través de las cuáles el Estado Nacional se desprendió de suelo público vacante: el Plan Pro.Cre.Ar. y la política de venta de tierras públicas. Partiendo del supuesto de que ambos programas se extendieron a lo largo de todo el período analizado (2012-2019), relevaremos los procedimientos legales y administrativos a través de los cuáles éstos se implementaron; luego, buscaremos dimensionar el volumen y la localización de la tierra pública vacante involucrada, diferenciando para cada estrategia de disposición de tierra, los dos períodos políticos bajo análisis; por último, conceptualizaremos el tipo de actores y agentes involucrados, tanto en el desarrollo de la tierra como en su apropiación final. A partir de este relevamiento empírico, intentaremos detectar continuidades y rupturas que nos permitan responder a la pregunta de fondo que ordena este capítulo: ¿es posible detectar orientaciones predominantes en las políticas públicas de disposición de suelo público vacante por parte del gobierno kirchnerista entre 2012 y 2015, y del gobierno de Cambiemos entre 2015 y 2019?

A fin de organizar el abordaje de la información empírica que relevamos, trabajaremos desde la siguiente hipótesis principal, que implica una respuesta posible a la pregunta recién esbozada. Siguiendo el planteo de Jaramillo (1988), postularemos que durante el primer período (2012-2015) el Gobierno habría priorizado la disposición de tierras públicas vacantes para producir medios de consumo colectivos, específicamente viviendas, destinadas a sectores sociales medios y medio-bajos, restringiendo la participación empresaria al rol de empresas constructoras. Por su parte, en el período siguiente (2015-2019) el gobierno se habría orientado fundamentalmente hacia un funcionamiento que caracterizamos a partir del concepto de “empresarialismo urbano” (Harvey, 1989), en la medida en que habría facilitado el acceso de un conjunto de agentes del capital a grandes porciones de tierra pública a partir de su venta en el mercado, fundamentalmente de aquella ubicada en la Ciudad de Buenos Aires. Como hipótesis secundaria, sostendremos que estas políticas diferenciadas implicarían disponer el suelo público en manos de fracciones sociales o agentes que operan en el mercado de tierras e inmobiliario con lógicas distintas. En el primer caso, nos referimos a sectores no propietarios que buscarían acceder a una vivienda, es decir, fundamentalmente a un valor de uso; en el segundo caso, por el contrario, la tierra quedaría en manos de fracciones del capital

que operan para la obtención de ganancias a partir de la producción de bienes inmobiliarios para su circulación en el mercado (Harvey, 1982).

Nos parece importante explicitar aquí tres aclaraciones. La primera cuestión refiere al necesario recorte que implicó nuestro trabajo empírico y, de allí, a los límites interpretativos de nuestra investigación. No pretendimos profundizar en explicaciones causales en relación al por qué de los procesos que estamos analizando. Ejemplos de esos enfoques podemos encontrar en Christophers (2018), que analiza la ideología neoliberal de los funcionarios británicos como factor explicativo de las políticas de privatización, o en Socoloff et.al. (2018), que a la dimensión ideológica le agregan las racionalidades políticas de gobierno. Tampoco nos centraremos en las disputas políticas como elementos dinamizadores de las intervenciones estatales sobre la tierra (Del Río, 2016; Canestraro, 2016) ni en la dimensión de los acuerdos políticos inter e intra gubernamentales en los procesos de disposición de suelo (Adisson y Artioli, 2019).

Esto nos lleva a un segundo elemento a remarcar, que remite a la complejidad de la competencias político-institucionales involucradas en la gestión del suelo, y a las condiciones políticas de posibilidad para la movilización de la tierra pública vacante. Tal como mencionáramos en el capítulo 1, si bien es el Estado Nacional el que ostenta la propiedad de las tierras que constituyen el objeto de análisis en esta investigación, son las Provincias, los Municipios y la Ciudad de Buenos Aires quienes detentan las competencias de zonificación y ordenamiento territorial, otorgan indicadores urbanísticos, y habilitan permisos de obra y construcción, entre otras cuestiones. Habida cuenta de esta situación, la gestión articulada entre el Gobierno Nacional y las autoridades políticas locales resulta un elemento necesario para viabilizar la movilización de las tierras en cuestión, resultando la alineación de intereses un elemento fuertemente dinamizador. En este sentido, y aunque escapa a los límites de nuestra investigación empírica, resulta necesario remarcar que entre 2012 y 2015 el Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires estuvieron enfrentados políticamente, mientras que entre 2015 y 2019 estuvieron gobernados por representantes de la misma coalición política.

Este aspecto nos conduce a una última cuestión, que tiene que ver con el estatuto que tiene la Ciudad de Buenos Aires en este capítulo en particular, y en general en el conjunto de la

investigación presentada en este manuscrito. Las páginas que siguen tienen como objetivo analizar el accionar de la AABE en todo el territorio nacional, buscando al mismo tiempo dimensionar el impacto que sus políticas tuvieron en cada uno de los distritos que componen el país. Serán los propios resultados a los que arribemos a partir del análisis empírico de la evidencia relevada, los que le otorguen relevancia interpretativa a las tierras situadas en la Ciudad de Buenos Aires, y a su movilización a través de la venta vía subastas. Será esta conclusión, que desarrollaremos en la parte final de este capítulo, la que nos llevará a indagar posteriormente lo acontecido en ese distrito.

Este capítulo estará organizado en dos partes. En la primera, llevaremos adelante el análisis de la movilización de tierras en el marco del Pro.Cre.Ar.; en la segunda, nos enfocaremos en el caso de la venta de tierras públicas vacantes. En ambos casos, el punto de corte lo constituirán las dos gestiones políticas que estamos comparando: la de Cristina Fernández de Kirchner, entre 2012 y 2015, y la de Mauricio Macri, entre 2015 y 2019. Por último, presentaremos algunas conclusiones.

4.2 De la redistribución al desarrollo inmobiliario: dos modelos en la gestión del Pro.Cre.Ar.

4.2.1 La cuestión de la tierra pública vacante

El Pro.Cre.Ar. (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) fue implementado a partir de la sanción del Decreto 902/2012, durante la Presidencia de CFK. El programa⁹² fue concebido con un doble objetivo: por un lado, se planteó como una medida contra-cíclica orientada a incentivar la industria de la construcción a nivel local y a estimular la generación de empleo. Por otro, se buscaba promover el derecho a la vivienda y al hábitat en sectores medios y medios bajos, tradicionalmente atravesados por una doble exclusión: no accedían a las viviendas a través de una postulación a programas sociales, pero tampoco lograban adquirir una vivienda propia a través del mercado vía ahorros o crédito hipotecario (Cosacov, 2012). La implementación se llevó a cabo mediante

⁹² La descripción del Programa Pro.Cre.Ar. está tomada fundamentalmente de la lectura y análisis de la documentación oficial, así como del análisis que llevan adelante Barenboim y Elinbaum (2018).

la constitución de un Fondo Fiduciario, financiado a partir de tres elementos: aportes monetarios que realizaba el Estado Nacional, tanto a través del Tesoro como del Ministerio de Economía; deuda emitida por el Fondo Fiduciario con avales del Estado Nacional y que se ofertaba públicamente⁹³; y a partir de la incorporación de tierras fiscales que proveyó el Estado Nacional, los Estados provinciales y los municipios, que no solo conformarían el patrimonio del Fondo sino que además funcionarían como soporte para la implementación de una línea en particular, la de Desarrollos Urbanísticos⁹⁴. Con estos fondos, el Fideicomiso a su vez otorgaba créditos a tasas subsidiadas para acceder a alguna de las líneas promovidas: líneas con terreno (construcción, ampliación y refacción); líneas sin terreno (compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar); Desarrollos Urbanísticos; Generación de Suelo (lotes con servicios). El Banco Hipotecario fue designado como Fiduciario, y al mismo tiempo se conformó un Comité Ejecutivo que se constituyó como el órgano decisorio y de supervisión, y en el que estaban incluidos la ANSES, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Planificación y la AABE⁹⁵.

El suelo público estuvo destinado, fundamentalmente, a la línea de Desarrollos Urbanísticos en la cual se seleccionaban terrenos estatales que tuvieran potencial de desarrollo urbano en zonas con déficit habitacional, y sobre estas parcelas se implementaba un proyecto urbano elaborado por los equipos técnicos de alguno de los organismos involucrados en el Pro.Cre.Ar. En el modelo original implementado hasta 2015, se licitaba la obra y se contrataba una empresa constructora que debía entregar las unidades terminadas. En paralelo, las viviendas eran sorteadas, y quiénes resultaban seleccionados eran beneficiarios de un crédito a tasas subsidiadas que les permitía pagar la propiedad en un plazo de entre 20 y 30 años⁹⁶. Durante la gestión de la AABE 2015-2019, se incorporó un modelo de Desarrollos Urbanísticos en acuerdo con desarrolladoras inmobiliarias en un formato de alianza público-

⁹³ Una parte importante de esa deuda fue adquirida por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

⁹⁴ Aclaremos aquí que nuestra investigación no contempló la línea de Lotes con Servicios.

⁹⁵ Esta composición atravesó transformaciones con la sanción de la nueva estructura de Ministerios conformada por el Presidente Macri (Decreto 13/2015) y con el Decreto 146/2017 que introdujo algunos cambios en el Decreto 902, entre otros otorgándole la Presidencia del Comité al Ministerio de Interior y Obras Públicas, que a su vez la delegó en la Secretaría de Vivienda y Hábitat.

⁹⁶ El detalle de la confección de los proyectos y su novedad en términos de una política de hábitat puede encontrarse en Barenboim y Elinbaum (2018). Allí también hay un análisis de las tasas de interés establecidas para las distintas líneas en función de los niveles de ingreso de los tomadores, y su comparación en términos reales, demostrando el carácter subsidiado de los mismos.

privada a partir del mecanismo de permuta: el Estado aportaba el terreno, la empresa privada desarrollaba el proyecto y la obra, y luego entregaba al Pro.Cre.Ar. un porcentaje de las viviendas construidas, que el Fondo sorteaba junto con el crédito para poder costearlas. El resto de las viviendas eran comercializadas en el mercado por la empresa desarrolladora⁹⁷.

Siguiendo la hipótesis que nos habíamos planteado, decidimos relevar la disposición de suelo público en el marco del Pro.Cre.Ar. a partir de la observación de los Balances presentados por el Fideicomiso. Según lo que allí se consignaba, los terrenos debían ser incorporados al Fondo como “Aportes en Especies”. A cambio, el Estado Nacional⁹⁸ (el Fiduciante) recibía un Certificado de Participación (CP) por un monto en pesos equivalente al establecido para dicha parcela por el Tribunal de Tasación de la Nación⁹⁹. Estos CP tenían un carácter innegociable y le daban al Estado Nacional el derecho al cobro proporcional de los importes remanentes en el Fideicomiso, al momento de su liquidación (el Fondo tenía una duración de 30 años), y una vez canceladas las obligaciones del mismo¹⁰⁰. A su vez, el costo de estos terrenos era incorporado al precio de venta de las viviendas construidas, que era fijado como un proporcional de la suma del terreno más el costo de la obra (con sus re-determinaciones de precios). Según Barenboim y Elinbaum (2018), esto daba lugar a un esquema de costos

⁹⁷ La descripción de esta línea la tomamos de tres fuentes. Por un lado, el Balance Pro.Cre.Ar. del año 2016 hace referencia a esta iniciativa. Las diferencias surgen también de los modelos de licitación empleados en un caso y en otro. Por último, nos remitimos a lo que relataba Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre 2015 y 2019:

“[Nuestro interés era] tratar de que esa tierra genere una dinámica positiva en generación de viviendas y en actividad económica y empleo vinculado con la construcción. Y entonces hicimos un par de experimentos. Me acuerdo de dos que salieron, que llegaron a adjudicarse en Rosario y en Paraná, donde aportamos una obra que estaba proyectada para el Pro.Cre.Ar., para hacerla con fondos propios, y dijimos: “Señores, acá tenemos este terreno”, se lo tiramos por la cabeza a un desarrollador y le prestamos plata para que pueda hacer el desarrollo. Pero toda la gestión de la obra la hace el desarrollador. Entonces yo te doy el terreno, y además el terreno me lo pagas al final de la obra con unidades terminadas, no con plata; entonces, yo te estoy financiando el terreno, te financio parte de la construcción, pero vos te ocupas de la construcción y vos te ocupas de venderla.” (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

⁹⁸ El mismo mecanismo se utilizó con los terrenos aportados por municipios y provincias.

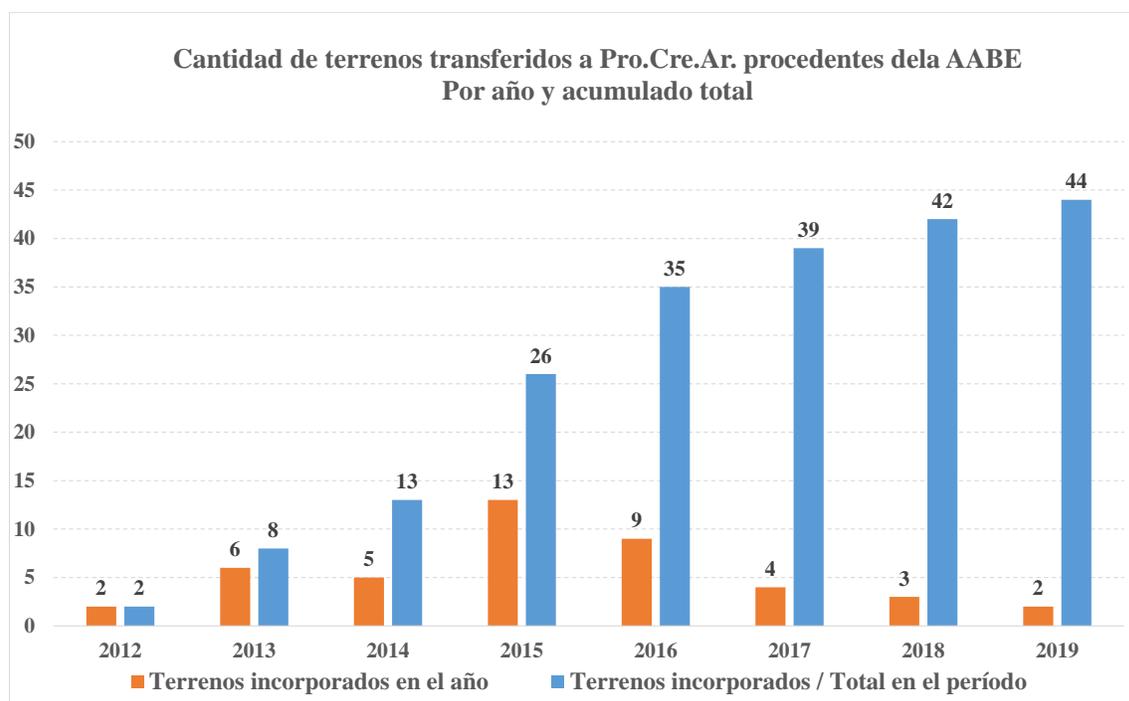
⁹⁹ Este factor se corregía por una prima o factor de descuento, según el valor patrimonial que tuviera el Fondo en el último balance

¹⁰⁰ Según se explicitaba en los Balance de Pro.Cre.Ar., la lista de prioridades de pago tenía este orden (del primero al último): impuestos del Fideicomiso; gastos del Fiduciario en el cumplimiento de sus objetivos; honorarios del Fiduciario; gastos y aranceles de obtención y mantenimiento de autorizaciones y publicaciones ante autoridades competentes; honorarios y gastos del colocador de VRD (valores representativos de deuda); gastos derivados de la Asamblea de Tenedores y/o los que irroguen la disolución y liquidación del Fideicomiso.

que eran similares a los del sector privado, y la diferencia fundamental radicaba en el nivel de tasa de interés ofrecido por el Pro.Cre.Ar.

En los Gráficos II y III presentados a continuación podemos ver tanto la cantidad de terrenos incorporados al Pro.Cre.Ar. por la AABE anualmente, así como el valor de incorporación de los mismos, tomado a precios constantes del año 2019, en el período que se extiende entre 2012 y 2019. Para cada año, se presentan los terrenos incorporados por el organismo en ese año, así como la sumatoria total de terrenos incorporados desde el año 2012 en adelante. Si tomamos como punto de corte el año 2015 y evaluamos los datos correspondientes a los dos períodos políticos que estamos comparando, podemos ver una incidencia levemente mayor en los primeros años (2012 a 2015), cuando se incorporan 26 terrenos (casi el 60% del total de los 44 terrenos incorporados). (Gráfico II)

Gráfico II. Cantidad de terrenos transferidos a Pro.Cre.Ar. procedentes de la AABE. Total país. Años 2012 a 2019.

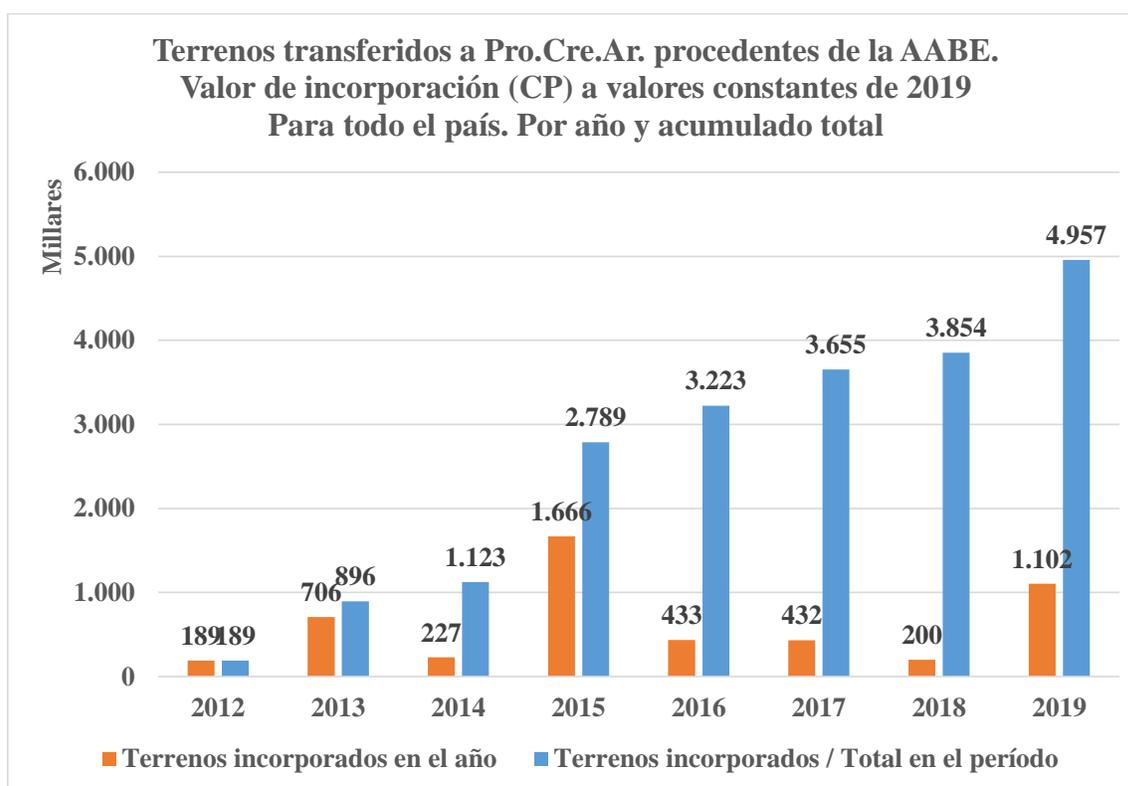


Fuente: elaboración propia en base a Balances Pro.Cre.Ar. (2012-2019)

Se contabiliza la cantidad de terrenos que según el Balance fueron incorporados al patrimonio del Pro.Cre.Ar. provenientes de la AABE, que recibió como contraparte un CP.

Estos bienes representan poco más del 55% del valor total incorporado en los 8 años relevados. Es decir que, contrariamente a lo que intuíamos, los resultados observados evidencian una continuidad respecto a la incorporación de tierras al Pro.Cre.Ar. en las dos etapas políticas bajo análisis, que difícilmente puedan justificar la existencia de orientaciones diferenciadas entre ambas experiencias. (Gráfico III)

Gráfico III. Valor de incorporación de los terrenos incorporados a Pro.Cre.Ar. procedentes de la AABE. Total país. Años 2012 a 2019.



Fuente: elaboración propia en base a Balances Pro.Cre.Ar. (2012-2019)

Nota: Los valores de los terrenos están expresados en precios constantes, tal como fueron calculados en el Balance 2019. El año de incorporación, no obstante, se obtuvo del análisis del Balance de cada año.

Sin embargo, conscientes de las limitaciones derivadas de la existencia de una sola fuente para relevar la disposición de suelo en el marco del Pro.Cre.Ar.¹⁰¹, nos planteamos la

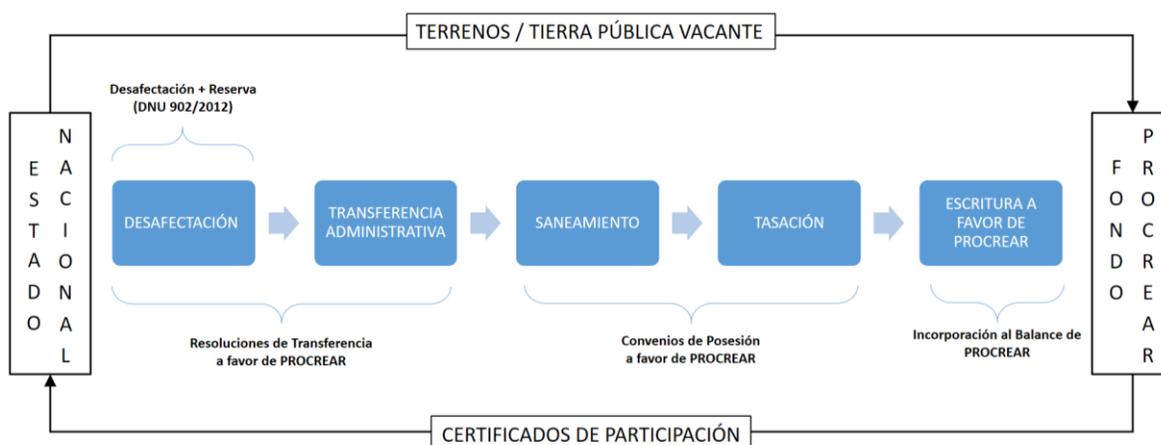
¹⁰¹ En el capítulo 1 hicimos referencia a las limitaciones que planteaba la información recabada, y a la necesidad de cruzar múltiples fuentes para poder seguir el derrotero de la tierra pública vacante.

necesidad de adentrarnos con cierto detalle en los pasos del procedimiento jurídico y administrativo llevado adelante para la efectiva incorporación de tierras del Estado Nacional al Fondo Pro.Cre.Ar. Esto nos permitió desagregar en varias instancias lo que, según los Balances, aparecía como una decisión simple e inmediata. En primer lugar, los terrenos debían ser desafectados de su jurisdicción de origen, en la medida en que allí revistaban como inmuebles sin destino o innecesarios para la gestión específica del servicio al que se encontraban afectados. Luego, en el mismo acto administrativo o en otro posterior (según el caso), dichos bienes eran transferidos al Pro.Cre.Ar., de manera tal que quedaban afectados a esa función. Allí comenzaba para la administración pública una difícil tarea técnica: rastrear los títulos de propiedad, hacer la delimitación definitiva de los predios, llevar adelante la inscripción catastral, etc. Este procedimiento, liderado por la AABE, resultó ser de gran complejidad: la extensa (y por momentos descuidada) historia del patrimonio inmueble estatal se conjugaba con la descentralización de los registros de propiedad y catastro, a lo que se agregaba la división de algunos de los terrenos más grandes en un sinnúmero de predios más pequeños¹⁰². Una vez realizado el saneamiento (que incluía el pago de deudas fiscales) la AABE solicitaba la tasación del predio al Tribunal de Tasaciones de la Nación, luego de lo cual se firmaba la escritura traslativa de dominio a manos del Pro.Cre.Ar.¹⁰³. Resulta importante remarcar que, en algunos casos y habida cuenta de las demoras que ocasionaba todo el trámite de saneamiento, la AABE (a instancias del Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar.) firmó “Convenios de Posesión” con las empresas constructoras, lo que les permitía a éstas comenzar los trabajos antes de la firma de la escritura, acortando así los tiempos de gestión de los emprendimientos.

¹⁰² Esto sucedió, por ejemplo, con el lote de Estación Buenos Aires, que según declaraciones de funcionarios estaba compuesto por noventa y un predios, que requerían cada uno un trámite específico.

¹⁰³ Reconstruimos el proceso a partir de la lectura de la normativa, entrevistas a funcionarios jerárquicos del organismo y a partir de un Informe de Gestión para el período 2016-2019 de la Dirección de Asuntos Comunitarios de la AABE.

Infografía II. Flujo de transferencia de tierras hacia Pro.Cre.Ar.



Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas, análisis de normativa e Informes de Gestión de la AABE.

A partir de esta descripción y de las diversas fuentes de información disponibles, elaboramos una serie de categorías que nos permiten evaluar con mayor nivel de detalle, no solamente la dimensión que tuvo la política de movilización de suelo en el marco del Plan Pro.Cre.Ar., sino también su despliegue temporal y, en consecuencia, las diferencias en términos de prioridad que cada gestión de gobierno le otorgó (ver Infografía II). Una primera categoría corresponde a los terrenos afectados al Pro.Cre.Ar. Nos referimos al listado de inmuebles incluidos en el DNU 902/2012¹⁰⁴, que fueron desafectados de sus jurisdicciones de origen y

¹⁰⁴ Dice el Artículo 4, inciso B del DNU 902/2012:

Art. 4: El patrimonio del FONDO estará constituido por los bienes fideicomitidos, que en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios, impositivos o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del fin al que están afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice. Dichos bienes son los siguientes:

(...)

Inciso b) Los bienes inmuebles que le transfiera en forma directa el ESTADO NACIONAL.

A tal fin, desaféctanse los bienes detallados en el Anexo, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto no se encuentren desafectados, por revestir carácter de inmuebles sin destino o innecesarios para la gestión específica del servicio al que se encontraban afectados.

La custodia de los bienes incluidos en el Anexo que integra la presente, permanecerá a cargo de sus reparticiones de origen, las que deberán garantizar el resguardo, la integridad y la disponibilidad de los inmuebles, hasta tanto el ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES, a solicitud del COMITE EJECUTIVO, disponga su transferencia directa al FONDO, previa delimitación definitiva de los predios a partir de un estudio técnico, catastral y dominial a cargo del ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES y su tasación por parte del TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION.

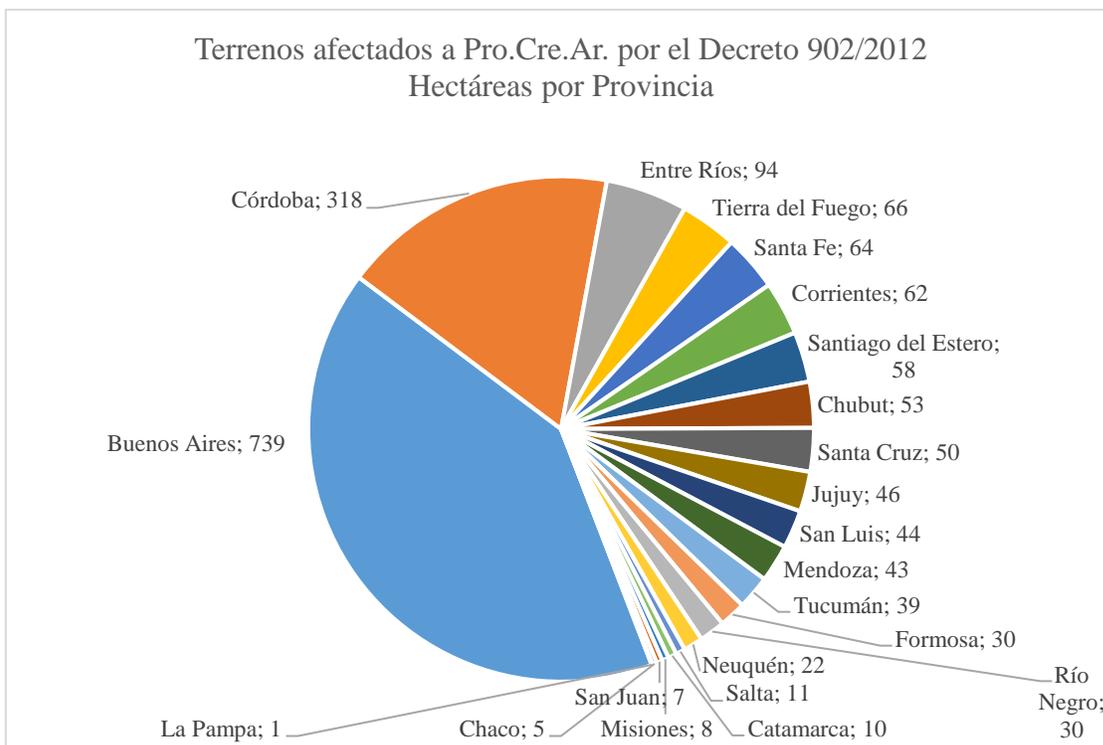
quedaron bajo la custodia de esos organismos, a la espera de que la AABE (en ese momento aún ONAB), a solicitud del Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar., dispusiera su transferencia al Fondo. Tal como refería el vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, Reibel Maier, estos bienes se constituyeron como una “reserva” o “un resguardo” a los cuales el programa apelaría en busca de una localización para llevar adelante los desarrollos urbanísticos¹⁰⁵. No obstante, nos encontramos aún en una instancia preliminar, en la medida en que esas tierras no han sido efectivamente transferidas al Fondo. En los gráficos IV y V pueden verse las hectáreas y la cantidad de terrenos incluidos en el DNU. Del total de 1.800 hectáreas “reservadas” destaca el caso de la Provincia de Buenos Aires, con más de 700, y la Provincia de Córdoba, con más de 300. El carácter fuertemente federal de la iniciativa, que contempla 22 provincias, contrasta con la ausencia de La Rioja, y del significativo caso de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, el ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES podrá realizar relevamientos para proponer al COMITE EJECUTIVO la incorporación al FONDO de nuevos inmuebles, los que podrán ser desafectados por el ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES y seguirán el mismo procedimiento establecido en el presente artículo.

¹⁰⁵ Decía Reibel Maier en relación a esto:

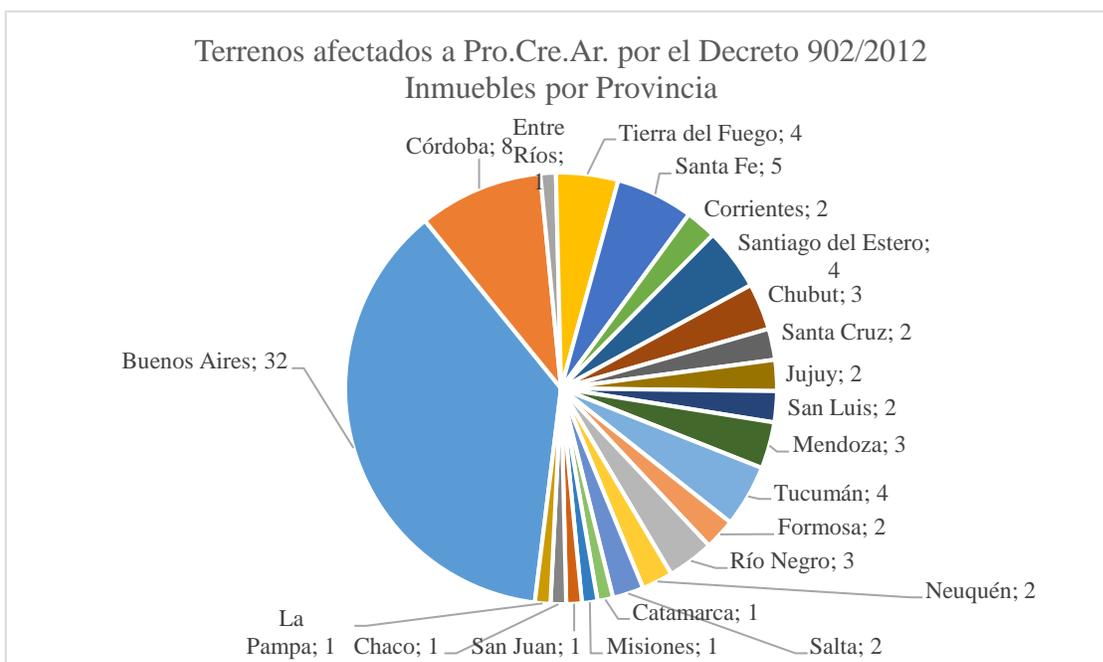
“Cuando creamos el 902, [N.d.R.: el DNU de constitución del Pro.Cre.Ar.] ahí tiene un listado de terrenos. Son 1800 hectáreas urbanas en todo el país que todavía están proliferando (...) Entonces la posibilidad de ubicar en el DNU de Pro.Cre.Ar., que solo para la vivienda única, familiar y permanente de los argentinos, la mayor cantidad de tierra, era poder resguardar esa tierra para futuros problemas. Así fue, se utilizaron parte, pero hay muchas tierras que son muy interesantes que no se pudieron utilizar, en un proceso de tres años y medio, cuatro, de mucha aceleración. Entonces, hoy predominan tierras muy interesantes, pero también nos permitimos dejar una puerta que me permita a mí, y al Presidente de la Agencia en su momento, poder desafectar tierras para también enviarlas al Pro.Cre.Ar. Entonces, hoy por hoy, de todos los barrios de Pro.Cre.Ar. que los podés ver, debes tener mitad de tierras que se utilizaron del Decreto, y otra mitad de tierras que desafectábamos nosotros, que publicamos en el Boletín Oficial y transferimos.” (Martín Reibel Maier, Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015, entrevistado por el autor, 3-11-2020)

Gráfico IV. Hectáreas afectadas a Pro.Cre.Ar. por el Decreto 902/2012



Fuente: elaboración propia en base al DNU 902/2012

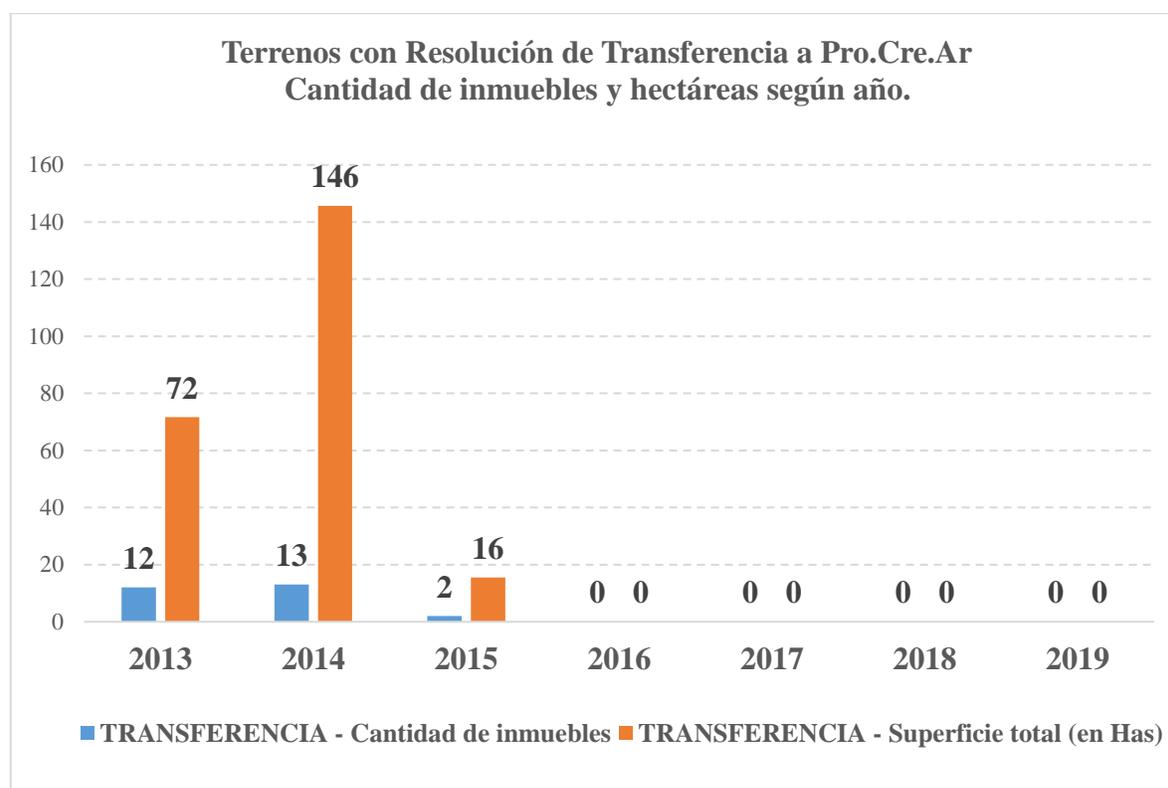
Gráfico V. Terrenos afectados a Pro.Cre.Ar. por el Decreto 902/2012



Fuente: elaboración propia en base al DNU 902/2012

En una categoría siguiente, ubicamos a los terrenos que ya cuentan con una instrucción explícita por parte de la AABE de ser transferidos al Pro.Cre.Ar a través de una Resolución¹⁰⁶. Como puede verse en el Gráfico VI, entre 2013 y 2015 la AABE firmó trece Resoluciones de este tipo¹⁰⁷, a través de las cuales comprometió un total de 27 terrenos y más de 230 hectáreas. Lo significativo es que, a partir del 2016 y con la nueva gestión, no se firmó ninguna nueva Resolución de Transferencia.

Gráfico VI. Cantidad de terrenos y hectáreas con Resolución de transferencia a Pro.Cre.Ar. Total país. Años 2012 a 2019.



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones AABE 2012-2019

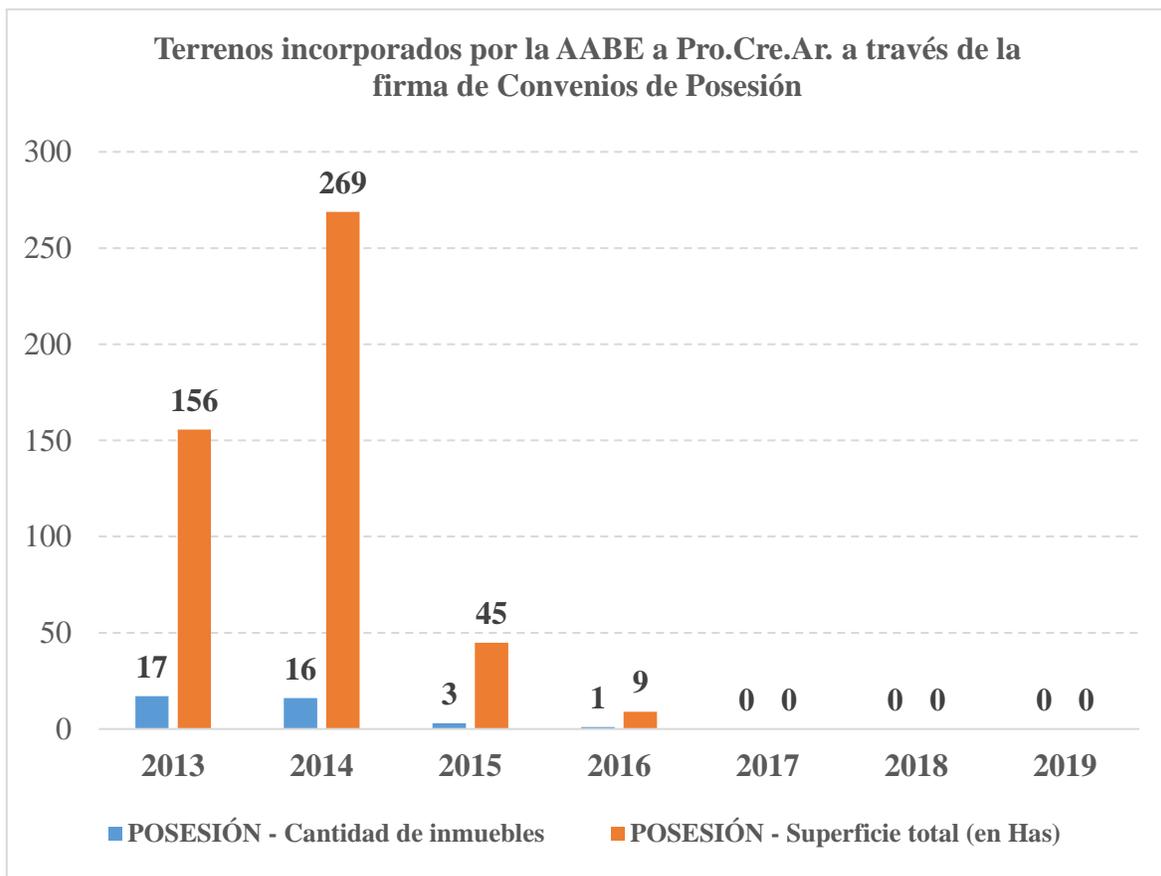
¹⁰⁶ Todas las Resoluciones tuvieron la misma forma. Citamos aquí como ejemplo la Resolución AABE 1/2013:

Artículo 1° — Danse por desafectados de las jurisdicciones a las que pertenecen, los inmuebles, cuyos datos identificatorios y jurisdicción se detallan en la planilla que, como Anexo, forma parte integrante de la presente.
Art. 2° — Transfíranse al FONDO FIDUCIARIO PUBLICO (PROGRAMA CREDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (Pro.Cre.Ar.), previa delimitación definitiva de los predios, los inmuebles desafectados por el artículo 1° de la presente resolución.

¹⁰⁷ El listado de Resoluciones completo es el siguiente: N° 1/2013, N° 49/2013, N° 60/2013, N° 82/2013, N° 114/2013, N° 23/2014, N° 17/2014, N° 43/2014, N° 46/2014, N° 70/2014, N° 114/2014, N° 138/2014 y N° 33/2015

Más certeza aún respecto al destino de la tierra nos da la presencia de los ya mencionados Convenios de Posesión, por los cuáles las empresas contratistas podían empezar las obras de los Desarrollos Urbanísticos en tanto se completaban los procesos de saneamiento. Fueron quince las Resoluciones de este tipo (Gráfico VII) durante todo el período analizado¹⁰⁸, involucrando 37 terrenos por un total de 478 hectáreas. La temporalidad es similar al caso anterior: salvo una Resolución firmada en el año 2016, las restantes corresponden al período 2012-2015, y no hay ninguna entre 2017 y 2019.

Gráfico VII. Cantidad de terrenos y hectáreas incorporados a Pro.Cre.Ar. con Convenio de Posesión. Total país. Años 2012 a 2019.



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones AABE 2012-2019

¹⁰⁸ Resoluciones AABE N° 41/2013, N° 50/2013, N° 65/2013, N° 83/2013, N° 115/2013, N° 15/2014, N° 18/2014, N° 24/2014, N° 44/2014, N° 47/2014, N° 71/2014, N° 183/2014, N° 91/2015, N° 122/2015 y N° 31/2016

Habida cuenta de estos datos, que ponen de relieve la productividad del gobierno kirchnerista en relación a la incorporación de tierras al Pro.Cre.Ar., en contraste con la falta de iniciativas en este sentido por parte del gobierno de Cambiemos. ¿Cómo se explica la información presentada en los Balances? Sin dudas, lo que se expresa allí es la dimensión temporal de una política compleja como la que involucra la transferencia de tierra pública vacante. Un ejemplo puede ayudar a poner esto en evidencia. Tomemos los casos de los desarrollos urbanísticos de Estación Buenos Aires y Estación Sáenz, ubicados en la Ciudad de Buenos Aires, y particularmente significativos por el volumen de tierras involucradas en una localización privilegiada. Estos terrenos no fueron incorporados en el Decreto 902/2012 de reserva de tierras. En el 2014 se sancionó la Resolución AABE 46/2014 que desafectó dichos terrenos y ordenó su transferencia al Pro.Cre.Ar., y luego la Resolución AABE 47/2014 a través de la cual se aprobó el Convenio de Posesión que puso en manos de empresas contratistas los terrenos de Estación Buenos Aires y Estación Sáenz para que las obras avanzaran¹⁰⁹. No obstante, fue recién en el año 2019 cuando ambos terrenos pudieron ser incorporados formalmente al Fondo, valuados en \$ 1.102.- millones de pesos, aproximadamente el 20% del patrimonio total en suelo público nacional incorporado.

Reafirmamos sintéticamente las conclusiones que pudimos extraer del análisis de las Resoluciones y los Balances observados. Mientras que los datos provistos por los Balances son fundamentales para conocer la dimensión de conjunto de la política en cuestión, son las Resoluciones las que ponen en evidencia la iniciativa o voluntad política del Poder Ejecutivo Nacional a la hora de dinamizar una agenda de trabajo. Esto nos remite, en última instancia,

¹⁰⁹ A fines del 2012, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, el organismo responsable de fijar la normativa constructiva para todos los terrenos ubicados en esta jurisdicción, sancionó la Ley 4.474, que estableció los criterios urbanísticos que deberían contemplarse en el desarrollo de esos dos Playones. La norma contó con el apoyo de la bancada oficialista, que respondía al Jefe de Gobierno Mauricio Macri, y de la principal bancada opositora, el Frente para la Victoria, alineada políticamente con el gobierno de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En la misma sesión, y con la misma mayoría parlamentaria, se sancionó la Ley 4.477 a través de la cual se dotó de normativa a los playones ferroviarios de Palermo, Liniers y Caballito (también de propiedad del Estado Nacional) y se promovió avanzar en su enajenación. Retomaremos estos casos en el próximo apartado, referido a la venta de tierras.

a la complejidad en el despliegue de las políticas públicas y a la consecuente dinámica intertemporal que las implica.

4.2.2 La cuestión de los agentes

Para abordar la segunda parte de nuestra hipótesis, que se pregunta por la dimensión de los agentes involucrados en la apropiación del suelo público vacante, utilizamos el modelo de “contratismo” propuesto por Connolly (2018), que nos permite elaborar un esquema que contribuye a visualizar de manera dinámica el funcionamiento del Plan Pro.Cre.Ar. en sus dos versiones. En la Infografía III vemos el diseño original, utilizado en el período 2012-2015, lo que nos permite ubicar con claridad los tres agentes implicados que nos interesa destacar¹¹⁰: el Gobierno Nacional, las empresas contratistas¹¹¹ y los beneficiarios o derechohabientes. Vale la pena aquí hacer algunas precisiones. En relación a los beneficiarios, el programa estableció como condiciones que la unidad fuera destinada a vivienda única, familiar y de ocupación permanente, y que los beneficiarios no fueran propietarios o co-propietarios de otro inmueble. Esto funcionó como una garantía del destino habitacional otorgado al inmueble. En el caso de las empresas, su participación se limitó a ejecutar tareas de construcción como contratistas públicas realizando la ganancia de construcción (Topalov, 1979; Connolly, 2018; Yujnovsky, 1984), y no tuvieron acceso a la propiedad de la tierra ni a llevar adelante desarrollos inmobiliarios orientados al mercado. Esto inhibía la posibilidad de que dichas empresas apostaran a realizar una ganancia a partir de la valorización inmobiliaria, estrategia central de las empresas desarrolladoras.

Por último, resulta importante especificar dos cuestiones alrededor de la incorporación de terrenos por parte del Gobierno Nacional. Por un lado, en la medida en que el valor del mismo

¹¹⁰ Sin duda los actores involucrados en el proceso son muchísimos: distintas jurisdicciones del Estado Nacional, provincial y municipal; actores bancarios y financieros; sindicatos; cámaras empresarias; sectores profesionales; por citar algunos. Destacamos aquí los que resultan relevantes para nuestra argumentación.

¹¹¹ Es fundamental aquí recuperar lo que plantea Harvey (2006, capítulo 12, acápite V). La circulación del capital en el ambiente construido define una serie de “papeles” o roles para los agentes económicos, independientemente de quién los desempeñe. En este sentido, destacamos que en este modelo las empresas cumplen el rol de contratistas que desarrollan la obra, independientemente de cuál sea su actividad principal en relación al sector inmobiliario. La aclaración cobra relevancia en la medida en que una parte importante de las empresas contratistas son también desarrolladoras, aunque no es su rol en este caso: no consiguen el terreno, no desarrollan el proyecto, no comercializan las unidades terminadas y por lo tanto no participan de la valorización inmobiliaria que podría generarse.

fue incorporado al costo final de la vivienda, costo que a su vez estuvo subsidiado por la tasa de interés exigida, la cesión de la tierra se convirtió en vehículo de una importante transferencia de recursos hacia los sectores beneficiarios. Por otro lado, en tanto estos terrenos no estaban contabilizados en el patrimonio del Estado Nacional ni hubo que derivar recursos del presupuesto nacional para su compra, funcionaron como un enorme apalancamiento cuyos costos fiscales, aparentemente, resultaban “nulos” para el erario público. Viene al caso la manera en que el Vicepresidente de la AABE, Pedro Comín Villanueva, se refería al respecto de esta cuestión:

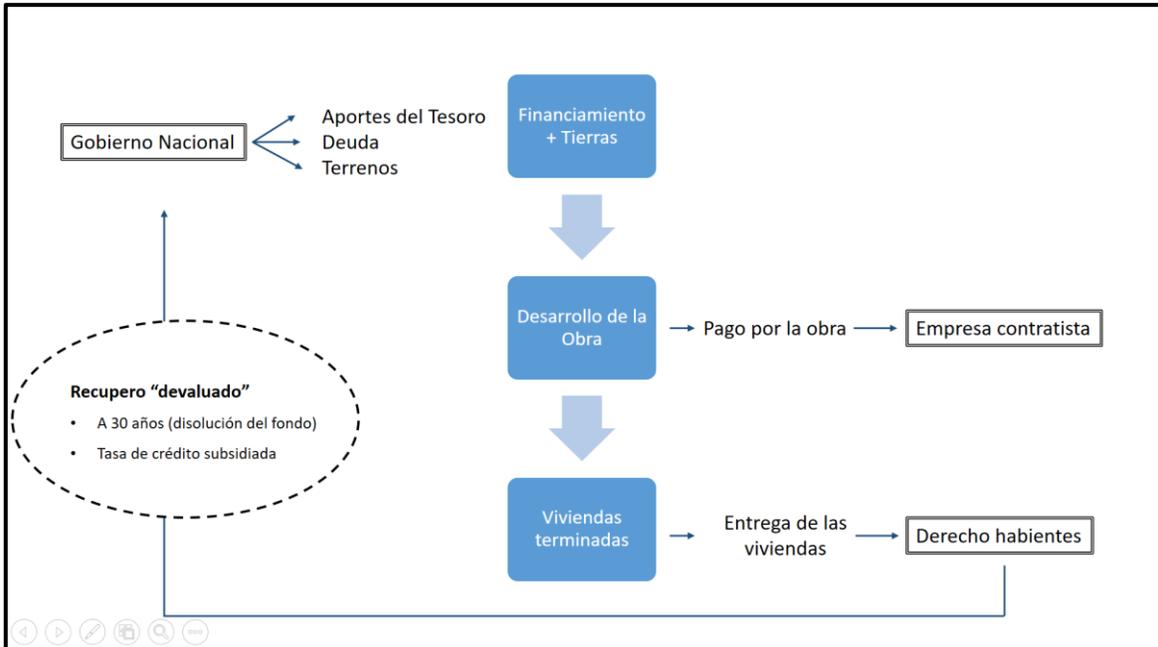
*“Los desafectás [en relación a los bienes inmuebles del Estado Nacional] para algo y los usás, o les das valor contable en el balance y los reflejás, que es lo que hace Australia. Australia tiene todo el balance del Estado como si fuera una empresa. Nosotros lo tenemos activado como si fuera “1 bien”. ¿Cuánto vale? 0. No, no es 0. A Catalinas Norte lo vendimos en 400 palos verdes [N.d.R.: la recaudación total por la venta de Catalinas Norte II ascendió a U\$S 263,5 millones]. No vale cero, vale 400 millones de dólares, pero para eso tenés que hacer un plano, tenés que relevarlo, tenés que hacer una subasta, tenés que venderlo, tenés que hacer un montón de cosas.”*¹¹² (Pedro Comín Villanueva, Vicepresidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 27-10-2020).

En la Infografía IV graficamos la implementación del Pro.Cre.Ar. en la versión que se intentó llevar adelante durante el período 2015-2019, y que hemos llamado de “alianza público-privada”. Encontramos dos diferencias significativas con el modelo anterior. Por un lado, la participación empresaria: en este caso, ya no se da en el rol de constructora que ejecuta un contrato financiado por el Estado, sino de una Desarrolladora Inmobiliaria, que a partir del apalancamiento que implica acceder al terreno sin adelantar capital y la posibilidad de obtener crédito público, desarrolla el proyecto y la construcción. A esto se agrega el destino de las viviendas construidas: si bien una parte se mantiene dentro del esquema del Pro.Cre.Ar., las restantes son comercializadas en el mercado. Es esto último lo que le permite

¹¹² En el mismo sentido se expresaba el periodista Mario Wainfeld en una nota publicada poco después del lanzamiento del Pro.Cre.Ar., citando a fuentes oficiales: “(...) hay disponible un “PBI hundido”, un patrimonio inmobiliario estatal subaprovechado, balcanizado entre distintas reparticiones o entes residuales. He ahí otro mensaje interesante, un modo virtuoso de sacarle el jugo al patrimonio público.” (disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-196552-2012-06-17.html>).

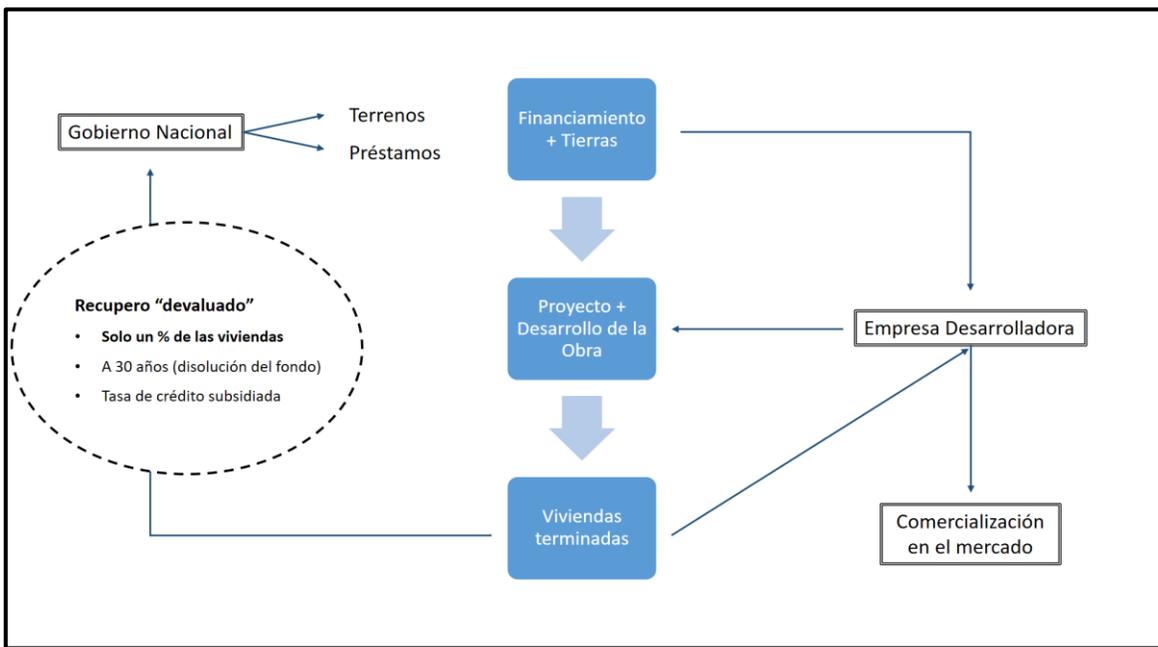
a la empresa desarrolladora apostar a realizar una ganancia de capital producto de la valorización inmobiliaria.

Infografía III: modelo de Pro.Cre.Ar. original



Fuente: elaboración propia en base al modelo de Connolly (2018)

Infografía IV: modelo de Pro.Cre.Ar. de "alianza público-privada"



Fuente: elaboración propia en base al modelo de Connolly (2018)

4.3 Los procesos de privatización de tierras públicas: de la excepción al empresarialismo urbano

En esta sección, presentaremos la información recolectada respecto a los procesos de privatización de bienes inmuebles y de tierra pública vacante llevados adelante por la AABE en todo el país entre 2012 y 2019. Para ello, analizaremos los distintos mecanismos legales y administrativos implementados, el volumen y la localización del patrimonio público involucrado, así como las contraprestaciones económicas exigidas por el Estado Nacional. El corte temporal que utilizaremos es el que distingue los dos períodos de gobierno bajo análisis: 2012-2015 y 2015-2019. El objetivo es, tal como postulamos inicialmente, rastrear continuidades y rupturas en los procesos de privatización de tierra pública vacante, así como evaluar si algún distrito en particular se destacó por sobre el resto como localización de suelo público enajenado.

4.3.1 2012-2015. la excepción como norma

Durante el período 2012-2015, el Estado Nacional llevó adelante una serie de acciones en diversos puntos del país a fin de privatizar bienes inmuebles o tierra pública vacante. No obstante, es difícil encontrar una lógica general entre los distintos proyectos, y más bien lo que se puede observar son mecanismos específicos diseñados para situaciones particulares. Estas operaciones se encuentran resumidas en el Cuadro I.

Por un lado, y recurriendo a alternativas posibles en el marco de la legislación vigente¹¹³, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la AABE, llevó adelante la enajenación de dos predios mediante el mecanismo de venta directa. En un caso, fueron 7,3 hectáreas ubicadas en el partido de Tres de Febrero (Provincia de Buenos Aires), vendidas a la empresa Coto S.A., quién previamente se encontraba ocupando el inmueble en virtud de una Concesión de Uso otorgada por el Estado Mayor General del Ejército. El otro caso correspondió a un predio de más de 22 hectáreas ubicado en la Provincia de Santa Cruz, que fue vendido a la empresa YPF (estatizada dos años antes), en cuyo beneficio se había extendido un permiso de uso precario con opción de compra apenas unos meses antes.

¹¹³ Los dos decretos de venta directa son el Decreto 2282/2014 y el 1980/2015. En ambos, se hace referencia a la Ley 22.423 de venta de inmuebles, y al Decreto 407/1991 referido a la venta de inmuebles públicos.

Otro caso, que involucró cantidades significativas de tierra pública, correspondió a los Playones Ferroviarios de Palermo, Caballito y Liniers, ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ^{114,115}. En este caso, se optó por desafectar los terrenos de su jurisdicción de origen (la ADIF S.E.), y conformar una Sociedad Anónima (S.A.) con participación de ANSES (90%) y el MECON (10%) a la que la AABE le debía transferir a título gratuito los terrenos. La S.A., a su vez, debía gestionar los terrenos destinándolos a desarrollos inmobiliarios, y las posibles rentas, utilidades y beneficios serían integrados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que eventualmente los podría utilizar para el soterramiento del FF.CC. Sarmiento o alguna otra obra de infraestructura. El proceso avanzó de manera dispar: se sancionó una normativa en la Legislatura porteña (el mismo día y con el mismo apoyo parlamentario que permitió la re zonificación de los playones de Estación Buenos Aires y Estación Sáenz) que definió la normativa urbana para los tres playones ferroviarios. Pero luego, se convocó a un Concurso de Proyectos a través de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) que solo avanzó para el caso de los Playones de Palermo. Las ventas de estos terrenos, finalmente, comenzaron a implementarse durante la gestión de Mauricio Macri al frente del Ejecutivo Nacional. Los tres playones sumados totalizaban más de 63 hectáreas de tierras públicas nacionales, de las cuales 22 se destinarían a desarrollos urbanísticos privados, habilitando la construcción de 544 mil metros cuadrados¹¹⁶.

El último caso es el que corresponde al Proyecto Isla de Marchi, ubicado también en la Ciudad de Buenos Aires¹¹⁷. El mecanismo planteado era similar al de Playones Ferroviarios: los terrenos, originariamente en manos de la Dirección de Construcciones Portuarias y Vías Navegables (MINPLAN), debían ser transferidos por la AABE, a título gratuito, a favor de una sociedad anónima constituida por la ANSES (90%) y la Secretaría de Comunicación Pública (10%). En este caso, el terreno de 11,2 hectáreas debía destinarse al desarrollo de un Polo Industrial Audiovisual, para lo cual ANSES convocó a un Concurso de Proyectos. El

¹¹⁴ La normativa que reconstruye este proceso es la siguiente: Decreto PEN 1723/2012; Resolución de ANSES 7/2013 y Decreto PEN 1416/2013. La Ley de la Ciudad es la Número 4477, sancionada el 20 de diciembre de 2012.

¹¹⁵ Dos antecedentes muy interesantes en relación a los proyectos que circularon alrededor de los Playones Ferroviarios de la CABA son Mignaqui y Arias (2008) y Mignaqui (2010).

¹¹⁶ Datos provistos por la Ley CABA 4.477.

¹¹⁷ La normativa que reconstruye este proceso es la siguiente: Decreto PEN 1.722/2012; Resolución ANSES 412/2012 y Decreto PEN 1.416/2013.

proyecto ganador fue el de la empresa RIVA S.A., y su desarrollo debía darse a partir de un incierto mecanismo de “asociación público-privada”¹¹⁸. No obstante, el Estado Nacional nunca avanzó en la negociación con el Ejecutivo local para darle normativa a la tierra, y tampoco se evidenciaron novedades respecto a las inversiones necesarias para avanzar. El proyecto quedó estancado, hasta que en el 2017 fue retomado, con importantes modificaciones, durante la gestión presidencial de Mauricio Macri.

¹¹⁸ Tanto en los fundamentos de los distintos actos normativos, como en la presentación que hizo Cristina Fernández de Kirchner del proyecto ganador del concurso, se hacía referencia a la “alianza público-privada” como el mecanismo planteado para atraer inversiones que permitieran desarrollar este Polo Audiovisual. No obstante, no encontramos ninguna referencia concreta respecto a los compromisos específicos que debían asumir el Estado y el sector privado en esta alianza.

Cuadro I. Listado de iniciativas de privatización de suelo público vacante llevadas adelante por la AABE en el período 2012-2015

Nombre del Proyecto	Ubicación	Mecanismo de venta	Destino de la tierra / Comprador	Superficie Total	Superficie vendible	Metros construibles	Precio
Sin datos	Provincia de Buenos Aires / Partido de Tres de Febrero	Venta Directa	Emprendimiento comercial / COTO S.A.	7,3 hectáreas	7,3 hectáreas	No corresponde	PESOS \$ 268.700.000. 25% en concepto de anticipo + 36 cuotas iguales, mensuales y consecutivas (sistema francés) con una tasa nominal anual de 18,85%
Sin datos	Provincia de Santa Cruz / Localidad de Punta Loyola	Venta Directa	Industria / Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. (YPF S.A.)	22,3 hectáreas	22,3 hectáreas	No corresponde	\$ 3.550.000.-, a ser integrada en un pago único al contado.
Playones Ferroviarios	CABA / Palermo	No quedó establecido. Finalmente, se utilizó el mecanismo de subasta	Desarrollo Inmobiliario	14,3 hectáreas	5 hectáreas	115.000 mts ²	Ver capítulo 4
	CABA / Liniers	No quedó establecido. Finalmente, no se avanzó	Desarrollo Inmobiliario	29,4 hectáreas	10,3 hectáreas	175.000 mts ²	No corresponde
	CABA / Caballito	No quedó establecido. Finalmente, no se avanzó	Desarrollo Inmobiliario	19,7 hectáreas	6,9 hectáreas	155.000 mts ²	No corresponde
Isla de Marchi	CABA / La Boca	No quedó establecido. Finalmente, no se avanzó	Alianza Público-Privada	11,2 hectáreas	No establecido	No establecido	No corresponde

Fuente: elaboración propia en base al análisis de normativa nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

4.3.2 2015-2019. La venta como meta, la CABA como destino

A partir de diciembre de 2015, con el cambio de gobierno nacional, llegaron a la AABE las nuevas autoridades¹¹⁹. Tal como destacamos previamente, esto implicó un alineamiento entre este organismo nacional y las autoridades del Gobierno de la Ciudad. Rápidamente, la AABE puso en marcha un mecanismo político, legal y administrativo para implementar de manera sistemática la enajenación de tierra pública vacante ubicada en todo el país. Si bien existieron situaciones particulares, derivadas de procedimientos preexistentes¹²⁰, de las características de algunas parcelas de tierra o de intereses puntuales que pudieran existir en las administraciones locales (provinciales o municipales), el mecanismo fue repetido. El Poder Ejecutivo, a través de un Decreto presidencial o de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete¹²¹, autorizaba a la AABE a desprenderse de un listado de lotes del Estado Nacional que eran considerados innecesarios. A partir de eso, la AABE debía llevar adelante una serie de procedimientos para poner en disponibilidad dichos inmuebles, que culminaban con la realización de una subasta pública. El círculo se cerraba con la aprobación final por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros de todo lo actuado, luego de lo cual se avanzaba en el pago (según las condiciones establecidas en las bases de la subasta) y con la firma de la escritura traslativa de dominio.

A lo largo de los cuatro años de gestión, el Poder Ejecutivo sancionó diez Decretos y cinco Decisiones Administrativas (el listado completo puede verse en el Anexo), que autorizaron la enajenación de 158 lotes, la transferencia de 12 lotes y la otorgación del Derecho Real de

¹¹⁹ Sus perfiles ya fueron destacados en el capítulo 2.

¹²⁰ Es el caso específico de los Playones Ferroviarios de Palermo. Tal como vimos, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner se autorizó su venta, se transfirieron los terrenos a una sociedad anónima con capital estatal y se llevó adelante el concurso del Master Plan. En el año 2017, la AABE firmó un Convenio con la empresa Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A., por el cual el organismo quedó mandatado por la empresa para llevar adelante las subastas de las parcelas. Es similar la situación con el predio de Isla de Marchi, con la diferencia de que allí no se avanzó en la reformulación del proyecto urbano ni en el parcelamiento, y menos aún en las ventas.

¹²¹ El Decreto 225/2017 dispuso que el Jefe de Gabinete podría autorizar la venta de inmuebles del Estado Nacional siempre y cuando su valor de tasación no superara un determinado monto.

Superficie de 3 lotes¹²². En el Cuadro II puede verse cómo se distribuyeron la cantidad de lotes y la superficie puesta en disponibilidad a lo largo del país y el exterior¹²³.

Cuadro II. Cantidad de lotes y superficie autorizada para la venta por la AABE. Total país para el período 2015-2019.

	LOTES*	SUPERFICIE
CABA	84	1.928.929
PBA	40	7.049.166
Córdoba	9	122.473.901
Santa Fe	9	467.031
Exterior	8	14.541
Corrientes	6	77.859.770
Mendoza	5	100.206.073
Neuquén	3	216.789
Salta	3	3.511
Santa Cruz	2	378.770
Jujuy	1	69.520
TOTAL	170**	310.667.371

Fuente: elaboración propia en base al análisis de normativa, a dos informes de gestión presentados por las autoridades de la AABE al finalizar su mandato en el 2019, a relevamientos de información periodística y al análisis de normativa urbana sancionada en algunas localidades.

* Dentro de la categoría “Lotes” se incluyen los lotes autorizados para la venta, para la transferencia o para el otorgamiento de Derechos Reales de Superficie

** El total difiere respecto al número planteado en el párrafo anterior, debido a que hubo lotes que fueron autorizados a la venta en el período precedente (Playones Ferroviarios de Palermo) y lotes que se autorizaron a la venta y luego a la transferencia.

¹²² Como ya mencionamos en una nota anterior, además la AABE fue mandatada por la empresa Playas Ferroviarias S.A. para subastar los lotes del Playón Ferroviario de Palermo. Estos predios serán contemplados a la hora de evaluar los procedimientos de ventas.

¹²³ Dos aclaraciones metodológicas son importantes aquí. Por un lado, en la categoría de “lote” están incluidos cuatro tipos de inmuebles diferentes: pequeños departamentos, lotes con zonificación, vacíos urbanos de dimensiones considerables y campos de varios miles de hectáreas. Por otro, en la medida en que no estamos incorporando aquí el análisis de los proyectos urbanos desarrollados en los terrenos sin zonificación, tomamos como referencia de superficie los lotes completos, sin contemplar las cesiones que en cada jurisdicción provincial o local establecían las distintas normativas urbanas vigentes.

Según sus características, los lotes destinados a la venta pueden ser divididos en cuatro grandes universos. Por un lado, encontramos grandes lotes en desuso ubicados en la centralidad urbana, usualmente vinculados al FF.CC. (y en algunos casos al Puerto): cascos de estación, playas de maniobra o viejas parrillas ferroviarias. En estos casos, el procedimiento para la venta incluía el desarrollo de un proyecto urbano en conjunto con las autoridades locales¹²⁴, poniéndose allí en juego no solo el vínculo con potenciales compradores sino también el perfil del espacio urbano generado¹²⁵. Por otro lado, encontramos parcelas urbanas con zonificación. Independientemente de que tuvieran o no alguna construcción, se ponían a la venta como soporte para el desarrollo de proyectos de desarrollo inmobiliario. En tercer lugar, encontramos enormes extensiones de tierra rural, fundamentalmente de origen militar, que fue movilizadas con el objetivo de promover la actividad agropecuaria y forestal. Por último, hallamos inmuebles en desuso, desafectados o subutilizados (departamentos, casas u otro tipo de inmuebles), generalmente de poco valor y que se subastaban como valor de uso.

A partir de los datos presentados, surgen algunas cuestiones que vale remarcar. Las provincias de Córdoba, Mendoza y Corrientes, con pocos lotes en venta, destacan por las enormes cantidades de tierras puestas en disponibilidad. En todos los casos, esto se explica por la presencia de grandes campos cuyo destino era la actividad agropecuaria o forestal. En las tres provincias se presentan también importantes proyectos urbanos sobre tierras ferroviarias (en el caso de Mendoza Capital y Córdoba Capital) o portuarias y militares (en el caso de Corrientes). La Provincia de Buenos Aires combina distintos elementos: superficies rurales, el frente costero de Campana, varios vacíos urbanos (en general vinculados al FF.CC.) en partidos del conurbano y el interior de la provincia, así como departamentos y lotes más chicos. Así se explica la gran cantidad de lotes y de superficie disponible. Pero el caso más destacado corresponde a la CABA: la cantidad de lotes en venta

¹²⁴ Para este punto en particular, resulta relevante la existencia de acuerdos de intereses entre los objetivos planteados por el Estado Nacional, y los de la jurisdicción local.

¹²⁵ El análisis del tipo y las características del proyecto urbano generado en cada uno de estos lotes podría ser objeto de una investigación en sí misma. Algo de esto encaramos en el capítulo 4, en relación a los proyectos ubicados en CABA. Aquí resulta suficiente con plantear el evidente contraste que surge entre un proyecto que promueve, por ejemplo, la construcción de torres corporativas AAA, frente a otro que se propone la construcción viviendas multifamiliares de baja escala, u otro que promueve el desarrollo de espacios verdes públicos.

representa prácticamente el 50% del total. A su vez, estos lotes suman casi dos millones de metros cuadrados (200 hectáreas), que están ubicados en su totalidad en el tejido urbano, en un distrito en el que el precio de venta del metro cuadrado presenta los valores más altos de Argentina (en comparación con ciudades como Rosario y Córdoba, a las que casi dobla en valor) e incluso de la región latinoamericana¹²⁶.

Es necesario ahora aproximarnos a los resultados que tuvo la política implementada. En el Cuadro III mostramos la cantidad de lotes vendidos¹²⁷. Fue necesario incluir la categoría de “Transferencia” que corresponden a un conjunto de inmuebles que fueron originalmente puestos en venta pero que, ante el fracaso sucesivo de las subastas, o la perspectiva de la finalización del ciclo político del gobierno con posterioridad a las elecciones primarias del año 2019¹²⁸, fueron transferidos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esta información se complementa con la que relevamos en el Cuadro IV, en donde podemos ver la recaudación obtenida por las ventas llevadas adelante.

En seis de las diez provincias, no se concretó ninguna venta. En el caso de los inmuebles ubicados en el exterior y en la Provincia de Buenos Aires se confirmaron algunas ventas, pero de baja significación económica. Veamos entonces con más detalle el resto de los casos. En Santa Fe, los cuatro lotes que se vendieron fueron a su vez subdivididos en 22 parcelas a partir del desarrollo de proyectos urbanos, y si bien cuatro de ellas fueron de mayor tamaño

¹²⁶ Según datos elaborador por el Centro de Investigación en Finanzas de la UTDT, en mayo de 2017 el valor del metro cuadrado de departamentos en CABA se ubicaba en U\$S 2.659.- para un departamento ubicado en la zona norte de la Ciudad, lo que representaba el cuarto lugar en AL luego de Río de Janeiro, Santiago de Chile y Montevideo. Rosario se ubicaba en el noveno lugar, con un valor de U\$S 1612.- y Córdoba en el décimo, con un valor de U\$S 1.542. En marzo de 2019, la CABA había pasado a ocupar el primer lugar, con un valor de U\$S 3.050.- por metro cuadrado. Retomaremos la cuestión en el capítulo 4. Fuente: https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=17165&id_item_menu=24981

¹²⁷ Tal como mencionamos previamente, un lote puede a su vez subdividirse en una cantidad de parcelas. Ejemplos de esto son los proyectos de Catalinas Norte o Estación Colegiales (en CABA), los campos de la localidad de Ordóñez (en Córdoba) y el Barrio Candiotti (en Santa Fe). En este cuadro, figuran como vendidos aquellos lotes en los cuáles se vendió al menos una parcela (Estación Colegiales es uno de estos casos, allí se vendieron 5 parcelas de un total de 9). El detalle de los resultados de las subastas, específicamente para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, lo veremos en el capítulo siguiente.

¹²⁸ En el año 2019 se llevaron adelante las elecciones para elegir autoridades ejecutivas nacionales en la Argentina. Siguiendo lo establecido por la normativa vigente, las primarias se realizaron el 11 de agosto de 2019, y las definitivas el 27 de octubre del mismo año. Luego de los resultados de las primarias, que mostraron una ventaja muy significativa para la dupla Alberto Fernández – Cristina Fernández de Kirchner por sobre el binomio que tenía al frente a Mauricio Macri, se implementaron una serie de cambios e iniciativas en el gobierno de MM para intentar revertir los resultados, pero también para dar un cierre muchos aspectos de la gestión llevada adelante en los años anteriores, antes de la finalización del mandato.

(alrededor de 1.500 metros de superficie) y se vendieron en valores cercanos al millón de dólares, la gran mayoría fueron lotes pequeños, de alrededor de 200 metros cuadrados y con valores que se ubicaron entre los 100 y 150 mil dólares. La recaudación total en esta provincia se ubicó apenas por debajo de los 8 millones de dólares.

El caso de Córdoba es muy distinto. Aquí, el grueso de la recaudación se produjo a partir del parcelamiento y posterior venta del campo de Ordóñez, ubicado en el sudoeste de la Provincia, en la zona núcleo de la pampa húmeda. A través de un mecanismo que incluyó la participación de la Provincia, el Municipio, distintas entidades agropecuarias y bancos públicos que proveyeron financiamiento, se vendieron un total de 48 lotes de entre 50 y 350 hectáreas destinados a la actividad agropecuaria. Los valores se ubicaron entre los 600 mil y los 2 millones de dólares, generando una recaudación total de más de 78 millones de dólares.

Más allá de estos casos, tanto por cantidad de lotes como por recaudación, la Ciudad de Buenos Aires se destaca por sobre el resto. Fueron vendidos 27 lotes, subdivididos a su vez en 41 parcelas, por los que la AABE percibió un total de US\$ 567 millones, el 87% del total ingresado por ventas durante todo el período analizado. Salvo algunas pocas excepciones, sobresalieron los lotes destinados al desarrollo de iniciativas orientadas a sectores *premium* del mercado, tanto residencial como de oficinas comerciales. Esto se puso en evidencia en el valor promedio de los lotes, que se acercó a los U\$S 14 millones, aunque hubo subastas que llegaron a los U\$S 50 millones. A su vez, el monto total recaudado por ventas se ve engrosado por el caso de los inmuebles transferidos al GCBA¹²⁹. En un caso, se transfirieron doce inmuebles a través de un complejo mecanismo político-administrativo en el que se involucraron varios organismos del Estado Nacional y del Estado de la Ciudad (tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo). Al mismo tiempo, la Nación le transfirió a la Ciudad una deuda de U\$S 175.- millones con la Corporación Andina de Fomento, préstamo que se había

¹²⁹ Es muy importante aclarar que toda la información respecto a la cuestión de las transferencias tiene carácter PROVISORIO, por dos motivos. Por un lado, la opacidad en los procedimientos y las dificultades para acceder a la información que lo valida, no nos permiten afirmar que hemos podido relevar la totalidad de los inmuebles transferidos. Por otro lado, la mayor parte de los procesos administrativos se encuentran en alguna instancia judicial que pone en duda su efectiva implementación, ya que la mayor parte de las demandas (presentadas por ONGs y, en algunos casos, por el propio Estado Nacional) piden retraer las transferencias, para evitar que Nación se despatrimonialice y la Ciudad avance en las ventas.

utilizado para financiar la Obra del Paseo del Bajo¹³⁰. El otro caso corresponde a ocho predios que ya habían sido autorizados para la venta, y que el Gobierno Nacional transfirió al GCBA como compensación por el aporte de este último a las obras llevadas adelante en los viaductos ferroviarios de los trenes San Martín y Mitre¹³¹. Si bien en el Convenio firmado entre ambas jurisdicciones el valor utilizado es el de la tasación en pesos presentada por el Tribunal de Tasación de la Nación, todos esos inmuebles fueron subastados previamente (con resultado negativo), por lo cual tomamos como referencia el monto de base de la subasta, que totalizó poco más de U\$S 141 millones¹³². Por último, registramos la transferencia de 10 predios, 4 de ellos correspondientes al Playón Ferroviario de Palermo y 6 correspondientes al Playón de Caballito. En este caso, es la Empresa Playas Ferroviarias S.A., la desarrolladora original de ambos predios, la que transfiere los lotes a la Ciudad. Tasados en un total de poco más de U\$S 29 millones, esos lotes debían “pagar” la infraestructura necesaria para el avance de los proyectos urbanos en ambos playones, que originalmente debía estar a cargo de Playas Ferroviarias, y que ahora quedaba a cargo del GCBA.

Si sumamos los montos transferidos, el Estado Nacional enajenó tierras, entre 2015 y 2019, por un valor total de U\$S 1.001.- millones. El 91% de ese total, U\$S 913.-, correspondieron a tierras ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires; le siguen en volumen la provincia de Córdoba (U\$S 78 millones, 8% del total), Santa Fe (U\$S 8 millones, 1% del total) y residualmente la Provincia de Buenos Aires y el exterior.

¹³⁰ La obra del Paseo del Bajo resulta un tema de gran interés para pensar en su vinculación con la movilización de suelo público, en tanto fue financiado en gran medida con la venta de activos. Si bien su análisis excede a los límites de este trabajo, en el Anexo presentamos una infografía que resume los aspectos principales de este proceso. La Ley de la Ciudad Nro. 6.131 sancionada en diciembre de 2018 aprobó el mecanismo descripto más arriba, luego de lo cual el Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto 87/2019 y la DA 45/2019 que transfirió los citados inmuebles.

¹³¹ La elevación de los viaductos ferroviarios, al igual que el Paseo del Bajo, representa otro punto de entrada para la investigación alrededor de la relación entre tierra pública vacante y financiamiento de obra pública. Nuevamente, su estudio pormenorizado excede los límites de esta investigación.

¹³² El referido Convenio entre el Ministerio de Transporte, la AABE, el GCABA y AUSA fue firmado el 13 de noviembre de 2019. Posteriormente, el 5 de diciembre de 2019, se sancionó la Ley de la Ciudad Nro. 6290 que lo aprobó en este distrito.

Cuadro III. Cantidad de lotes autorizados para la venta, vendidos y transferidos por la AABE en el período 2015-2019

	LOTES AUTORIZADOS	LOTES VENDIDOS	LOTES TRANSFERIDOS
CABA	84	28	21
PBA	40	3	
Córdoba	9	2	
Santa Fe	9	4	
Exterior	8	1	
Corrientes	6		
Mendoza	5		
Neuquén	3		
Salta	3		
Santa Cruz	2		
Jujuy	1		
TOTAL	170	38	21

Fuente: elaboración propia en base al análisis de normativa, a dos informes de gestión presentados por las autoridades de la AABE al finalizar su mandato en el 2019, a relevamientos de información periodística y al análisis de normativa urbana sancionada en algunas localidades.

Cuadro IV. Recaudación (en U\$\$) por ventas y transferencias llevadas adelante por la AABE en el período 2015-2019

	RECAUDACIÓN VENTAS	TRANSFERENCIAS PASEO DEL BAJO*	TRANSFERENCIAS VIADUCTOS**	TRANSFERENCIAS PLAYONES***	TOTAL
CABA	567.106.753	175.000.000	141.699.000	29.948.951	913.754.704
PBA	639.000				639.000
Córdoba	78.448.000				78.448.000
Santa Fe	7.934.373				7.934.373
Exterior	600.000				600.000
Corrientes					
Mendoza					
Neuquén					
Salta					
Santa Cruz					
Jujuy					
TOTAL	654.728.126	175.000.000	141.699.000	29.948.951	1.001.376.077

Fuente: elaboración propia en base al análisis de normativa, a dos informes de gestión presentados por las autoridades de la AABE al finalizar su mandato en el 2019, a relevamientos de información periódica y al análisis de normativa urbana sancionada en algunas localidades.

* Junto con los inmuebles, el Gobierno Nacional le transfirió al GCBA el saldo de la deuda con la CAF por el préstamo para la ejecución de la obra del Paseo del Bajo, por un monto de U\$\$ 175.000.000.-

** Si bien el convenio firmado entre el Gobierno Nacional y el GCBA hace referencia al valor de tasación de los inmuebles en pesos corrientes, para este cálculo utilizamos el valor base de las subastas de estos inmuebles, que en todos los casos quedaron desiertas.

*** El Convenio firmado entre Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A. y el Ministerio de Desarrollo Urbano de CABA estableció los valores de los predios transferidos.

4.4 Algunas conclusiones: búsquedas redistributivas vs. estímulos al mercado

Si revisamos los datos relevados en las páginas precedentes, estamos en condiciones de confirmar la primera parte de la hipótesis que nos planteamos en un comienzo: el cambio de gobierno en el año 2015 implicó un giro en la orientación de la política de la AABE en particular, y del Poder Ejecutivo en general, en relación a la disposición de suelo público a favor del Pro.Cre.Ar. Durante el período 2012-2015 esta política fue prioritaria, expresándose en actos administrativos, cantidad de terrenos y volumen de tierras involucradas. Contrariamente, a partir del cambio de gobierno, esta agenda perdió dinamismo hasta pasar a ser prácticamente nula¹³³, observándose casi exclusivamente la continuidad de los procedimientos iniciados con anterioridad. Posteriormente, y a partir del modelo propuesto por Connolly (2018), pusimos en evidencia la primacía que en el período kirchnerista tuvo la disposición de suelo como valor de uso a favor de los beneficiarios o derechohabientes del Plan Pro.Cre.Ar. y la participación del sector empresario en el rol de empresas constructoras, mientras que durante el gobierno de Cambiemos se intentó incorporar a este esquema la cesión de tierras a favor de empresas desarrolladoras para su posterior circulación y valorización en el mercado inmobiliario.

Si en lugar de poner el foco en los cambios observados entre un período político y el siguiente, nos centramos en las características del esquema implementado entre 2012 y 2015, creemos que la evidencia presentada puede ser leída a partir de la perspectiva teórica planteada por Jaramillo (1988). En esos años, el gobierno nacional dispuso importantes fracciones de tierra pública vacante para proveer medios de consumo colectivos a sectores sociales medios y medio-bajos que, imposibilitados de acceder a una vivienda a través del mercado, priorizaron el carácter de valor de uso de la tierra. Este mecanismo implicó dejar

¹³³ Podría argumentarse (aunque no fue parte del discurso de los funcionarios a cargo de esta política durante el gobierno macrista), que al llegar éstos a la gestión, las principales parcelas de suelo apto para el despliegue de proyectos habitacionales ya habían sido puestas en circulación, y solo restaban aquellas disponibles para la venta. Este argumento presenta (al menos) dos problemas: ¿existe algún parámetro objetivo por el cual un terreno de buena localización y tamaño de la Ciudad de Buenos Aires (como los que vendió el macrismo) no pueda ser destinado a vivienda para sectores medios? Por otro lado, la hipótesis nos remite a algo que intentamos argumentar a lo largo de todo el texto: el Estado Nacional, y la AABE en particular, conoce solo parcialmente su patrimonio inmueble. Según trascendidos, durante la gestión del macrismo se incorporaron cerca de 55.000 bienes a un registro que totalizó aproximadamente 75.000. Pareciera estadísticamente poco probable que en ese nuevo caudal de bienes ninguno cumpliera con características mínimas para ser destinado a Desarrollos Urbanísticos.

de lado un funcionamiento guiado por la lógica de la ganancia, en la medida en que los créditos otorgados a los derechohabientes tuvieron tasas de interés reales negativas, y que el aporte estatal en materia de tierras y recursos monetarios para la obra solo sería recuperado al momento de la disolución del Fondo (alrededor del año 2040)¹³⁴. Al mismo tiempo, al utilizar como soporte para los Desarrollos Urbanísticos fracciones de tierra pública que no estaban contabilizadas en el Balance Nacional, y que tampoco debían ser pagadas con recursos corrientes del presupuesto nacional, el esquema se presentaba como de bajo costo fiscal.

Los resultados observados en relación al Pro.Cre.Ar. se entrelazan con las evidencias que surgen del análisis de la política de venta de tierras. Entre 2012 y 2015 detectamos, por un lado, algunos casos de ventas aisladas, tramitadas a través del mecanismo de la venta directa y vinculadas a proyectos productivos en donde los compradores priorizaron el valor de uso de la tierra: la localización, en el caso de la empresa Coto (Provincia de Buenos Aires), y la posibilidad de obtener recursos hidrocarburíferos, en el caso de YPF (Provincia de Santa Cruz). Estos procedimientos se combinaron con el caso de los Playones Ferroviarios de Palermo, Caballito y Liniers, y con el predio de la Isla de Marchi, enormes reservas de tierra pública vacante del Estado Nacional ubicadas en CABA que fueron autorizadas para la venta y el desarrollo inmobiliario. Tal como reflejamos, los avances en estos proyectos fueron dispares y ningún procedimiento llegó a concretarse en este período, no obstante lo cual estas decisiones resultaron un punto de apoyo para la política de venta de tierras que se ejecutaría en el período siguiente¹³⁵.

¹³⁴ Desde la perspectiva del gobierno nacional, y tal como expresamos al inicio del capítulo, el Pro.Cre.Ar. debía funcionar como una política de incentivo a la demanda agregada, a través del estímulo a la industria de la construcción, uno rubro caracterizado por demandar mano de obra y promover fuertes encadenamientos productivos. En la medida en que generaba empleo, el Pro.Cre.Ar. fortalecía los ingresos estatales a través del cobro de impuestos, que debían a su vez financiar el Programa. Si bien no es objeto de esta investigación, esta perspectiva también puede ser leída desde Oszlak y O'Donnell (1982) y también Jaramillo (1988), en la medida en que el Estado opera como garante de las condiciones de reproducción de del modo de producción capitalista.

¹³⁵ Tal como explicitamos más arriba, no es la prioridad de este trabajo explicar el *porqué* de estas iniciativas, ni tampoco ahondar en las dinámicas políticas que las hicieron posibles, sino comparar continuidades y cambios en períodos políticos diferenciados. Nos permitimos aquí reponer el argumento de Domínguez (2020), quien planteó en una interesante exposición que la privatización de tierras del Estado Nacional ubicadas en CABA debía pensarse no a través de las posiciones ideológicas de los sucesivos gobiernos, sino más bien de condicionantes estructurales, entre los que mencionaba cinco: la reducida extensión de la Ciudad, el alto valor de la tierra allí ubicada, la presencia de considerables extensiones de tierra perteneciente al Estado Nacional, el estructural déficit financiero del Estado Nacional y el reducido peso electoral de la Ciudad en el contexto de elecciones nacionales.

Al poner la mirada sobre el período 2015-2019, la cantidad y la sistematicidad de iniciativas implementadas por el Gobierno Nacional para facilitar el acceso de agentes privados a la tierra pública nos permite comprobar un cambio de escala en relación al período precedente. Tal como describimos previamente, este proceso estuvo marcado por una serie de particularidades. Las tres jurisdicciones (CABA, Rosario y Córdoba) en las que se avanzó de manera “exitosa” en la implementación de las ventas estuvieron marcadas por proyectos diferenciados, que por sus características involucraron a distintos agentes e implicaron volúmenes de tierra y recaudación muy dispares: mientras que en la provincia de Córdoba las subastas convocaron al sector de pequeños y medianos productores rurales¹³⁶, en Santa Fe primaron los proyectos destinados a vivienda, aunque también hubo participación de algunas empresas desarrolladoras¹³⁷. Ahora bien, el distrito en el que la apropiación y privatización de tierra pública vacante cobró centralidad fue la Ciudad de Buenos Aires: allí se localizaron la mayor cantidad de iniciativas por parte del gobierno, que puso en venta 84 lotes de un total de 170, y que logró recaudar más de U\$S 567.- millones, que representaron casi 9 de cada 10 dólares generados en el marco de esta política. La tierra pública, en este caso, se transfirió a manos de empresas que se orientan a la producción inmobiliaria de mercado, y en los que la tierra resulta un activo clave en tanto valor de cambio.

A la luz de esta información, y retomando los planteos de O’Donnell (1984), Oszlak (1984) y Oszlak y O’Donnell (1982) respecto al carácter complejo y contradictorio que evidencian las políticas públicas (como expresión empírica de la dominación política), creemos que es posible argumentar, de manera simultánea, la necesaria continuidad en relación a las políticas de ventas de tierras públicas implementadas por el Estado Nacional por parte de gestiones gubernamentales de signos políticos opuestos y, al mismo tiempo, el cambio en la orientación predominante en relación a esta agenda a partir del año 2015, producto de la intensificación y sistematización de las iniciativas que en esa dirección se promovieron, así como de la participación que las mismas promovieron en relación al sector privado empresarial. En particular, la transferencia del patrimonio público vacante localizado en la Ciudad de Buenos

¹³⁶ Incluso a través de sus instituciones representativas, Federación Agraria, Cartez y CONINAGRO. Resulta de interés pensar el vínculo entre la base social a la cual estuvo destinada esta línea de trabajo y el sustento político construido por el frente político CAMBIEMOS entre los sectores vinculados al agro.

¹³⁷ https://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id_um=185671-boom-de-desarrollos-inmobiliarios-en-espacios-ferroviarios-en-desuso-la-nacion-se-desprende-de-tierras-en-la-ciudad-de-santa-fe

Aires a favor de empresas inmobiliarias es lo que nos permite, al mismo tiempo, identificar este accionar como un caso concreto de “empresarialismo urbano” (Harvey, 1989), confirmando la última parte de nuestra hipótesis.

El impacto destacado que pudimos comprobar que tuvo la política de venta de tierras sobre el ámbito específico de la Ciudad de Buenos Aires entre 2015 y 2019 en relación con lo acontecido en el período bajo análisis, así como el tipo de agentes empresarios involucrados, nos impulsaron a profundizar la indagación de lo allí acontecido. Entendemos que esto es fundamental para elaborar una correcta interpretación de las implicancias que tuvo la política de venta de tierras públicas observada a lo largo de todo el período de análisis. A ello dedicaremos el próximo capítulo, en el que abordaremos tanto las iniciativas desplegadas por la AABE para subastar las tierras públicas vacantes ubicadas en el distrito de la CABA, así como los resultados obtenidos en relación a tipo de agente empresario convocado. Esto nos permitirá abordar nuestra hipótesis en relación al carácter de la tierra pública vacante como vehículo para el proceso de financiarización inmobiliaria.

5 Capítulo 4. Seduciendo al capital: facilitación y re-escalamiento en el proceso de privatización de tierras públicas porteñas entre 2015 y 2019

5.1 Introducción

Tal como planteamos en el capítulo precedente, la Ciudad de Buenos Aires se configuró como un distrito destacado al momento de abordar la política de venta de tierras públicas vacantes a lo largo de todo el período analizado, y en particular durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), cuando esta forma de movilización de suelo público se constituyó como la orientación predominante en las políticas públicas en la materia. Esta afirmación puede justificarse, por un lado, por la dimensión de los recursos involucrados: tanto en cantidad de lotes como en recaudación, el distrito superó ampliamente al resto de las provincias afectadas. Otra cuestión a destacar tiene que ver con el tipo de agentes empresarios involucrados: fue en la CABA en donde se concentró la participación de empresas inmobiliarias (a diferencia de lo ocurrido en otros distritos en los que primaron los productores agropecuarios –Córdoba- o los usuarios finales –Santa Fe-). Por último, es importante remarcar un dato que mencionamos, pero en el que no profundizamos aún: el volumen promedio de las subastas de CABA se ubicó en los U\$S 14 millones por parcela, aunque hubo casos en los que este valor llegó a los U\$S 50 millones.

La centralidad asumida por la CABA en los procesos de fijación del capital inmobiliario no es una anomalía ni una excepción en relación con otras grandes metrópolis occidentales. En su condición de ciudad capital y a la vez centro de comando económico y político-administrativo, puede ser considerada una “ciudad global”, las cuales siguiendo a Sassen (1995), se han convertido en distrito privilegiado de los flujos de capital, que con su llegada han promovido las transformaciones que la etapa actual del capitalismo les exige para poder ejercer dichas funciones de comando. Por su parte, De Mattos (2010) ha indagado en las características específicas que esta dinámica asumió en las “metrópolis latinoamericanas”, atravesadas por la condición subordinada de nuestros países, lo cual ha llevado a formas particulares en las que el capital “pisa suelo” (De Mattos, 2010; p. 86) en nuestros territorios. En este marco, Ciccolella (1999), Ciccolella y Mignaqui (2011) y Ciccolella y Vecslir (2012) han analizado la forma específica en la que el capital inmobiliario ha impactado en la RMBA

en general, y en la Ciudad de Buenos Aires en particular. Es en el contexto de estos procesos que sostenemos que lo acontecido en la CABA entre 2015 y 2019 configura un fenómeno distinguible respecto a lo sucedido en los otros distritos en donde se subastó tierra pública vacante. Esto justifica un abordaje específico y diferenciado, especialmente si lo que intentamos es indagar en algunos aspectos vinculados al proceso de financiarización inmobiliaria, en los que el capital financiero global puede jugar un rol dinamizador determinante.

A partir de estas aclaraciones, y para avanzar en nuestra investigación, nos planteamos una serie de preguntas: ¿Cuáles fueron las iniciativas llevadas adelante por la AABE en la búsqueda de compradores para las tierras públicas de la Ciudad? ¿Buscó el organismo convocar a un tipo específico de agente económico? ¿Qué tipo de productos y qué argumentos se priorizaron a la hora de promocionar los bienes públicos? Esta serie de preguntas deberán ser complementadas por otras, su contracara: ¿Qué resultados tuvo esta política? ¿Cuáles fueron los agentes que efectivamente fijaron su capital en las tierras públicas que la AABE puso a la venta? ¿Se los puede categorizar de alguna manera?

Todas estas preguntas deberán ayudarnos a responder al interrogante de fondo que anima este capítulo, que refiere más específicamente al rol del Estado: ¿implicó la política de venta de tierras públicas un hito relevante en la dinámica del proceso de financiarización inmobiliaria tal como lo definimos anteriormente siguiendo a Aalbers, es decir, como “(...) *el dominio creciente de actores, mercados, prácticas, mediciones y narrativas financieras en varias escalas (...)*” (Aalbers, 2019; p. 4). y, más específicamente, como el “*ascenso de vehículos de inversión como private equity, hedge funds, empresas que cotizan en bolsa y REITs*”¹³⁸? (Aalbers et. all., 2020; p. 201)¹³⁹. O, planteado en términos que le otorgan centralidad a nuestro objeto de investigación principal: ¿funcionó la tierra pública vacante como un vehículo para dinamizar los procesos de financiarización *inmobiliaria* en nuestro país en el marco de un proceso de financiarización económica de larga data?

¹³⁸ Los REIT (*Real Estate Investment Trus*) son vehículos de inversión específicos creados en los años 60 en los EE.UU. para canalizar fondos financieros hacia el sector inmobiliario. En México y Perú existen los FIBRA (*Fideicomisos de inversión en Bienes Raíces*), y en España se han creado recientemente las SOCIMI (*Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria*).

¹³⁹ La traducción de las dos citas es propia.

Para elaborar nuestras respuestas, trabajaremos en dos direcciones. Inicialmente, describiremos una serie de acciones llevadas adelante por la conducción de la AABE: definición del tipo de producto inmobiliario ofertado, construcción de alianzas intra estatales para la promoción de inversiones, participación en eventos de *real estate*, viajes al exterior y reuniones con potenciales inversores. Luego, puntualizaremos en el tipo de agente económico convocado y de las razones esgrimidas para ello, así como en los resultados obtenidos en esa búsqueda. A partir de los datos analizados (viajes, reuniones, exposiciones, productos ofertados, compradores), intentaremos probar nuestra hipótesis, que plantea que la AABE habría utilizado a la tierra pública vacante localizada en la Ciudad de Buenos Aires como vehículo para llevar adelante una política activa y deliberada que tenía como objetivo facilitar (Harvey, 1989) la participación de un tipo específico de agente económico: un conjunto de grandes fondos financieros que operan en el mercado global, que invierten (principalmente, o al menos en parte) en el sector inmobiliario o del *real estate*, y que son agentes determinantes en la marcha de los procesos de financiarización inmobiliaria. La búsqueda de este re-escalamiento, es decir, de la incorporación de un conjunto de agentes transnacionales a la dinámica inmobiliaria local (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Kirlpatrick y Smith, 2011) era vista como una condición indispensable para darle continuidad a la estrategia planteada por el gobierno, habida cuenta del volumen y tamaño de los agentes ya intervinientes en el mercado local. No obstante, el contexto en el que estas políticas se implementaron se vio alterado por el agravamiento de las condiciones macro-económicas en las que se vio sumido el país a partir de abril del año 2018¹⁴⁰, truncando los avances observados hasta ese momento, y llevando a que la llegada de fondos financieros internacionales fuera limitada, primando la participación de las grandes desarrolladoras tipo holding, las grandes y medianas desarrolladoras locales y los grandes grupos económicos en la privatización del suelo público llevada adelante en esos años. Esto nos permitiría concluir que el intento de financiarización llevado adelante por el gobierno nacional con la tierra

¹⁴⁰ Un conjunto de alteraciones en las condiciones de funcionamiento de la economía global (sobre todo el aumento de las tasas de interés y la búsqueda de plazas seguras de inversión para una cantidad de fondos financieros que circulan por distintas plazas del mundo) impactó de manera pronunciada sobre la evolución de los indicadores macroeconómicos locales, produciendo una significativa salida de capitales y consecuentemente un fuerte aumento en el tipo de cambio. En una economía bi-monetaria como la Argentina, y condicionada por una fuerte restricción externa, las consecuencias de esta situación se extienden rápidamente por el conjunto de la economía. Volveremos sobre este tema más adelante.

pública vacante como vehículo, lejos de evolucionar de manera lineal, habría atravesado avances y retrocesos muy pronunciados y en un lapso de tiempo muy breve. En la medida en que las consecuencias de estas políticas se manifiestan plenamente en temporalidades más largas, evitaremos definiciones taxativas respecto a sus resultados (“éxito” vs. “fracaso”); por el contrario, postularemos que se desarrolló en esos años un “experimento de financiarización” (Socoloff, 2021)¹⁴¹, en el contexto de un proceso de financiarización de más larga data y que preexiste a lo acontecido en los años aquí analizados.

El capítulo se organizará de la siguiente manera. En la primera parte, indagaremos en las distintas iniciativas llevadas adelante por el gobierno, y en particular por la AABE, a fin de promover la participación de fondos financieros en la agenda de subastas local. Luego, analizaremos las respuestas del sector empresario, a partir de una descripción de las características que asumió la fijación de capital, el tipo de agentes involucrados y las temporalidades en las que esto sucedió. Finalizaremos el capítulo con algunas conclusiones.

5.2 Facilitación y re-escalamiento: el estado como agente activo

5.2.1 El contexto macro y las reformas sectoriales

Siguiendo la propuesta de Theodore, Peck y Brenner (2009), entendemos que en el gobierno nacional de Mauricio Macri hubo un “primer momento”¹⁴² de reformas gradualistas orientadas al mercado, determinado por la implementación de un conjunto de medidas de

¹⁴¹ Este concepto fue presentado en el capítulo 1. Entendemos que su potencia radica más en caracterizar las formas en las que avanza la financiarización inmobiliaria en nuestro país, que en evaluar los resultados concretos de una medida o conjunto de medidas. Esta cita lo ejemplifica: “[La financiarización inmobiliaria en la Argentina] *No es un proceso evolutivo y progresivo, sino a partir de experimentos y saltos. (...) El proceso de financiarización avanza mediante marchas y contramarchas, mediante saltos cualitativos, que tienen que ver con saltos normativos, momentos de alta rentabilidad, momentos de baja tasa de interés, momentos de alta liquidez internacional, momentos de desregulación de la entrada y salida de capitales en el caso de la Argentina, etc. (...)*” (Socoloff, 2021).

¹⁴² Dicen al respecto los autores: “*Proponemos analizar el neoliberalismo realmente existente en referencia a dos ‘momentos’ dialécticamente entrelazados, pero analíticamente diferenciables: primero, la destrucción (parcial) de disposiciones institucionales y acuerdos políticos vigentes, mediante iniciativas reformadoras orientadas al mercado; y segundo, la creación (tendencial) de una nueva infraestructura para un crecimiento económico orientado al mercado, la mercantilización de bienes y servicios (su transformación en commodities), y una normatividad centrada en el capital.*” (Theodore, Peck y Brenner, ob. cit., página 6).

carácter macroeconómico, que Schorr, Cantamuto y Costantino (2018) caracterizan como un “giro regresivo” en relación a lo observable en el período previo. Entre las medidas más relevantes que evidencian esta perspectiva, los autores destacan la ley que habilitó el pago a los denominados “fondos buitres”, la reducción (y en algunos casos eliminación) de las retenciones a las exportaciones y la liberación (llamada “sinceramiento”) de precios en los sectores regulados (servicios públicos, combustibles, medicina privada, etc.). Según los autores, estas medidas implicaron una transferencia de ingresos a fracciones del capital financiero, grandes exportadores y prestadoras de servicios públicos que implicó alrededor de 5 puntos del PBI (Schorr et. al., 2018; p. 27). Al mismo tiempo, el gobierno habilitó un blanqueo de capitales¹⁴³, sancionó la Ley 27.328 de Participación Público-Privada (luego, y a través de un decreto, fijaría jurisdicción en el extranjero en caso de litigios). A fines del 2017, y en el marco de fuertes tensiones sociales, el oficialismo avanzó con las leyes de Reforma Previsional (Ley 27.426) y Fiscal (Ley 27.430).

Todas estas medidas se dieron en el contexto de la supresión de los controles cambiarios y la unificación del tipo de cambio, implementados luego de una importante devaluación inicial, de sesgo fuertemente regresivo. La liberalización del mercado financiero y de capitales especialmente, pero el conjunto de políticas macro en términos más generales, se plantearon en el marco de la declarada intención de “volver al mundo”¹⁴⁴, recobrando la confianza de los inversores, lo que supuestamente daría lugar a una “lluvia de inversiones”. Es en este contexto que los autores ubican la participación de las principales autoridades políticas Argentina en el Foro Mundial de Davos de 2016, la asistencia de representantes nacionales

¹⁴³ El Blanqueo de Capitales es una medida repetida periódicamente por parte de las administraciones nacionales, con el objetivo de recuperar para el sistema local parte de los activos que se encuentran fuera del sistema, promoviendo así la inversión. En 2008 se sancionó la Ley 26.479 y en 2013 se sancionó la Ley 26.860, ambas con el mismo objetivo.

¹⁴⁴ Desde los inicios de su Gobierno, el presidente Mauricio Macri recorrió Fotos e instancias internacionales promoviendo a la Argentina como destino de inversión seguro para los capitales internacionales. Así se manifestaba en el marco de la reunión anual de la Clinton Global Initiative, en septiembre de 2016: *“La Argentina, como saben, sufrió décadas de populismos y las cosas empeoraron mucho durante los últimos 10 años. (...) Queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo”* (...) *“hay mucho entusiasmo y optimismo en el país y un entendimiento de lo que tenemos que hacer para volver a ser un país confiable: (...) unificar el tipo de cambio, salir del cepo y el default y arreglar con los holdouts”*. Citado en <https://www.casariosada.gob.ar/slider-principal/37334-mauricio-macri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo>

a foros internacionales de promoción de negocios, e incluso la presencia del país en las reuniones del G20.

Por otro lado, y desde una perspectiva sectorial, el gobierno se planteó abordar un problema histórico de nuestro país: el limitado desarrollo del crédito hipotecario para promover el acceso a la vivienda (Socoloff, 2019b)¹⁴⁵. Fue así que en abril de 2016 y a partir de su reglamentación por parte del BCRA, comenzó a implementarse el modelo de créditos indexados por inflación, o créditos UVA, que permitió que los bancos, cubiertos de los riesgos inflacionarios, ampliaran los montos y los plazos del capital a préstamo, al tiempo que se redujo el capital inicial que deberían aportar los tomadores del crédito. Socoloff (2019b) demuestra la fuerte incidencia de los desarrolladores y sus cámaras empresarias en la implementación de esta propuesta, en conjunto con los lineamientos planteados por consultores y organismos multilaterales, y caracteriza este proceso a partir de la perspectiva de las coaliciones urbano-financieras como agentes organizadores de la financiarización. Es importante recordar aquí que el aumento en el volumen de la deuda hipotecaria es uno de los componentes fundamentales para detectar procesos de financiarización inmobiliaria según la conceptualización de este fenómeno que tomamos de Aalbers et. al. (2020). En todo caso, y tal como lo demuestran los datos referidos a la expansión del crédito hipotecario en estos años¹⁴⁶, la implementación de los créditos UVA se configuró como un elemento indispensable para el apalancamiento del mercado inmobiliario.

En este contexto, resulta relevante el planteo de Socoloff (2019a), que demuestra que durante el período 2002-2015, el *boom inmobiliario* que atravesó el país se financió principalmente

¹⁴⁵ Tal como describimos en la nota XX del capítulo 2, durante el período 2002-2015 los indicadores referidos al crédito hipotecario mostraron desempeños muy bajos en relación a lo observado en los años 90 en la Argentina, así como en comparación a lo que se vivió a principios de este siglo en otros países de la región. Para el año 2013, apenas el 6% de las las operaciones inmobiliarias en Buenos Aires se realizaban a través de créditos hipotecarios (BCRA, citado en Socoloff, 2019b). En CABA, el promedio de escrituras realizadas con hipoteca fue para el período 2002-2015 de apenas el 13%, muy por debajo del 52% del período 1993-2001 (Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, citado por Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA)

¹⁴⁶ Baer y Di Giobambattista (2018). También ver al respecto los informes del CEPA que además de información presentan una mirada crítica respecto a esta herramienta: “Créditos UVA: balance a dos años de su lanzamiento” (disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/28-creditos-uva-balance-a-dos-anos-de-su-lanzamiento.html>) y “Préstamos hipotecarios UVA: análisis de la situación actual de los hipotecados y evolución del mercado” (disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/210-prestamos-hipotecarios-uva-analisis-de-la-situacion-actual-de-los-hipotecados-y-evolucion-del-mercado.html>).

con ahorro local y/o deuda a corto plazo, y que “*el sistema financiero internacional no inyectó fondos en el sector inmobiliario local, salvo en el breve período 2005-2007, proceso que fue luego interrumpido por la crisis internacional*” (Socoloff, 2019a; p. 15). En este sentido, si tenemos en cuenta las orientaciones macroeconómicas del gobierno referidas más arriba, es razonable preguntarse respecto al rol que el capital financiero en general, pero más específicamente los fondos financieros con interés en el sector inmobiliario, podrían jugar en el proceso de privatización de suelo público vacante en curso.

5.2.2 Las políticas públicas de seducción del capital financiero

Es el momento de poner la mirada sobre un conjunto de acciones e iniciativas llevadas adelante por la AABE, para evaluar si hubo efectivamente un interés y una búsqueda explícita y definida por convocar a algún tipo específico de agente inmobiliario. Para ello, profundizaremos en una serie de variables de análisis que, enmarcadas en las políticas macroeconómicas y sectoriales ya mencionadas, buscan dar cuenta de lo que Theodore, Peck y Brenner (2019) definen como un “segundo momento”¹⁴⁷ de reformas orientadas hacia un neoliberalismo urbano. Las agruparemos en tres enfoques o dimensiones: por un lado, abordaremos aspectos materiales (qué tipo de predio se subastó y a partir de qué precio); por otro, revisaremos aspectos institucionales (qué tipo de alianzas inter institucionales se construyeron, qué países se visitaron, con quiénes se reunieron las autoridades de la AABE); por último, describiremos algunos elementos discursivos en relación a los “casos de inversión”¹⁴⁸.

Comencemos entonces por la cuestión material, haciendo una descripción de los principales predios subastados que contempla tanto los precios base de los terrenos como el tipo de producto inmobiliario que allí se autorizaba a construir (metros construibles, usos y ubicación). Postulamos aquí que las características de los predios ofertados operan como determinantes del tipo de agente desarrollador que potencialmente puede estar interesado y

¹⁴⁷ Ver cita 127 más arriba.

¹⁴⁸ La frase corresponde a uno de los entrevistados. Más adelante compartiremos la cita completa, junto con el contexto en el que fue utilizada.

en condiciones de pujar para obtener la tierra, al menos en dos sentidos. “Por abajo”, podemos afirmar que un precio de base elevado para el terreno funciona como barrera de entrada para el universo atomizado de pequeños y medianos desarrolladores, que no tienen capital propio ni acceso al mercado de capitales y que operan a partir de la pre-venta de unidades y del canje del terreno por metros construidos. A la inversa, también existen las barreras “por arriba”: las reglas de funcionamiento de los inversores estructurados, que manejan grandes volúmenes de fondos, desestiman la posibilidad de que estos agentes fijen capitales en proyectos de baja envergadura. Estos elementos deben conjugarse con la existencia, en todos los procesos de subasta analizados, de una cláusula de “cargo al comprador”¹⁴⁹, que obligaba al ganador de la subasta a llevar adelante la construcción permitida en un plazo determinado, escalando los volúmenes de capital requeridos para solventar el proyecto y restringiendo al mismo tiempo el negocio del *stockeo* y de la especulación con la tierra.

En paralelo, el volumen de capital necesario fijado en el terreno debe combinarse con el tipo de producto inmobiliario a desarrollar y la estrategia de negocios que de allí se deriva. Los inmuebles comerciales, y sobre todo los de categorías *premium* ubicados en alguno de los corredores destacados de la CABA¹⁵⁰, implican una enorme inversión constructiva; y si bien existe la “producción por encargo” (para alguna empresa que necesita metros cuadrados de oficina) en los últimos años ha ganado relevancia el negocio de oficinas de alquiler para la obtención de renta. Esto requiere de la capacidad financiera para inmovilizar capital por largos períodos de tiempo, condicionando los actores capaces de posicionarse en el rubro. Así lo plantea Socoloff (2018): “(...) *los inmuebles comerciales requieren mayores niveles de inversión e inmovilización de capital, por lo que son usualmente fondos grandes quienes se posicionan en activos comerciales para usufructuar una renta*” (Socoloff, 2018; p. 12). En cambio, en el caso de los desarrollos residenciales (incluso los de categoría *premium*), es

¹⁴⁹ Esto se planteaba, por ejemplo, en el caso de las subastas de Catalinas Norte II. Los compradores tenían un plazo determinado para llevar adelante las obras, luego de lo cual comenzaba a aplicarse multas de carácter automático con precios dolarizados.

¹⁵⁰ Al respecto, nos remitimos a la caracterización de corredores de oficinas que hace Cushman & Wakefield. Se puede acceder a sus informes en la página web: <https://cushwakeargentina.com/>

más común el apalancamiento a través del mecanismo de pre-venta a partir de “grupos de inversores” que los desarrolladores van reuniendo a lo largo del tiempo¹⁵¹.

En el siguiente cuadro (Cuadro V) presentamos una distribución de los predios que llegaron a ofertarse en subasta, utilizando como referencia el precio base inicial¹⁵². Si tomamos la cantidad de predios en venta según los rangos de precio que construimos, pareciera haber una distribución relativamente homogénea entre proyectos de distinto volumen. No obstante, muy distinta es la situación si lo que observamos es la suma de los montos de base: en este caso, los predios cuya inversión partía de U\$S 20 millones, representaron más del 70% de los recursos que la AABE intentó recaudar, evidenciando una fuerte concentración de la política de venta de tierras sobre este tipo de proyectos. Una mirada complementaria es la que reflejamos en el Cuadro VI, en el que detallamos los doce principales proyectos de la AABE, sumando información respecto el volumen constructivo allí previsto, el tipo de desarrollo a implementar y su ubicación¹⁵³. Como puede observarse, destacan allí los proyectos de más de U\$S 40 millones. En todos los casos, se trata de lotes que están ubicados en los distritos de oficinas y residenciales más destacados y caros de la Ciudad de Buenos Aires, en los que los precios de las oficinas se pactan en dólares por metro cuadrado, al igual que en el mercado internacional.

¹⁵¹ Es común encontrar declaraciones en ese sentido entre los directivos de las principales empresas desarrolladoras. Ver ejemplos aquí: <http://www.reporteinmobiliario.tv/video-1484574633-desarrolladora-abv-trae-la-marca-armani-a-argentina.html>

¹⁵² Como veremos más adelante, en algunos casos los precios base disminuyeron en segundas o terceras convocatorias, luego de que las convocatorias iniciales quedaran desiertas.

¹⁵³ Reconstruimos la ubicación a partir de la caracterización del Mercado de Oficinas Clase A que hacen las principales consultoras inmobiliarias para la Ciudad de Buenos Aires y el corredor norte. La relevancia de este tipo de actores y su contribución para “transparentar” el mercado inmobiliario local hacia los inversores ha sido bien destacada por Socoloff (2017).

Cuadro V. Predios ofertados en subasta en la CABA entre 2015 y 2019 agrupados según el valor base de la subasta

Valor Base de la Subasta	Cantidad de inmuebles	%	Monto total en subasta	%
U\$S 20 ó más millones	16	26%	557.000.000	71%
U\$S 10 a 20 millones	6	10%	98.503.700	12%
U\$S 5 a 10 millones	11	18%	71.832.000	9%
U\$S 1 a 5 millones	17	28%	57.159.139	7%
Menos de U\$S 1 millón	11	18%	4.002.159	1%
TOTAL	61	100%	788.496.998	100%

Fuente: elaboración propia en base a los pliegos de subasta.

Cuadro VI. Caracterización de los proyectos a desarrollar en los principales lotes subastados por la AABE en CABA entre 2015 y 2019

PROYECTO URBANO	Precio Base Original (en U\$S)	Tipo de Desarrollo	Metros Construibles	Submercado
Libertador - Retiro	66.000.000	Oficinas	85.000	Retiro - Plaza San Martín
Catalinas Norte II	50.000.000	Oficinas	44.100	Catalinas - Plaza Roma
Catalinas Norte II	45.000.000	Oficinas	44.100	Catalinas - Plaza Roma
Catalinas Sur	45.000.000	Mixto	150.000	Puerto Madero
Catalinas Norte II	40.500.000	Oficinas	44.100	Catalinas - Plaza Roma
Catalinas Norte II	40.000.000	Oficinas	44.100	Catalinas - Plaza Roma
Catalinas Norte II	40.000.000	Oficinas	44.100	Catalinas - Plaza Roma
Ocampo	40.000.000	Oficinas	35.000	S / D
Puerto Madero	33.000.000	Mixto	33.200	Puerto Madero
Puerto Madero	27.000.000	Mixto	20.100	Puerto Madero
Catalinas Norte II	25.000.000	Oficinas	30.800	Catalinas - Plaza Roma
Catalinas Norte II	23.000.000	Oficinas	30.800	Catalinas - Plaza Roma

Fuente: elaboración propia en base a los pliegos de subasta.

Pongamos en relación esta información referida a los predios en venta con los objetivos que se planteaba la AABE. Esto decía al respecto Ramón Lanús, el Presidente del organismo en este período:

“Pero yo tenía muy claro que había que traer inversores a la Argentina, ese era el driver, y que los inmuebles que nosotros teníamos para vender eran una excusa interesante para tratar de traer gente a la Argentina. (...) el éxito no era necesariamente que me compraran un inmueble a mí, sino que haya inversiones en real estate en Argentina (...) porque yo creía que si crecía el mercado de real estate en Argentina, eso después iba a impactar en los precios y en los jugadores sobre los terrenos que nosotros teníamos.” (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

Esta búsqueda de inversores extranjeros, que se entroncaba con los objetivos macroeconómicos de carácter general planteados por el gobierno, asumía una forma específica en el caso del mercado inmobiliario, determinada por las características de sus principales agentes:

“Era plenamente consciente que teníamos que abrir el mercado para que jueguen jugadores de otros países, que con esos “tickets” [N.d.R.: en relación al precio de base de las subastas en CABA] en Argentina iban a ser muy poquitos.” (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

Y en el mismo sentido se expresaba Pedro Comín Villanueva, el Vicepresidente del organismo:

“Lamentablemente, y sigue siendo hoy así (...) el mercado argentino, en términos de desarrollo urbano inmobiliario, es muy pequeño. Vos tenés 4, 5, 6, 7 grupos grandes, y después tenés mucho mediano, mucho pequeño. Y el producto que teníamos era para esos tickets, eran esos valores que mencionas vos [en relación a las subastas de más de 40 millones de U\$S]. Es un problema del tamaño del mercado.” (Pedro

Comín Villanueva, Vicepresidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 27-10-2020).

Tal como se evidencia en estas declaraciones, la estrategia de la AABE se elaboró a partir de dos definiciones. En términos generales, el objetivo prioritario (el “*driver*”) era atraer inversiones al sector inmobiliario, utilizando a las tierras públicas como un elemento de convocatoria. Esto debía implementarse en el contexto de un mercado caracterizado a partir de la presencia de unos pocos “*grandes jugadores*”, lo que llevaba a la necesidad de “*abrir el mercado*” a jugadores de otros países. Es en este marco que debe entenderse la alianza estratégica que el organismo construyó con la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), tal como planteaba Ramón Lanús, el entonces presidente de la AABE:

*“Todo ese laburo comercial en el extranjero lo hicimos con la Agencia de Inversiones (...) especialmente con un economista que se llamaba Alejandro Heimann. (...) Me senté con ellos y les dije, tengo un montón de laburo, tengo un equipo comercial muy limitado, pero tengo productos que son espectaculares para tratar de traer inversiones a Argentina. De hecho, firmamos un convenio (...)”*¹⁵⁴ (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

Miremos con un poco más de detalle este organismo. La AAICI fue constituida a partir de la Fundación Exportar, creada durante los años 90 y reconvertida en Agencia por el gobierno de Mauricio Macri¹⁵⁵. Originalmente destinada a estimular las exportaciones, en su nueva versión el organismo fortaleció el perfil orientado a promover las inversiones extranjeras a partir de diversas políticas de “*facilitación*”¹⁵⁶. Para ello fue creada un área específica dentro del organismo, una de cuyas primeras tareas fue la organización del “*Foro de Inversión y Negocios de Argentina*”, llevado adelante en septiembre de 2016 y bautizado por la prensa como el “*Mini Davos*”. Alejandro Heimann (luego designado Director de Infraestructura y

¹⁵⁴ No nos fue posible localizar el convenio referido en los portales que proveen información sobre el accionar estatal. Hemos hecho un Pedido de Información Pública pero aún no hemos tenido respuesta.

¹⁵⁵ Resolución 83/2016 del Ministerio de Producción.

¹⁵⁶ El término era utilizado en materiales de presentación del organismo.

Real Estate de la AAICI), fue uno de los responsables de coordinar el equipo de trabajo que organizó ese Foro, en donde conoció al Presidente de la AABE, Ramón Lanús y a partir de lo cual se forjó su alianza de trabajo:

“Una de las tareas del Foro había sido determinar cuáles eran los sectores de los cuales se iba a hablar. Uno de ellos fue el sector inmobiliario. (...) había y sigue existiendo un potencial muy importante de inversión en el sector inmobiliario. La Argentina tiene espacio urbano de calidad y tiene una falta tremenda de metros cuadrados de oficina. (...) Durante el Foro organizamos esos contenidos sectoriales y tuve la oportunidad de trabajar con Ramón.” (Alejandro Heimann, Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

Resulta interesante repasar el perfil de Heimann¹⁵⁷. Argentino, radicado en Francia en donde estudió administración de empresas y ciencias políticas, desarrolló una importante carrera profesional como analista en distintas instituciones financieras francesas, a partir de lo cual ganó experiencia y trato con Fondos de Inversión globales. Siguiendo un camino similar al de otros profesionales (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015), buscó comprometerse con la gestión pública a partir de una genuina y profunda convicción respecto a la posibilidad de aportar al crecimiento y desarrollo del país desde su formación y su experiencia. El propio Heimann destaca el valor de ese recorrido para su trabajo posterior con la AABE:

“Durante ese periodo yo lo que aprendí, desde un punto de vista laboral que fue valioso después en el AABE, fueron dos cosas. Por un lado, el valorizar activos desde un punto de vista financiero, desde el punto de vista de un fondo de inversión; y el otro, aprender a vender, a hacer marketing con Fondos de Inversión internacionales.” (Alejandro Heimann, Director de Infraestructura y Real Estate en

¹⁵⁷ Entendemos esta referencia al perfil de Heimann desde la perspectiva que propone Florence Weber (2015). Tal como plantea la autora, su enfoque no se orienta al estudio de biografías, sino que intenta comprender el comportamiento colectivo a partir de la pertenencia de los agentes a “comunidades epistémicas”, con creencias, valores y saberes compartidos, construidos a partir de procesos formativos y prácticas profesionales sostenidas en el tiempo. El rol clave asumido por este funcionario en relación a la agenda de trabajo bajo análisis amerita estas referencias personales. Al mismo tiempo, postulamos que esto dialoga con los planteos de Aalbers referidos al progresivo dominio de la prácticas y narrativas financieras en los procesos de financiarización. (Aalbers, 2019).

la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

Producto de la alianza entre ambos organismos, se configuró una agenda de trabajo. Heimann describe muy claramente uno de los aportes fundamentales de la AAICI:

“Es muy fácil lo que hacíamos. Punto uno, entender quiénes eran los fondos que podían llegar a invertir, en donde estaban. (...) estamos hablando de treinta o cuarenta actores, de los cuales hay unos diez que son lo que más interés pueden llegar a tener. Lo que hicimos fue mapear eso, quien es esta gente, armar ese listado de fondos.” (Alejandro Heimann, Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

A partir de esta información, se elaboró un listado de los principales eventos y foros inmobiliarios y de *real estate* en los cuales se nucleaban esos inversores. La AABE y la AAICI participaban de esos eventos y jornadas, y complementaban eso con la organización de reuniones colectivas o bilaterales con algunos actores específicos, que contaban con el apoyo de la Cancillería y se llevaban adelante en la sede local de la Embajada Argentina. En algunos casos en los que resultaba necesario por la relevancia o el interés manifestado por un potencial inversor, estos *Road Shows* incluso contemplaron visitas a gerentes o representantes en sus oficinas o lugares de trabajo¹⁵⁸.

En el Cuadro VII puede verse un detalle de los viajes realizados por el Presidente de la AABE, que se concentran casi en su totalidad entre marzo de 2017 y mayo de 2018, con la excepción de un viaje a mediados de 2019 (volveremos sobre la cuestión de la temporalidad

¹⁵⁸ La información surge, por un lado, de documentos de trabajo de la AAICI que registraban los resultados de los viajes y reuniones de trabajo. También, de las siguientes afirmaciones de Heimann: *“El viaje habitual era un evento multitudinario o participar en un Foro, o una presentación hecha en la Embajada o Consulado, a la cual convocabas todos los actores relevantes en donde estabas y seguido de reuniones "uno a uno", la mayoría en la embajada y algunas en las oficinas de los inversores. Yo lo que hice es replicar la forma de trabajar que teníamos en Europa en el Banco. Todo el mundo hace lo mismo, es un "roadshows", el termino anglosajón es ese. Vos hacer un evento, donde vos presentas, y después reuniones uno a uno. En la presentación sirve ser más abarcativo, y el uno a uno es más quirúrgico, más enfocado a alguien que vos sabes que tiene un potencial muy importante o que es un candidato por ahí más chico, pero sabes que está mirando y que realmente vos desde el Estado vayas a hablarle y a contarle y mostrarle con que profesionalismo estás haciendo las cosas podía ser un diferencial. Eso es lo que hicimos.”*

cuando analicemos los resultados obtenidos en el proceso de subastas). A lo largo de ese período, el organismo visitó cuatro veces Nueva York (EE.UU.), dos veces Chile, estuvo en Colombia, Brasil, México, Perú y Francia. Como se evidencia, el continente americano en su conjunto tuvo prioridad frente a los destinos europeos; y si bien Nueva York fue visitado varias veces, los países latinoamericanos sumados reunieron la mayor cantidad de presencias. Esta selección de destinos no fue producto del azar, sino resultado de las decisiones y prioridades establecidas por la AAICI en conjunto con la AABE. Esto decía al respecto Ramón Lanús:

“Que me acuerde, fuimos a Chile, a Colombia, Perú, a Brasil, a EEUU, México y Francia. Con un criterio: nosotros tenemos que ir a los fondos de EE.UU., pero es probable que tengan todos procesos de aprobación mucho más largos, y es más fácil tratar de conseguir guita grande de Latinoamérica, que van a tomar la decisión más rápido. Por eso hacíamos las dos puntas.” (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

En un sentido similar se expresaba Heimann:

“Y vos lo que mirabas eran los Fondos que estaban invirtiendo en los países vecinos. El Fondo Internacional que está invirtiendo en Uruguay, ¿porque no está invirtiendo en Argentina? El que está invirtiendo en Chile, en Paraguay, ¿por qué no está invirtiendo acá?” (Alejandro Heimann, Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

Cuadro VII. Descripción de los viajes al exterior llevados adelante por el Presidente de la AABE entre 2015 y 2019.

Fecha	Destino	Descripción del Evento	Síntesis de resultados
Marzo 2017	Cannes, Francia	Evento de líderes del sector inmobiliario internacional	Se generaron reuniones con potenciales inversores para los proyectos inmobiliarios impulsados desde la Agencia.
Marzo 2017	Nueva York, EE.UU.	Sin datos	Se generaron reuniones con potenciales inversores para los proyectos inmobiliarios impulsados desde la Agencia
Julio 2017	Santiago, Chile	Invitación oficial: oportunidad de inversiones inmobiliarias	Reunión en la Embajada de Chile con potenciales inversores en Real Estate en Argentina. Reuniones individuales con inversores diversos para presentar oportunidades del Mercado Real Estate en Argentina.
Septiembre 2017	Lima, Perú	Invitación oficial. Encuentro de presentación de oportunidades de inversión en Real Estate en Argentina, en particular proyectos sobre tierras del Estado Nacional	Presentación a fondos y desarrolladores locales de las oportunidades en inversión en Real Estate debido a la disponibilidad de tierras por parte de AABE a través de subastas públicas.
Septiembre 2017	Bogotá, Colombia	Invitación oficial. Encuentro de presentación de oportunidades de inversión en Real Estate en Argentina, en particular proyectos sobre tierras del Estado Nacional	Presentación a fondos y desarrolladores locales de las oportunidades en inversión en Real Estate debido a la disponibilidad de tierras por parte de AABE a través de subastas públicas.
Septiembre 2017	Medellín, Colombia	Invitación oficial. Encuentro de presentación de oportunidades de inversión en Real Estate en Argentina, en particular proyectos sobre tierras del Estado Nacional	Presentación a fondos y desarrolladores locales de las oportunidades en inversión en Real Estate debido a la disponibilidad de tierras por parte de AABE a través de subastas públicas.
Noviembre 2017	Nueva York, EE.UU.	Sin datos	Presentación a fondos y desarrolladores locales de las oportunidades en inversión en Real Estate debido a la disponibilidad de tierras por parte de AABE a través de subastas públicas.
Marzo 2018	San Pablo, Brasil	Oportunidad de inversiones en mercado inmobiliario.	Se presentó a diversos actores del mercado de Real Estate en San Pablo las distintas alternativas de inversión que presenta hoy la Argentina para inversores de la región
Abril 2018	S/D, México	Oportunidad de inversiones en mercado inmobiliario	Viaje para generar reuniones con potenciales interesados en invertir en Real Estate en la Argentina y para participar de un foro, el GRI , en el que participan inversores de Real Estate de Latinoamérica
Abril 2018	S/D, EE.UU.	Oportunidad de inversiones en mercado inmobiliario	Viaje para generar reuniones con potenciales interesados en invertir en Real Estate en la Argentina y para participar de un foro, el GRI , en el que participan inversores de Real Estate de Latinoamérica
Mayo 2018	Santiago, Chile	Oportunidad de inversiones en mercado inmobiliario	No hay síntesis de los resultados de la gestión
Marzo 2019	Nueva York, EE.UU.	Invitación oficial. Encuentro de presentación de la oportunidad de inversión en Real Estate en Argentina,	Buscar interesados para las subastas - Ampliar la base de inversores que puedan estar interesados en invertir en el país - Posicionar institucionalmente a la Agencia de Administración de Bienes del Estado - Representar al país - Presentar la cartera de proyectos a subastar próximamente.

Fuente: elaboración propia en base a información provista por la AABE a partir de un Pedido de Acceso a la Información.

Vale la pena observar con mayor nivel de detalle el tipo de agentes con los que se reunían los funcionarios de la AABE y la AAICI en sus viajes al exterior. Para eso, presentamos el cuadro III, en donde pudimos relevar los actores que participaron en dos eventos específicos: el viaje a Nueva York en noviembre de 2017 y el viaje a Chile en mayo de 2018. Allí puede comprobarse la absoluta preeminencia de los fondos (diversificados o especializados en el sector inmobiliario) entre los convocados a participar de los encuentros y con los que se organizaron reuniones bilaterales (el detalle de las empresas participantes en las reuniones puede verse en el Anexo).

Cuadro VIII¹⁵⁹. Caracterización del tipo de agentes que participaron en encuentros organizados por la AABE

Tipo de Agente	Cantidad
Fondo Inmobiliario	11
Fondo Diversificado	4
Constructora / Desarrolladora	3
Turismo / Real Estate	2

Elaboración propia en base a información de los participantes en los viajes a Nueva York (noviembre 2017) y Santiago de Chile (mayo 2018), obtenida a partir del Pedido de Acceso a la Información y de la base de datos provista por el Registro de Audiencias de Gestión de Intereses (Ministerio del Interior).

Para completar el abordaje que institucionalmente se hizo para promocionar los predios en venta, nos remitiremos ahora a los argumentos con los que el Gobierno intentaba convencer a estos fondos para que invirtieran en nuestro país¹⁶⁰. En palabras del propio Heimann,

¹⁵⁹ El detalle de los agentes con los que se reunieron está disponible en el ANEXO DOCUMENTAL.

¹⁶⁰ Pudimos acceder a una presentación hecha en conjunto por la AABE, la AAICI y la agencia de la Ciudad de Buenos Aires *InvestBA*, que fue también una aliada fundamental en este proceso a partir de la oferta de terrenos del GCBA. Si bien la presentación no tiene fecha específica, los argumentos allí esbozados permiten concluir que se llevó adelante alrededor de abril o mayo de 2018, cuando ya se habían realizado las elecciones legislativas de octubre de 2017 y se habían subastado las parcelas 5 y 6 de Catalinas Norte II.

expondremos cómo se armaba el “caso de inversión”¹⁶¹, a partir de la presentación de un conjunto de elementos de distinta índole que debían interesar a los inversores. La presentación a la que accedimos comenzaba destacando las políticas “orientadas al mercado”¹⁶² que, a nivel macro y micro, habían permitido reactivar la economía en general y el sector inmobiliario en particular. Luego, se ofrecía una caracterización del mercado inmobiliario local, que se definía como “insuficientemente abastecido”¹⁶³ en oficinas, *retail* e industrias en comparación con otras ciudades y países de la región, elemento que se combinaba con los bajos niveles de endeudamientos de los hogares (lo que permitía pensar en un fuerte apalancamiento a través de créditos hipotecarios), las empresas y el Estado (que podrían, por lo tanto, acceder al mercado internacional de capitales). Más allá de esos datos cuantitativos, la presentación incorporaba una dimensión más vinculada a la sustentabilidad política del gobierno en curso. En esa clave, caracterizaba el progresivo soporte social con el que contaba el gobierno de Cambiemos, cuyos resultados electorales evidenciaban un crecimiento constante desde las elecciones primarias del 2015 hasta las definitivas del 2017. Luego, se destacaba el atractivo que el sector inmobiliario local estaba produciendo a nivel global, lo que habría generado inversiones en el país por más de U\$S 1.300 millones a través de emisiones de bonos corporativos de grandes empresas del rubro, de la compra de empresas y hoteles por parte de Fondos de Inversiones orientados al sector, y de la conformación de alianzas entre fondos locales e internacionales para operar localmente. La presentación concluía mostrando el aval que habían tenido las subastas hasta ese momento (315 millones de dólares invertidos en 10 parcelas en las que se construirían 350 mil metros cuadrados), para presentar luego la oferta, compuesta por cuatro grandes iniciativas: Retiro, Puerto Madero, Catalinas Sur (tres proyectos en tierras nacionales cuya base de subasta se ubicaría alrededor de los 50 millones de dólares) y el Parque de la Innovación, proyecto emblema de la Ciudad de Buenos Aires¹⁶⁴.

¹⁶¹ “*Mi laburo puntualmente fue identificar cuales son los inversores potenciales y armar el discurso, el “caso de inversión”, para que vengan a participar de las subastas e invertir.*” (Alejandro Heinman, Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

¹⁶² *Market oriented policies*, en el original.

¹⁶³ *Undersupplied*, en el original.

¹⁶⁴ El proyecto fue impulsado a partir de la sanción de la Ley de la Ciudad Nro. 5.558, que autorizó la conformación del Parque de la Innovación y de la venta del predio, de propiedad de la Ciudad, que antes había sido concesionado a manos del Club Tiro Federal.

5.3 El comportamiento de los agentes

5.3.1 *La primacía de los grandes agentes en la fijación de capital*

Pasemos ahora a analizar cuáles fueron los resultados efectivamente obtenidos en el proceso de venta de tierras nacionales ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires. A diferencia de otros enfoques, que ponen el acento en la espacialización de las tierras vendidas y en su impacto urbano¹⁶⁵, en el impacto de la obra pública y de las herramientas de recuperación de plusvalías aplicadas (Duarte y Baer, 2019), o en la legalidad de los procedimientos implementados¹⁶⁶, en esta oportunidad nos interesa observar con detenimiento cuáles fueron los agentes que fijaron capital en tierras públicas. Esto nos permitirá dar cuenta de los principales involucrados en este proceso y evaluar la forma en que los resultados obtenidos dialogan con los objetivos y las expectativas planteadas por la AABE y la AAICI en la búsqueda de un tipo determinado de inversor, un conjunto de fondos financieros con interés en el sector inmobiliario. Mirando un paso más allá, esto contribuirá a responder la pregunta que nos planteamos al inicio de este capítulo: ¿funcionó efectivamente la tierra pública vacante como un vehículo a través del cual el gobierno nacional promovió el proceso de financiarización inmobiliaria, facilitando la llegada al país de un tipo de inversor específico?

En el Cuadro IX presentamos un detalle de las empresas que compraron tierras públicas, contemplando para cada una de ellas la cantidad de lotes y el monto de la inversión. Lo primero que resulta evidente es el alto nivel de concentración: mientras que en la base del cuadro encontramos 15 lotes (el 36% del total) que representan apenas el 3% de los montos recaudados, en la parte superior encontramos 12 lotes (el 29%) en los que se produjo el 75% de la inversión. En el mismo sentido se puede observar la participación empresaria. En la cima del cuadro se destaca el caso de Consultatio, la desarrolladora de Eduardo Constantini, que aportó casi el 30% de los recursos recaudados por el Estado (160 millones de dólares) a partir de la compra de cuatro lotes. Luego de eso, podemos encontrar un segundo grupo de

¹⁶⁵ El Observatorio Metropolitano constituido por el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo ha trabajado fuertemente en este enfoque. Ver al respecto el siguiente informe, disponible en línea: https://observatorioamba.org/publicaciones/subasta_bienes_estado/18/index.html

¹⁶⁶ Si bien no es de carácter académico, el trabajo que lleva adelante el Observatorio por el Derecho a la Ciudad (ODC) está sumamente fundado y tiene vocación y capacidad para incidir en los procedimientos. Los distintos planteos judiciales están disponibles en la página de la organización: <https://www.observatoriociudad.org/>

inversores, que pagaron entre 40 y 51 millones de dólares a partir de la apropiación de uno o dos lotes, según el caso. Allí ubicamos a las empresas ABV (2 lotes, U\$S 51 millones), al Fideicomiso BAP, instrumento de inversión de Fondo de Inversión EMS Capital, de la familia Safra (2 lotes, U\$S 48 millones), la empresa Raghsa (1 lote, U\$S 42 millones), Techint (1 lote, U\$S 40 millones), TGLT (1 lote, U\$S 40 millones) y Fideicomiso Vías Ocampo, del Estudio Anchézar-Santagada (1 lote, U\$S 40 millones). Le sigue otro grupo de empresas con volúmenes un tanto menores de inversión (entre U\$S 13 y 26 millones), en algunos casos concentradas en un solo lote (como el caso de la desarrolladora Argencons; de la empresa Location One del hermano de Marcos Galperín -el fundador de Mercado Libre- y de la desarrolladora Mirabilia), mientras que en otros el monto de inversión se justificó a partir de la compra de varios lotes que componen el mismo proyecto urbano (el caso de Sancor Seguros, que compró 3 lotes del proyecto de Estación Colegiales, y de la desarrolladora Inversa, que compró 5 lotes en el proyecto de Estación Palermo). Con volúmenes de inversión aún menores, encontramos dos empresas que compraron lotes individuales de poco más de U\$S 5 millones.

Una vez analizadas las empresas de manera individual, resulta pertinente poner en diálogo esta información con la caracterización de los distintos tipos de agentes inmobiliarios a la que nos referimos en el capítulo 1. Tomando como base la categorización planteada por Socoloff (2018), reconocemos entre los compradores a los siguientes estamentos. Un primer grupo lo componen tres empresas a las que hemos agrupado en la categoría denominada **“Grandes Desarrolladoras Tipo Holding”**: Consultatio, Raghsa y TGLT. Según Socoloff (2018), estas empresas se conforman como holdings y están diversificadas, pero la actividad del desarrollo inmobiliario es predominante en términos económicos y paradigmática del funcionamiento del Grupo¹⁶⁷. En los tres casos que analizamos, las empresas participan en el mercado de capitales a través de su cotización bursátil, de la emisión de Obligaciones Negociables y de la gestión de préstamos por parte de instituciones financieras internacionales, entre otros. En general, sus desarrollos permanecen como propiedad de la

¹⁶⁷ Si bien la empresa TGLT, en la caracterización de Socoloff, no estaba ubicada entre los grupos tipo holding, entendemos que la adquisición de la firma Caputo S.A. a mediados de 2018 por parte de TGLT es determinante para definir este cambio de categoría.

empresa, por lo que están fuertemente capitalizadas. Estas empresas representaron el 43% de la inversión en tierra pública vacante realizada en el período.

Cuadro IX. Cantidad de lotes y U\$\$ invertidos por empresa en las subastas llevadas adelante por la AABE en la CABA entre 2015 y 2019

Empresa	Cantidad de lotes	%	Acumulado (en %)	Precio pagado en U\$\$	%	Acumulado (en %)
Consultatio	4	10%	10%	160.300.000	28%	28%
ABV	2	5%	15%	51.000.000	9%	37%
Fondo Inmobiliario Safra	2	5%	20%	48.075.000	8%	46%
Raghsa	1	2%	22%	42.000.000	7%	53%
Techint	1	2%	24%	40.500.000	7%	60%
TGLT	1	2%	27%	40.500.000	7%	67%
Fideicomiso Vías Ocampo	1	2%	29%	40.400.000	7%	75%
Argencons	1	2%	32%	26.000.000	5%	79%
Grupo Inversa	5	12%	44%	23.610.652	4%	83%
Sancor	3	7%	51%	19.200.100	3%	87%
Jack Green	2	5%	56%	18.700.000	3%	90%
Location One / Galperín	1	2%	59%	15.000.001	3%	93%
Mirabilia	1	2%	61%	13.600.000	2%	95%
Nómada	1	2%	63%	5.782.000	1%	96%
Grupo Uno en Uno	1	2%	66%	5.600.000	1%	97%
Otros	3	7%	73%	7.590.000	1%	98%
S/D	11	27%	100%	9.249.000	2%	100%
Total general	41	100%		567.106.753	100%	

Fuente: elaboración propia en base a los pliegos de subasta y a la normativa oficial de adjudicación de los predios.

Cuadro X. Cantidad de lotes y U\$\$ invertidos por tipo de agente inmobiliario en las subastas llevadas adelante por la AABE en la CABA entre 2015 y 2019

	Precio Pagado (en U\$\$)	Precio Pagado (en %)	Cantidad de lotes	Cantidad de lotes (en %)
Grandes Desarrolladoras Tipo Holding	242.800.000	43%	6	15%
Desarrolladoras Grandes y Medianas	188.742.652	33%	15	37%
Grupos empresarios locales diversificados	74.700.101	13%	5	12%
Fondos de inversión internacionales	48.075.000	8%	2	5%
Empresas inmobiliarias pequeñas, firmas de otros rubros y particulares	12.789.000	2%	13	32%
Total general	567.106.753	100%	41	100%

Fuente: elaboración propia en base a los pliegos de subasta y a la normativa oficial de adjudicación de los predios.

En el caso de Consultatio, la empresa obtuvo parte de su financiamiento a través de una línea de crédito del J.P. Morgan Chase Bank de Nueva York, por hasta U\$\$ 200 millones autorizada en el año 2017. Otra porción de los fondos necesarios para las inversiones llevadas adelante en este período provino del lanzamiento de un Fondo Común de Inversión Cerrado, un instrumento creado específicamente para canalizar recursos provenientes del “sinceramiento fiscal” implementado por el gobierno en el marco de la Ley 27.260. De esa manera, la empresa reunió cerca de U\$\$ 45 millones¹⁶⁸. Para el caso de Raghsa, la empresa tenía desde el 2010 un Programa Global de Emisión de Obligaciones Negociables, en cuyo marco emitió una nueva serie en el año 2017 para recaudar un total de U\$\$ 100 millones¹⁶⁹. TGLT, por su parte, emitió Obligaciones Negociables por U\$\$ 150 millones en el 2017, y por otros U\$\$ 25 millones en el 2018. Entre sus estados contables, los juegos financieros parecen tener mucha más relevancia que en las otras dos empresas¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Balances de la empresa de los años 2018 y 2019.

¹⁶⁹ Balances de la empresa de los años 2018 y 2019.

¹⁷⁰ Balances de la empresa de los años 2017, 2018 y 2019.

En el siguiente grupo, según los montos invertidos, ubicamos a las denominadas **“Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas”**. Tal como plantea Socoloff (2018), este segmento se compone de unidades económicas que tienen menor envergadura que los holdings reseñados previamente, y donde la tarea de desarrollo inmobiliario, en algunos casos complementada por la de la construcción, es la más relevante. En general son empresas o estudios con larga trayectoria en el mercado inmobiliario (como es el caso de ABV, Argencons, Mirabilia o el estudio Anchézar-Santagada), aunque también incluimos en este conjunto a algunas empresas más nuevas y que han acumulado menos desarrollos en su haber. En todos los casos, se orientan a la provisión de productos *premium*, tanto residenciales como de oficinas. A diferencia del anterior estamento, el financiamiento en estos casos suele ser a través de la pre-venta a “grupos de inversores” que acompañan a estos desarrolladores a lo largo del tiempo. Este segmento representó el 33% de los montos invertidos en tierras públicas nacionales.

El tercer conjunto está compuesto por los **“Grandes Grupos Diversificados”**: Techint¹⁷¹, Sancor Seguros¹⁷² y Mercado Libre¹⁷³. Por su volumen de ventas, estas empresas se cuentan entre las más importantes del país, tienen estructuras tipo holding y están fuertemente diversificadas (e incluso internacionalizadas, en el caso de Techint y Mercado Libre). Y si bien todas ellas tienen inversiones en el sector inmobiliario, las mismas no representan el *core business*, ni se las reconoce fundamentalmente por ello en el país. En este grupo, las inversiones en tierras llegaron a representar el 13% del total subastado.

¹⁷¹ Según la Revista Mercado (Edición Junio de 2019), Techint ocupó en el 2018 el cuarto lugar entre los grupos económicos de mayor volumen del país. El grupo es dueño de una de las principales empresas constructoras del país, aunque ésta se dedicó casi exclusivamente a la obra pública. En los últimos años estuvo involucrado en el mega-proyecto Costa del Plata en la zona Sur del conurbano, que todavía no llegó a concretarse pero que también involucra tierras públicas. Una referencia sobre este proyecto puede encontrarse en Wertheimer (2018).

¹⁷² La Cooperativa Sancor Seguros es parte del Grupo Sancor Seguros, según Revista Mercado (junio de 2019) ubicado en el número 32 entre los grupos de mayor facturación del país en el año 2018. Dedicado fundamentalmente al negocio de seguros y pólizas, el sector inmobiliario tiene un lugar en su estrategia de negocios: ha llevado adelante loteos, desarrollos residenciales para la venta y oficinas para renta. En el caso de la CABA, el grupo invirtió en tres terrenos en la zona de Estación Colegiales, que se complementan con la compra del Predio El Dorrego, puesto a la venta por la CABA en el año 2019 y por el que la empresa pagó U\$S 20,1 millones.

¹⁷³ El último grupo económico no especializado en el sector inmobiliario que participó en el proceso fue el de la familia Galperín. Mercado Libre, la empresa estrella del mundo tecnológico, ocupó el puesto 32 en ventas en la Argentina en el año 2018 (Revista Mercado, junio de 2019). Nicolás Galperín, director de Mercado Libre y hermano de quien la preside, ha incursionado en varios negocios, entre ellos en el de *real estate*.

El siguiente grupo lo catalogamos como “**Fondos de Inversión Internacionales**”. Esta categoría no está presente en la propuesta de Socoloff, en tanto en su análisis del período 2002-2015 este tipo de agente no pareciera haber participado (al menos de manera directa) del sector inmobiliario local. En este segmento encontramos a un solo agente: el Fideicomiso constituido por el Fondo de Inversión EMS Capital, presidido por Edmond Safra, que adquirió dos parcelas del Proyecto Catalinas Norte II, representando el 8% de la inversión del período en tierras públicas nacionales. La Familia Safra se dedica desde hace más de 100 años al negocio financiero, habiendo fundado Bancos y otras instituciones del rubro en distintos países del mundo. El Fondo EMS Capital fue creado en el año 2007 y administra un patrimonio de más de U\$S 1.000 millones¹⁷⁴. Más orientado a las inversiones en comunicaciones y tecnología, el sector del *real estate* no pareciera haber sido un rubro determinante en su estrategia de inversión¹⁷⁵. Poco tiempo después de haber confirmado la compra de las parcelas, los directivos visitaron la Argentina y fueron recibidos por el Presidente Mauricio Macri, en compañía del titular de la AABE, Ramón Lanús¹⁷⁶.

En una última categoría ubicamos a un conjunto que denominamos “**Empresas inmobiliarias pequeñas, firmas de otros rubros y particulares**”, que fueron responsables por la inversión del 3% del capital total, pero distribuido en una gran cantidad de lotes de pequeño tamaño y valor.

5.3.2 *Marchas y contramarchas: auge, inflexión y crisis*

Resulta de interés complementar este enfoque de carácter estático con un abordaje dinámico, que ponga en juego las temporalidades de las subastas y algunos elementos asociados a ellas: qué estamentos empresarios participaron en cada momento, cómo se vinculó esto con los precios de base y la existencia de pujas por los predios y, en definitiva, como dialogó esto con el contexto económico más general. Para ello, presentamos el Cuadro XI, en el que ordenamos las subastas según la fecha en que se concretaron. A partir de su análisis,

¹⁷⁴ <https://www.nasdaq.com/es/market-activity/institutional-portfolio/ems-capital-lp-784887>

¹⁷⁵ <https://whalewisdom.com/filer/ems-capital-lp>

¹⁷⁶ <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/43387-macri-recibio-a-directivos-del-fondo-de-inversiones-ems-capital>

postulamos la existencia marchas y contramarchas que pueden reconocerse en tres etapas diferenciadas en las cuáles se puede dividir el período bajo análisis: una primera de “auge”, entre marzo y diciembre de 2017; luego, unos meses entre enero y mayo de 2018 que funcionan como “momento de inflexión”; y finalmente, el período que se extiende hasta fines del 2019, que denominaremos de “crisis” o “cierre” del proceso de venta de tierras públicas, previo al cambio de gobierno.

El período de auge está marcado por el contexto favorable para el gobierno: el crecimiento económico en términos generales¹⁷⁷ se combinó con la expansión del crédito hipotecario a nivel sectorial¹⁷⁸ y con el ascenso de los precios del metro cuadrado a estrenar en la Ciudad de Buenos Aires¹⁷⁹ y su avance relativo como plaza de inversión inmobiliaria en América Latina^{180,181}. Al mismo tiempo, la sociedad parecía avalar las transformaciones encaradas por el gobierno, dándole una victoria electoral en agosto y luego en octubre de 2017¹⁸². En relación a las subastas de tierras públicas, esto se expresó en la fuerte participación de dos segmentos empresarios: las Grandes Desarrolladoras Tipo Holding y las Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas, que mostraron su interés a través de una activa intervención en las subastas¹⁸³. En el caso del primer grupo, compuesto como vimos por Consultatio, Raghsa y TGLT, toda la inversión que realizaron en tierras públicas se concentró

¹⁷⁷ Shorr y Cantamuto (2018), <https://nuso.org/articulo/el-mejor-equipo-de-los-ultimos-cincuenta-anos/>

¹⁷⁸ CEPA (ver Nota al pie Nro. 128)

¹⁷⁹ Los datos corresponden al relevamiento que lleva adelante Dirección General de Estadísticas y Censos de CABA, para inmuebles de 3 ambientes a estrenar. En el Anexo se presenta el cuadro completo.

¹⁸⁰ Resulta significativo que fuera precisamente en este período, más precisamente en mayo de 2017, cuando el Centro de Investigación en Finanzas de la UTDT comenzó a publicar un informe periódico en el que compara el precio de venta del metro cuadrado en las diez principales ciudades latinoamericanas, e incluyera a la Ciudad de Buenos Aires, que pasó del cuarto al primer lugar entre mayo de 2017 y marzo de 2019 (los datos se encuentran en el Anexo). Tal como plantea Socoloff (2017) para las consultoras de *real estate*, algunos agentes resultan fundamentales para brindarle transparencia, ante los inversores internacionales, a un mercado que es tradicionalmente caracterizado como “opaco”.

¹⁸¹ Baer y Di Giovambattista (2018, p. 137) sugieren que la implementación de una política de fomento del crédito hipotecario en el contexto de un mercado urbano desregulado, habría promovido expectativas de valorización inmobiliaria que habrían impactado en un aumento desmedido de los precios.

¹⁸² Ese año se llevaron adelante elecciones legislativas en todo el país. En agosto se implementaron las PASO (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias) y en octubre las elecciones definitivas. En ambos casos, el oficialismo de Cambiemos resultó ganador en términos generales, y especialmente en la Provincia de Buenos Aires, en donde la lista de senadores liderada por Esteban Bullrich logró imponerse sobre la candidatura de la ex Presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

¹⁸³ Este interés se manifestó también públicamente, a partir de declaraciones de los principales desarrolladores respecto de la importancia y relevancia de las subastas, la convocatoria a las autoridades de la AABE para participar de Congresos locales de Real Estate, entre otras.

en estos 9 meses, luego de lo cual dejaron de participar de este mercado. En el otro segmento empresarial, cerca de la mitad de la inversión se fijó en estos meses, a partir de una de las compras de ABV (la más importante), la inversión de Argencons y la de Mirabilia, así como de inversiones de otras desarrolladoras medianas. El otro elemento distintivo del período fue la alta participación que suscitaron las subastas y, consecuentemente, el impacto que tuvo esto sobre los precios efectivamente pagados por los lotes. El caso paradigmático quedó representado en el predio de Campos Salles, comprado por Raghsa en marzo de 2017: la empresa pagó U\$S 42 millones por un predio tasado en U\$S 17 millones, luego de pujar con otras siete empresas. Situaciones similares se dieron en el caso de Mirabilia (pagó U\$S 13,6 por un predio tasado originalmente en U\$S 7,5 millones), Argencons (pagó 26 por un precio base de 22,5) y ABV (pagó 33 por un precio base de 18,75).

Luego, pasamos al período que va de diciembre de 2017 a mayo de 2018, al que hemos denominado como “momento de inflexión”. Fue en esos meses cuando los objetivos del gobierno en relación a los agentes inmobiliarios convocados parecieron comenzar a concretarse, a partir de la llegada de fondos inmobiliarios del exterior que mostraban interés en las tierras públicas, pero también en el sector inmobiliario en términos generales. Pero el cambio del contexto internacional en los meses siguientes implicó un fuerte golpe a este proceso, modificando las bases de funcionamiento de la economía y truncando las expectativas de los funcionarios.

**Cuadro XI. Periodización de las subastas llevadas adelante por la AABE en la CABA
entre 2015 y 2019**

Fecha de subasta	Empresa compradora	Grupo	Proyecto / Ubicación	Precio Base	Precio Pagado	Cantidad de postulantes	Período
16/3/2017	Raghsa	1	Campos Salles	17.000.000	42.000.000	7	Auge
30/3/2017	Mirabilia	2	Fitz Roy	7.500.000	13.600.000	6	Auge
20/4/2017	Jack Green	2	Billinghurst	8.000.000	9.400.000	2	Auge
17/5/2017	Argencons	2	Venezuela	22.500.000	26.000.000	3	Auge
7/9/2017	ABV	2	Clay (Palermo)	18.753.700	33.000.000	9	Auge
26/10/2017	TGLT	1	Catalinas Norte 2	40.000.000	40.500.000	3	Auge
26/10/2017	Consultatio	1	Catalinas Norte 2	40.000.000	40.200.000	3	Auge
2/11/2017	Consultatio	1	Huergo Consultatio	20.000.000	20.000.000	2	Auge
12/12/2017	Consultatio	1	Catalinas Norte 2	45.000.000	50.100.000	2	Auge
12/12/2017	Grupo Inversa	2	Estación Palermo	4.500.000	4.550.000	4	Auge
12/12/2017	Inmobiliarias	2	Estación Palermo	4.000.000	4.050.000	4	Auge
20/12/2017	Consultatio	1	Catalinas Norte 2	50.000.000	50.000.000	3	Auge
15/3/2018	Grupo Inversa	2	Estación Palermo	7.200.000	7.250.000	2	Inflexión
26/4/2018	F.I. Safra	4	Catalinas Norte 2	25.000.000	25.050.000	2	Inflexión
10/5/2018	F.I. Safra	4	Catalinas Norte 2	23.000.000	23.025.000	2	Inflexión
19/7/2018	F. Vías Ocampo	2	Ocampo	40.000.000	40.400.000	1	Crisis
9/11/2018	Galperín	3	Pico	15.000.001	15.000.001	1	Crisis
19/12/2018	Sancor	3	Estación Colegiales	8.150.000	8.150.000	1	Crisis
19/12/2018	Sancor	3	Estación Colegiales	5.600.000	5.600.000	1	Crisis
19/12/2018	Sancor	3	Estación Colegiales	4.900.000	5.450.100	2	Crisis
12/2/2019	G. Uno en Uno	2	Estación Colegiales	5.600.000	5.600.000	1	Crisis
29/3/2019	Grupo Inversa	2	Estación Palermo	4.500.000	4.500.000	1	Crisis
2/5/2019	ABV	2	Huergo (Palermo)	18.000.000	18.000.000	1	Crisis
25/6/2019	Techint	3	Catalinas Norte 2	40.500.000	40.500.000	2	Crisis
26/8/2019	Grupo Inversa	2	Estación Palermo	4.071.244	4.071.244	Sin datos	Crisis
26/8/2019	Grupo Inversa	2	Estación Palermo	3.239.408	3.239.408	Sin datos	Crisis
21/9/2019	Jack Green	2	Cerrito 1244	5.600.000	9.300.000	3	Crisis
7/10/2019	Nómada	2	Santa Fe 4546	5.782.000	5.782.000	1	Crisis

Fuente: elaboración propia en base a los pliegos de subasta y a la normativa oficial de adjudicación de los predios.

Cómo dice Ramón Lanús, en ese diciembre de 2017 se conjugaron una serie de elementos que le dieron “*mucha visibilidad*” al proyecto de la AABE. A fines de ese mes, se produjo la venta de dos parcelas de Catalinas Norte II, uno de los proyectos más destacados del gobierno¹⁸⁴. Además, se confirmó la llegada de un importante inversor internacional, Sam Zell¹⁸⁵, que también participó en actividades de promoción llevadas adelante por la AABE. Así lo expresaba el presidente del organismo:

“Me acuerdo uno que invirtió en Argentina, pero no en terrenos nuestros. El que le compró a Pegasus, Sam Zell. Uno de los tipos más grosos del Real Estate en el mundo. Él compra la empresa de Real Estate de Pegasus, que se llama Realty¹⁸⁶ ahora. La compra en diciembre [de 2017] o enero del 2018. Y parte del acuerdo era que tenían plata para comprar activos en Argentina. Obviamente, después no compraron nada. Y yo con ellos estuve reunido en EE.UU. (...) Macri también estuvo reunido con ellos.” Y continúa: *“Para el real estate traer a ese tipo a la Argentina era súper simbólico porque es un tipo que en general siempre le había pegado con todas esas apuestas, y había muchos actores del sector que miraban. Y de hecho hubo una conferencia... (...) fue a principios de 2018, donde él fue el speaker central del evento, y él acababa de anunciar una semana antes o dos semanas antes que acababa de invertir en Argentina. Entonces ahí fue un momento de mucha visibilidad con todos esos actores.”* (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

Heimann relata el mismo proceso, pero incorporando una mirada respecto a los perfiles y las motivaciones de los inversores financieros que él, por su trabajo previo, conocía en profundidad:

¹⁸⁴ Según Heinman, *“Hubo muchos [viajes] con Catalinas, fue un proyecto emblema (...)”*

¹⁸⁵ Según la Revista FORBES, Sam Zell fundó el Fondo *Equity Investment Group* en el año 1968, a partir de lo cuál se dedicó a inversiones en distintos rubros del real estate: centros comerciales, edificios de oficina, edificios residenciales, entre otros. En esa misma publicación, es mencionado como “el padre fundador” (*“the forthfather”*) de los vehículos de inversión llamados “Real Estate Investment Trust”. En el año 2017, Sam Zell ocupó el lugar 148 entre las 400 personas más ricas de EE.UU. (<https://www.forbes.com/profile/sam-zell/?sh=5e4a259819df> ; <https://www.forbes.com/forbes-400/#210c23a37e2f>)

¹⁸⁶ Tal como se expresa en la página web, ARG Realty se define como una “plataforma inmobiliaria” orientada a adquirir y desarrollar inmuebles comerciales en el país. La empresa cuenta con el apoyo de una serie de inversores institucionales: Equity International, Goldman Sachs Merchant Banking Division, Centaurus Capital y Grupo Pegasus. (<https://www.realtyarg.com/>)

“Para que entiendas un poco como funciona la psicología de estos tipos. Son gente que vive obsesionada con la gestión del riesgo. (...) Ellos lo que buscan es maximizar el rendimiento de la cartera de activos que tienen, ese es su laburo, pero tampoco quieren meterse en algo que pueda costar el laburo. Durante mucho tiempo ser "el tipo" del mercado que invierte en la Argentina era una locura. Sos el único y no hay nadie más y te sale mal: chau. Así de fácil. ¿Por qué te sirve tanto que un Sam Zell diga eso? Porque de golpe tenés un gurú de la industria que está metiendo plata. Y eso abre la puerta a que todo el mundo lo pueda hacer. (...) Es como que Messi hablara de tu cancha como un buen lugar para ir a jugar, el impacto que tiene...”
(Alejandro Heimann, Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

Apenas unos meses después, se produjo el cambio en la coyuntura internacional producto del aumento de la tasa de interés de la Reserva Federal y el proceso de *flight to quality*¹⁸⁷ que el mismo disparó entre los fondos globales. Esto puso en tensión la estrategia de financiamiento del Gobierno, las reservas del Banco Central y en consecuencia el tipo de cambio, que comenzó un proceso de devaluación que impactó en el funcionamiento de toda la economía, generando un estallido inflacionario y la caída de la actividad económica. El retorno al Fondo Monetario Internacional, que le otorgó al país un préstamo récord (por su magnitud y por los plazos de aprobación), no logró contener el descalabro, que llevó en última instancia a la reposición de los controles cambiarios y a la derrota electoral del gobierno en agosto y octubre de 2019¹⁸⁸.

El propio Lanús explica las consecuencias que tuvo esta modificación en la perspectiva de los fondos de inversión:

¹⁸⁷ Como mencionábamos anteriormente, al producirse un aumento de la tasa de interés de los bonos que ofrece el Tesoro Norteamericano (la FED), considerados los activos más seguros en el planeta, las tasas de rentabilidad que allí pueden obtener los capitales aumentan. Esto modifica las condiciones de inversión a nivel global, promoviendo que una gran cantidad de fondos abandonen inversiones de mayor riesgo para posicionarse en estos activos seguros (“flight to quality”). Esto genera una caída en la oferta de capital a nivel global, sobre todo en países con altos niveles de riesgo.

¹⁸⁸ La descripción de la dinámica económica planteada en este párrafo está tomada en su totalidad de Schorr *et al.* (2018).

“Había un par [de fondos] que ya habían tomado la decisión de invertir en Argentina, en diciembre del 2017, y después cuando en marzo-abril empezó a joderse todo, se retractaron.” (Ramón Lanús, Presidente de la AABE entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, entrevistado por el autor, 16-11-2020).

Este mismo cambio de tendencia reflejan las palabras de Heimann:

“Un primer tramo, mientras la macro del país estaba encausada y la dinámica era positiva porque la inversión en la economía en general iba creciendo muy fuerte... (...) En ese momento el "partido" se iba ganando, la dinámica era muy positiva y nos alentaba a perseverar y estábamos convencidos que se iba a multiplicar la aparición de inversores y de proyectos impulsados por actores viniendo de afuera. (...) Lamentablemente a principios del 2018 cuando la macro se descarriló, cuando las tasas subieron en EEUU y que Argentina no tuvo más acceso a financiamiento y tuvimos que recurrir al FMI, ahí ya fue una batalla cuesta arriba.” (Alejandro Heimann, Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018, entrevistado por el autor, 23-12-2020).

Este período de “inflexión” se cerró con las subastas de las últimas dos parcelas del proyecto Catalinas Norte II, ocurridas en abril y mayo del 2018. Las mismas quedaron en manos del Fondo Safra, primer y único Fondo de Inversión que se aventuró a hundir su capital (más de U\$S 48 millones) en tierras públicas en el período bajo análisis. Fue ese el momento en el que la tendencia cambió, y los elementos que se habían ordenado para que “los Sam Zell” llegaran a la Argentina se desordenaron, truncando el proceso de apertura de la tierra pública vacante al capital financiero internacional. Luego de esto, y como vimos en el Cuadro II presentado más arriba, los viajes al exterior de las autoridades de la AABE prácticamente se suspendieron, con la sola excepción de una visita a Nueva York a mediados de 2019.

Pero quedaba todavía un largo camino por recorrer, al que denominamos como período de “crisis” o “cierre”. En estos meses, y tal como se observa en el Cuadro XII, la AABE tuvo que reducir el precio de base de distintas subastas, no obstante lo cual muchas de ellas fueron declaradas desiertas, mostrando la caída del apetito de los agentes inmobiliarios por las tierras

públicas en el nuevo contexto. Tal como vimos anteriormente, las Grandes Desarrolladoras Tipo Holding no participaron de ninguna subasta más, y tampoco lo hizo ningún Fondo Internacional. Sí hubo una intervención importante de las Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas, sobre todo cuando los predios ofertados se localizaban en zonas o proyectos donde estos actores ya habían definido opciones de inversión, lo que los llevaba a asumir el “costo de oportunidad”. Fue el caso del Grupo Inversa, que compró tres lotes en Estación Palermo para completar una dotación de cinco en total en donde hará un mega desarrollo¹⁸⁹; el caso de ABV, que compró un lote lindero al de Clay que ya había adquirido de manos de la AABE; y el del Estudio Anchézar-Santágada, que ya venía asentándose en la zona de Barrio Parque a través de la construcción de edificios residenciales y de oficinas *ultra premium*¹⁹⁰.

Cuadro Nro. XII. Cambios observados en los precios de base de las subastas ocurridas. Casos seleccionados. Año 2019.

Proyecto Urbano	Resultado	Fecha	Precio Base 1	Precio Base 2	Precio Base 3
Libertador	DESIERTA	8/10/2019	66.000.000	56.000.000	
Estación Colegiales	DESIERTA	11/10/2019	5.000.000	2.975.000	
Estación Colegiales	DESIERTA	11/10/2019	8.100.000	4.500.000	
Estación Urquiza	DESIERTA	15/10/2019	20.000.000	17.000.000	11.624.000

Fuente: elaboración propia en base a los pliegos de subasta y a la normativa oficial de adjudicación de los predios.

Resulta llamativo que fue en estos meses en los que realizan sus inversiones los “Grandes Grupos Diversificados”. En primer lugar (en noviembre de 2018), a través de Mercado Libre,

¹⁸⁹ <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/construccion-y-diseno/palermo-green-como-es-el-proyecto-que-dara-forma-al-nuevo-barrio-nid20032021/>

¹⁹⁰ Respecto a esta compra, esto decía Germán Gómez Picasso, cara visible de Reporte Inmobiliario, una consultora inmobiliaria con programas de TV, producción de estadísticas, etc.: *"Es una joya de la abuela. Probablemente el mejor terreno de la ciudad para uso residencial, enclavado en el medio de Barrio Parque. Es una zona incluso más exclusiva que Puerto Madero, con un terreno de alta densidad en un barrio de casas."*

que compró una parcela en la zona del Polo DOT, en el barrio de Saavedra, donde la empresa ya tenía oficinas e incipientes inversiones inmobiliarias. Luego de que la AABE redujera el precio de base de 16,25 a U\$S 15 millones por un ajuste sobre los metros cuadrados en venta, la empresa pagó el precio base. Luego, intervino el Grupo Sancor Seguros, a partir de la compra de tres parcelas del Proyecto Estación Colegiales¹⁹¹, en diciembre de 2018. Más allá de que en uno de los predios el grupo tuvo que pagar un 11% más del precio original a partir de la puja con un oferente, en los otros dos no tuvo competencia y pagó el precio mínimo previsto. Por último, en junio de 2019, intervino el Grupo Techint, que se apropió de la última parcela disponible en Catalinas Norte II, también por el precio base establecido en la subasta. Para los últimos meses del año 2019, el proceso de subastas comenzó a empalmarse con la transferencia de tierras públicas nacionales al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de distintos mecanismos y en compensación de deudas y obras realizadas y por realizar¹⁹². En todo caso, eso ya es tema de investigación de futuros trabajos.

5.4 Conclusiones

Retomando las preguntas planteadas al inicio de este capítulo, y a partir de la evidencia aportada en las páginas anteriores, creemos que puede afirmarse que se produjo en esos años un experimento de financiarización inmobiliaria (Socoloff, 2021; Aalbers, 2019; Aalbers et. al., 2020) a partir de la utilización de las tierras públicas vacantes como vehículo para convocar a un conjunto de fondos financieros con inversiones en el sector inmobiliario para que fijaran porciones de su capital en nuestro país. Estas iniciativas se enmarcaron en los objetivos generales del gobierno, orientados a promover la llegada de inversiones internacionales a partir de una serie de reformas macro-económicas y sectoriales, implementadas fundamentalmente durante el primer año de gobierno. A su vez, las características particulares de esta iniciativa se derivaron de las condiciones de

¹⁹¹ La estrategia de inversión en la zona se completó con la compra del Predio El Dorrego, puesto a la venta por la CABA en el año 2019 y por el que la empresa pagó U\$S 20,1 millones

¹⁹² Algo de eso hemos reflejado en el capítulo anterior, aunque aclarando que los montos reflejados allí tienen carácter provisorio. Esto se debe a un conjunto de motivos: la dificultad para acceder a todos los instrumentos de transferencias llevadas adelante; la particularidad de que algunos predios no habían sido tasados al momento de ser transferidos; y, especialmente, al hecho de que los distintos procedimientos están siendo judicializados, razón por la cual no tienen carácter definitivo.

funcionamiento del mercado inmobiliario local y de sus agentes, cuyas capacidades de inversión eran vistas como limitadas por los funcionarios a cargo de esta agenda de trabajo.

Al mismo tiempo, sostenemos que este proceso puede ser interpretado a partir del concepto de “re-escalamiento” que plantean Theodore, Peck y Brenner (2009) y también Kirchpatrick y Smith (2012), y que implica redefinir las relaciones entre el Estado Nacional y los agentes financieros transnacionales. En este sentido, la convocatoria a fondos financieros internacionales implicaba, por un lado, una serie de definiciones de orden material, respecto al tipo de producto ofertado y al volumen de los negocios inmobiliarios que a partir de allí podrían desarrollarse. Por otro lado, requería construir una activa “política de comercialización”, que debía incorporar las lógicas y criterios de ese tipo de agentes y la participación en ámbitos específicos en la que los mismos circulan. Esto llevó, al mismo tiempo, a la construcción de alianzas institucionales específicas, en particular con la AAICI.

A la hora de evaluar los resultados obtenidos por el gobierno en su política de venta de tierras públicas podemos hablar de un proceso con marchas y contramarchas, a partir de la identificación y caracterización de tres momentos diferenciados. Una primera etapa de auge se desarrolló entre marzo y diciembre de 2017, cuando el crecimiento económico y la expansión del crédito inmobiliario redundaron en un aumento sostenido del precio de los bienes inmuebles, conformando un contexto muy favorable para las subastas. Esto se expresó en una fuerte puja por los bienes ofertados por el gobierno, que pudo así recaudar montos que se ubicaron muy por encima de los precios de base. En esta etapa primó la participación de dos segmentos empresarios: las Grandes Desarrolladoras Tipo Holding y las Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas.

Entre enero y mayo de 2018 se desplegó la etapa que caracterizamos como de inflexión, que comenzó con la llegada de inversores financieros de enorme relevancia en el sector inmobiliario. Si bien estos fondos se canalizaron en emprendimientos privados, le dieron una gran visibilidad al país y a las tierras públicas que se encontraban en venta en la Ciudad de Buenos Aires como destino para la fijación de capital. Este proceso se coronó con la compra de dos importantes parcelas públicas por parte del Fondo de Inversión de la Familia Safra. No obstante, el cambio en la coyuntura internacional y el descalabro que esto generó en la

economía nacional modificaron radicalmente el contexto de las subastas, desalentando la participación de nuevos inversores internacionales en las mismas.

Caracterizamos el año y medio restante, que se extendió entre junio de 2018 y la finalización del mandato de Mauricio Macri en diciembre de 2019, como un momento de “crisis” o de “cierre”. En este período, el apetito de los inversores por las tierras públicas menguó, lo que se evidenció en la gran cantidad de subastas desiertas y en la reducción de los precios de base que definió la AABE. No obstante, dos sectores empresarios llevaron adelante algunas inversiones. Por un lado, las Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas, que asumieron el “costo de oportunidad” en el caso de lotes que empalmaban con sus estrategias de inversión (por ejemplo, comprando lotes linderos a los adquiridos en etapas previas). Por otro, en este período hicieron sus movimientos tres Grandes Grupos Diversificados (Galperín, Sancor Seguros y Techint), que se apropiaron de importantes lotes públicos prácticamente sin competencia con otros oferentes¹⁹³.

Son todos estos elementos los que nos permiten dar una respuesta a la pregunta que nos hacíamos más arriba: es posible afirmar que la tierra pública vacante operó, en el período del gobierno de Mauricio Macri, como un vehículo a través del cual el gobierno nacional llevó adelante un experimento de financiarización promoviendo la llegada de un tipo específico de agentes -fondos de inversión- que son actores determinantes para el despliegue de procesos de financiarización inmobiliaria. Esto estuvo acompañado (podríamos decir: necesariamente) por la incorporación de dinámicas, prácticas, narrativas e incluso mediciones propias del sistema financiero, y por la construcción de un tipo determinado de producto, que resultara de interés a este tipo de agentes. Las características de nuestro país y el contexto en el cual

¹⁹³ Aunque escapa a las posibilidades interpretativas abordadas en este trabajo, nos atrevemos a postular aquí una reflexión respecto a la lógica con la que podrían haber intervenido los Grandes Grupos Diversificados, diferenciada de la que opera sobre las Grandes Desarrolladoras, en sus dos versiones. En este último caso, y en tanto el desarrollo inmobiliario resulta la actividad fundamental, la apertura de un codiciado mercado de tierras públicas resulta un momento único e imperdible del que “deben” participar, entre otras cosas para no perder posiciones relativas frente a otras empresas con las que compiten. Por el contrario, los Grupos Diversificados tienen la posibilidad de “esperar y ver” (“*wait and see*”) como se desempeña el mercado. En este caso, su intervención se dio en el momento de “baja” del ciclo, evitándoles de esa manera pagar un precio que estaría engrosado por el proceso de crecimiento especulativo de los precios. También resultaría importante analizar cómo operó en este período el movimiento del tipo de cambio y el acceso al mercado de dólares, en tanto los precios de los inmuebles estaban fijados en moneda norteamericana, pero podían ser pagados en pesos al tipo de cambio oficial, habilitando así mecanismos de aprovechamiento de la brecha cambiaria por parte de empresas capitalizadas o con flujos de ingresos en dólares y/o pesos.

se implementaron estas iniciativas dieron por resultado un proceso que no avanzó de manera lineal, sino a través de marchas y contramarchas.

6 A modo de cierre: conclusiones, límites y preguntas pendientes

6.1 Los contornos de la investigación

Este trabajo de tesis se configuró a partir de una mirada preocupada por el curso de los acontecimientos urbanos en nuestro país a lo largo de los últimos años. Fue en este marco que detectamos una serie de “movimientos” alrededor de la cuestión de la tierra pública. El lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar. en el año 2012 y la enorme visibilidad que lo acompañó, con esos sorteos transmitidos durante horas por los canales de televisión, funcionaron como cara visible del Programa y de una de sus líneas, la de Desarrollos Urbanísticos, que puso en marcha procesos de movilización de patrimonio público a lo largo y ancho del país. Apenas unos años después, a partir de mediados del 2016 y con un cambio de gobierno nacional de por medio, los diarios y los espacios del *real estate* local comenzaron a poblarse de noticias en las que funcionarios nacionales promovían la venta de parcelas de suelo público, ubicado en zonas exclusivas de la Ciudad de Buenos Aires y de otros distritos, con un discurso que combinaba pinceladas de fiscalismo con una proclamada vocación por desarrollar vacíos urbanos facilitando el accionar del mercado. En este contexto, cobraba visibilidad un organismo novedoso: la “Agencia de Administración de Bienes del Estado”; o “la AABE”, como se la llamaban coloquialmente. El problema (político, urbano, habitacional, económico, social) estaba a la vista. Había que abordarlo como un problema de investigación.

Una indagación sobre los estudios recientes nos permitió recuperar la propuesta de Clichevsky (2002, 2007): pensar la “tierra vacante”, al mismo tiempo, como problema y como solución. No obstante, a la hora de la investigación empírica el foco de esta autora había estado puesto en los vacíos urbanos de carácter privado. Mientras tanto, el Estado, opaco, impenetrable, ocultaba su patrimonio, tornando imposible conocer con exactitud la cantidad de tierra fiscal vacante (Clichevsky, 2002; p. 57). El interrogante quedaba planteado, junto con una enorme agenda de investigación pendiente, pensada desde la incidencia de este recurso sobre los procesos urbanos, habitacionales y económicos. Algunas de estas preguntas fueron recuperadas por Mignaqui y Arias (2008) y por Mignaqui (2010) para el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires, en donde conviven grandes reservas de tierras fiscales nacionales y otras que son propiedad del GCBA. Más acá en el tiempo, fueron

Barenboim y Elinbaum (2018) quienes, en el marco de una investigación sobre la implementación del Pro.Cre.Ar. en Rosario, plantearon esta sugerente idea: “(...) *la aportación más relevante radica en evidenciar la potencialidad de las tierras fiscales (ferroportuarias y productivas) como motor para las transformaciones urbanas*” (Barenboim y Elinbaum, 2018; p. 30). Recientemente, distintas investigaciones se orientaron al estudio del suelo privado ocioso (Baer, 2016; Del Campo, 2019; Cortizo, 2018 y 2019) contribuyendo a construir la relevancia del problema de la vacancia, al mismo tiempo que dejaban inexplorado el casillero de la tierra pública.

Con estos puntos de apoyo nos lanzamos al desafío del estudio de la tierra pública vacante. Definimos operativamente este concepto¹⁹⁴ y restringimos nuestro rango de análisis: observaríamos la disposición¹⁹⁵ de tierra pública vacante que fuera propiedad del Estado Nacional, en el marco del Plan Pro.Cre.Ar. y de las privatizaciones, entre los años 2012 y el 2019, intentando encontrar continuidades y rupturas en las políticas públicas entre dos gobiernos nacionales de signos políticos diferenciados que actuaron en esos años. Esta decisión fue clave, en la medida en que contribuyó a definir los límites (y con ellos, las limitaciones) de nuestra investigación.

6.2 Las principales conclusiones

Nuestro trabajo comenzó por un estudio de la dimensión institucional respecto a la gestión y administración del patrimonio público inmueble por parte del Estado Nacional. A partir de una reseña de lo acontecido desde la Dictadura Cívico-Militar hasta la actualidad, pudimos encontrar tres momentos que resultaron claves para recomponer los antecedentes referidos a la movilización de suelo público vacante, a los marcos normativos que le dieron sustento y a los organismos burocrático-institucionales que los implementaron. El primer “nudo relevante” (Oszlak y O’Donnell, 1982) se configuró en los años de plomo de la Dictadura.

¹⁹⁴ Definimos a la tierra pública vacante como “*el conjunto específico de tierras e inmuebles del Estado Nacional que, formando parte de su patrimonio inmobiliario, han sido desafectadas de su anterior función y están por lo tanto disponibles para ser destinadas a un nuevo uso.*” (Capítulo 1).

¹⁹⁵ Definimos a la movilización o disposición (términos que utilizaremos de manera indistinta) de tierra pública vacante como el procedimiento a través del cual el Estado Nacional se desprende **de manera definitiva** de una porción de su patrimonio inmueble. (Capítulo 1).

Fue en 1977 que se conformó la AGIF¹⁹⁶, un organismo que centralizó todo lo relativo a la administración y venta de inmuebles del Estado Nacional que no estuvieran afectados en uso a otros organismos. También se sancionaron en esos años dos normas clave: por un lado, el Decreto 2.045/80 que reglamentó el artículo 51 de la Ley de Contabilidad, estableciendo la intervención obligatoria de la AGIF en todos los trámites vinculados a los bienes inmuebles del Estado; por otro, se promulgó en 1981 la Ley 22.423 de venta de inmuebles, derogando una ley de 1949, y configurando un nuevo marco normativo que continúa vigente hasta la actualidad (aunque con importantes modificaciones). Si estos elementos normativos nos permitieron hablar de un proceso de centralización del patrimonio inmueble del Estado Nacional, también afirmamos que estas facultades se ejercieron sobre un universo de bienes restringido, en la medida en que persistieron empresas públicas con un extenso patrimonio inmobiliario que actuaron con autonomía y por fuera de este esquema a la hora de definir su política de administración de bienes inmuebles.

Ubicamos el siguiente hito en los años del menemismo, configurándose allí un nuevo “nudo relevante”. En el contexto de un período orientado por los criterios más generales emanados del Consenso de Washington, la privatización en general, y de tierras públicas e inmuebles en particular, emergió como un elemento central de la agenda. Su implementación se produjo al calor de una intensa productividad normativa que dio lugar a una gestión descentralizada a partir de la conformación de seis regímenes diferenciados de administración de la tierra pública vacante. Se generó, no obstante, una situación paradójica: al mismo tiempo que el Estado Nacional se desprendía de enormes cantidades de tierras, el stock patrimonial de la administración central y descentralizada se incrementaba como resultado de la incorporación de los bienes residuales de las empresas públicas ya privatizadas. Dos situaciones adquirieron relevancia, tanto por los volúmenes patrimoniales implicados como por la autonomía con la que los mismos pudieron ser gestionados: por un lado, el caso de los bienes de las FF.AA., Prefectura y Gendarmería, regidos por una norma específica que delegaba la gestión de los bienes y los recursos que de ellos se derivaran en las autoridades del Ministerio de Defensa y de las distintas fuerzas de seguridad; por otro, el de los bienes ferroviarios que, salvo

¹⁹⁶ Administración General de Inmuebles Fiscales, Decreto 1.238/77.

algunos períodos excepcionales, quedaron enmarcados en los organismos que gestionaron la política ferroviaria.

Llegamos así al año 2012, cuando se conformó la AABE, un novedoso y potente organismo que, en los años sucesivos, pondría en evidencia un proceso de fuerte re-centralización de la gestión y administración del patrimonio público inmobiliario, eliminando los regímenes particulares y recuperando para la administración centralizada los bienes de las FF.AA. y los bienes ferroviarios. Su creación se dio en un contexto determinado por un conjunto de situaciones que, al mismo tiempo que le dieron sentido a esta iniciativa, se configuraron como sus condiciones de posibilidad. El lanzamiento del Pro.Cre.Ar., por un lado, puso en primer plano la relevancia de las tierras públicas vacantes como soporte para el desarrollo de una política habitacional. Al mismo tiempo, se configuró una situación de oportunidad política que llevó a que la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, avanzara en la centralización del manejo del patrimonio inmueble: la concentración de poder producto de su holgado triunfo electoral en las elecciones presidenciales del 2011; el choque de trenes en Once, que generó una oportunidad para recuperar la gestión de los bienes inmuebles ferroviarios desde la AABE; y la concepción de la tierra como recurso político para activar políticas urbanas a nivel local por parte del Estado Nacional. Luego, destacamos el conjunto de capacidades institucionales de gestión del patrimonio inmueble que evidenciamos en las competencias que se le otorgaron a la AABE, y que definimos a partir de los conceptos de centralidad estatal, centralización de la información, control de la relación con el sector privado y poder de policía. A eso se agregó más tarde la posibilidad de disponer de los fondos recaudados en la venta de activos, dándole al organismo un importante recurso político para construir alianzas intra e interjurisdiccionales.

Habiendo ya comprobado el carácter novedoso y estratégico que adquirió la AABE, en el capítulo 3 pasamos a relevar empíricamente las políticas de disposición de suelo público vacante implementadas por este organismo. Para ello, indagamos en las formas, las magnitudes y los agentes involucrados en dos políticas específicas: la línea de Desarrollos Urbanísticos del Plan Pro.Cre.Ar. y la política de venta de tierras públicas. A fin de interpretar la información recabada, establecimos un corte político-temporal, diferenciando entre la gestión de la AABE durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2012-2015) y

durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), lo que nos permitió comprobar la existencia de dos orientaciones predominantes diferenciadas.

Durante el período 2012-2015, la movilización de tierras públicas en el marco del Pro.Cre.Ar. adquirió un fuerte protagonismo. Esto pudo ser comprobado a partir del análisis del decreto presidencial de creación de este programa, como así también de las resoluciones de transferencia y de posesión en el marco de la línea de Desarrollos Urbanísticos que en aquellos años sancionó la AABE. Utilizando el modelo de Connolly (2018), pusimos en evidencia la manera en que esta política implicó movilizar recursos públicos e involucrar actores. La disposición de suelo en esos años se produjo en favor de los beneficiarios del Plan Pro.Cre.Ar., conformado por sectores sociales medios y medio-bajos que se encontraban imposibilitados de acceder a una vivienda a través del mercado. Esto, sumado a una serie de restricciones (que fijaban límites para postular al programa y para desprenderse posteriormente de la vivienda), determinó que los derechohabientes priorizaran el carácter de valor de uso de la tierra, es decir: su utilización como vivienda o medio de consumo colectivo (Jaramillo, 1988).

El esquema Pro.Cre.Ar. durante 2012-2015 se completó con la participación empresaria: el desarrollo de los proyectos urbanos se llevó adelante a través de licitaciones que convocaron a empresas privadas que se desempeñaron como constructoras, realizando así la ganancia de la construcción, y contribuyendo a uno de los objetivos fundamentales del Programa: estimular el crecimiento económico y la reactivación del empleo en un contexto de estancamiento. Resulta relevante remarcar, no obstante, que el carácter acotado de la participación empresaria restringió las posibilidades que estos actores tuvieron de involucrar los fragmentos de suelo público movilizados en las dinámicas de valorización inmobiliaria que son propias de las empresas desarrolladoras.

Adicionalmente, revisamos los procesos y criterios a partir de los cuales el Estado Nacional valorizó las tierras movilizadas y se planteó el recupero de esta inversión. En este sentido, destacamos el bajo costo fiscal implicado: por un lado, y al ser de propiedad pública, la incorporación de terrenos no generó una erogación fiscal; pero, por otro, tampoco incurrió en una despatrimonialización, en la medida en que la mayoría de los terrenos involucrados no estaban incorporados a los balances del Estado Nacional ni tenían imputado un valor. Esto

fue acompañado con un recupero que podríamos definir como “devaluado”: al incorporar terrenos al Fondo Fiduciario, el Estado Nacional recibía a cambio Certificados de Participación (CP), que lo convertían en acreedor de una cuota parte del valor del Fondo al momento de su disolución, es decir, treinta años luego de su creación. Este diferimiento del cobro fue acompañado de la implementación de tasas reales negativas en los créditos hipotecarios otorgados para que los derechohabientes accedieran a las viviendas. Es por esto que concluimos en que la tierra pública vacante fue, en este esquema, un vehículo para la transferencia de recursos a favor de los beneficiarios.

Al abordar la política de privatización de tierras entre 2012 y 2015, detectamos algunas ventas directas, realizadas a favor de empresas productivas o comerciales. Esto nos llevó a plantear la ausencia de una política sistemática, lo que se complementó con el destino productivo asignado a las tierras transferidas. No obstante, fue en aquellos años en los que el Poder Ejecutivo Nacional autorizó (aunque no llegó a concretar) la venta para el desarrollo inmobiliario de los Playones Ferroviarios de Palermo, Caballito y Liniers, una enorme reserva de tierra pública vacante ubicada en CABA.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 implicó un giro relevante en las dos políticas analizadas. En relación al Pro.Cre.Ar. se produjeron dos novedades: por un lado, se redujo hasta casi eliminar la incorporación de nuevas tierras públicas al Fideicomiso. No obstante, algunos procedimientos administrativos de transferencia se completaron en estos años, tal como quedó evidenciado a partir de la incorporación de los terrenos de Estación Sáenz y Estación Buenos Aires a los balances del Pro.Cre.Ar. Por otro lado, y en contraste con lo acontecido en los años anteriores, la AABE promovió un modelo de Desarrollo Urbanístico en alianza con empresas desarrolladoras. A través del mecanismo de canje, el Estado transfería el terreno a las empresas privadas, a cambio de lo cual debía recibir un porcentaje de las viviendas que allí se pudieran construir. Esto eximía al gobierno de tener que cubrir el costo de la construcción; la contracara de este ahorro era el protagonismo que adquirirían las empresas desarrolladoras, interesadas en promover procesos de valorización inmobiliaria, y la canalización de una porción del suelo público hacia el mercado a través de las mismas.

Pero sin dudas el giro más relevante fue el observado en relación a la venta de tierras públicas, que adquirieron en estos años un volumen y una sistematicidad destacada. Una mirada

detallada nos permitió encontrar matices en los resultados de este proceso: mientras que en la Provincia de Córdoba se privatizaron enormes parcelas de tierra agraria que fueron destinadas a fines productivos, en Santa Fe se produjo una combinación entre el destino de vivienda y la participación de empresas desarrolladoras. No obstante, estas particularidades no deben hacernos perder de vista lo fundamental: fue en la Ciudad de Buenos Aires en donde esta política adquirió protagonismo, tanto por la cantidad de lotes ofertados (84 de los 170 lotes ofertados se encontraban en este distrito) como por los montos recaudados (9 de cada 10 dólares generados por ventas provinieron de la CABA). En la medida en que las tierras allí privatizadas fueron puestas en manos de empresas desarrolladoras que tuvieron capacidad de fijar importantes volúmenes de capital para su posterior desarrollo de mercado, y que ello fue posible gracias a un conjunto de acciones implementadas por la AABE para facilitar la participación privada, caracterizamos esta política a partir del concepto de “empresarialismo urbano” propuesto por Harvey (Harvey, 1989).

Fue esta centralidad la que nos llevó a focalizar nuestra investigación en lo acontecido en la CABA y a indagar en las características de las políticas públicas implementadas por la AABE y en el sentido y la incidencia que las mismas tendrían a la hora de convocar a los agentes privados a las subastas. Para ello, resultó clave el concepto de “ciudades globales” desarrollado por Sassen (1995), la reformulación de esta idea que propuso De Mattos (2010) para pensar desde la perspectiva de las “metrópolis latinoamericanas”, y los estudios de Ciccolella (1999), Ciccolella y Mignaqui (2011) y Ciccolella y Vecslir (2012), que indagaron específicamente en el caso de la RMBA y de la CABA en particular como destino privilegiado para las inversiones de capital en términos generales, y de capital inmobiliario en particular.

A partir de la evidencia aportada, afirmamos que se produjeron en esos años un conjunto de iniciativas para promover el proceso de financiarización inmobiliaria (Fernández y Aalbers, 2016; Aalbers, 2019; Aalbers et. al., 2020) a partir de la utilización de las tierras públicas vacantes como vehículo para la convocatoria a un conjunto de fondos financieros con inversiones en el sector inmobiliario, con el objetivo de que fijaran porciones de su capital en nuestro país. Estas iniciativas, a las que también definimos como un intento de “re-

escalamiento”¹⁹⁷ (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Kirchpatrick y Smith, 2012) del proceso urbano local, se enmarcaron en el proyecto político económico más general del gobierno, orientado a promover la llegada de inversiones extranjeras a partir de un conjunto de reformas macro-económicas y sectoriales. Pero asumió una forma específica en el caso del sector inmobiliario, a partir de una delimitación de las características de los agentes locales que ya operaban en él: según los funcionarios a cargo de esta política, la existencia de un mercado atomizado en un sinnúmero de pequeñas y medianas empresas, en el que se destacaban apenas un puñado de grandes actores cuyas capacidades de inversión eran restringidas, planteaba un horizonte limitado a la hora de profundizar y extender en el tiempo la privatización de activos públicos.

Al analizar de manera puntual diversas dimensiones de la política implementada por la AABE para convocar la participación de fondos internacionales, destacamos tres elementos que permiten identificar estas iniciativas a partir del concepto de “facilitación” (Harvey, 1989). El primero de ellos refiere al tipo de producto ofertado: tanto los elevados precios de base de una parte significativa de las subastas, como su ubicación *premium* y el tipo de desarrollo autorizado (en gran medida, de oficinas) se configuraron como una importante señal para ese tipo de agentes. En paralelo, el organismo consolidó una alianza de trabajo con la AAICI¹⁹⁸, orientada en esos años a impulsar una serie de iniciativas sectoriales que tenían como objetivo central la apertura del país a la inversión extranjera. Esto le permitió desplegar una activa política de comercialización, que requirió de la ayuda de funcionarios experimentados en la gestión con ese tipo de actores y de la incorporación de prácticas, mediciones y narrativas financieras, a partir de la participación en ámbitos y espacios en los que este tipo de agentes circulan. Esto quedó plasmado en la agenda de viajes al exterior del presidente de la AABE, cuidadosamente elaborada a partir del mapeo de los potenciales inversores que las tierras públicas podrían convocar. En esos *roadshows* se priorizaron los encuentros con Fondos Financieros Inmobiliarios y Fondos Financieros Diversificados, a los

¹⁹⁷ Tal como lo explicitamos en el capítulo 1, el re-escalamiento “(...) reconstituye relaciones a distintas escalas -regionales, nacionales e internacionales- entre actores institucionales y económicos, como los Estados locales y el capital financiarizado.” (Theodore, Peck y Brenner, 2009; p. 2). En este trabajo en particular, lo utilizamos para conceptualizar los intentos gubernamentales de promover la participación de un tipo de agente específico, los fondos financieros internacionales orientados al sector inmobiliario, en el proceso de privatización de tierras públicas vacantes

¹⁹⁸ Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

que se intentó seducir (incluso en reuniones bilaterales) apelando a un discurso moldeado por los principios del mercado.

A la hora de evaluar los resultados obtenidos por el gobierno, definimos dos variables de análisis. Por un lado, nos centramos en la caracterización del tipo de agentes que efectivamente fijaron sus capitales en tierras públicas, lo que nos permitió reflejar si los objetivos que se planteó el gobierno fueron efectivamente alcanzados y en qué medida; por otro, incorporamos la dimensión temporal, reconociendo distintos sub-períodos al interior de los cuatro años de gobierno de Mauricio Macri, y englobando la política sectorial en la dinámica económica general atravesada en aquellos años. Así, pudimos reconocer un proceso con avances y limitaciones, en el que identificamos tres etapas. La primera, a la que definimos como “de auge”, se desarrolló entre marzo y diciembre de 2017, y tuvo como marco general el crecimiento económico, la expansión del crédito inmobiliario y el sostenido aumento del precio de los bienes inmuebles. Fue en este período que “jugaron fuerte” las Grandes Desarrolladoras Tipo Holding y las Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas, y la intensa disputa por los bienes ofertados por el gobierno elevó los precios de venta muy por encima de los precios de base de las subastas.

Vino luego el período “de inflexión”: el triunfo electoral de fines de 2017 y la llegada de reconocidos inversores privados al país a principios de 2018 parecieron marcar el éxito del experimento y el inicio del tan anhelado “re-escalamiento”, proceso que se coronó con la compra de las últimas dos parcelas de Catalinas Norte II por parte de un importante fondo financiero, el Fondo de la familia Safra. Pero fue en ese mismo momento en que el viraje en la coyuntura internacional impactó de lleno en las condiciones macro-económicas de la economía local, cuyos niveles de apertura intensificaron su vulnerabilidad. El consecuente desajuste de las variables centrales del tablero económico puso un fin a las expectativas de nuevas inversiones extranjeras en las subastas, y dio inicio al mismo tiempo al período que identificamos como de “crisis”, que se extendió por un año y medio hasta la finalización del mandato de Macri en diciembre de 2019. La gran cantidad de subastas desiertas evidenciaron el escaso apetito de los inversores por las tierras públicas. No obstante, fue en esos meses cuando hicieron su aparición tres Grandes Grupos Diversificados (Galperín, Sancor Seguros y Techint), que se apropiaron de importantes lotes públicos prácticamente sin competencia

con otros oferentes, al tiempo que algunas Empresas Desarrolladoras Grandes y Medianas invirtieron en sus zonas de influencia o en lotes linderos a otros que habían comprado en los períodos precedentes, empalmando con sus estrategias de inversión de más largo plazo.

Es a la luz de estas evidencias que nos atrevimos a afirmar que, en el período 2015-2019, la tierra pública vacante ubicada en la Ciudad de Buenos Aires y puesta en venta por el gobierno nacional a través de la AABE, funcionó efectivamente como un vehículo para promover el proceso de financiarización inmobiliaria¹⁹⁹, a partir de la convocatoria a invertir en ella realizada a un conjunto específico de agentes financieros, lo que vino de la mano con la incorporación de dinámicas, prácticas, narrativas e incluso mediciones propias del sistema financiero, y por la construcción de un tipo determinado de producto, que resultara de interés a este tipo de agentes. La celeridad con la que este proceso avanzó en los dos primeros años, así como la manera súbita en que se truncó, nos llevaron a plantear que se atravesó en esos años un “experimento de financiarización”, tal como sugiere Socoloff (2021).

6.3 Algunos límites de la investigación

Tal como mencionábamos más arriba, la delimitación de nuestro objeto de estudio implicó un necesario recorte, que dejó por fuera de nuestro campo de investigación temas, problemáticas y preguntas de suma importancia. En este sentido, un primer borde se estableció a partir del nivel o jurisdicción del abordaje implementado: nos circunscribimos a relevar lo actuado por el Estado Nacional, dejando a un lado las intervenciones provinciales y municipales, cuya relevancia para las problemáticas urbanas es sin dudas central²⁰⁰. En las oportunidades en que fue necesario reflejar decisiones locales (por ejemplo, cuando nos referimos a las normas constructivas a partir de las cuales la AABE implementaba desarrollos urbanísticos o subastas, una competencia local), las mismas fueron tomadas como datos, sin indagar en la compleja red de actores e intereses movilizados para (o afectados por) su consecución, tanto a nivel intra como interjurisdiccional. Y, al interior del Estado Nacional,

¹⁹⁹ Resulta relevante aclarar aquí, tal como lo sostuvimos a lo largo de todo el trabajo, que el proceso de financiarización en nuestro país en general, y del sector inmobiliario en particular, precede y excede las iniciativas aquí analizadas y el marco temporal abordado.

²⁰⁰ Hemos abordado la distribución de responsabilidades entre jurisdicciones en el capítulo 2

decidimos relevar exclusivamente la disposición de suelo público, es decir, aquellas acciones a través de las cuales el Estado Nacional se desprendió de manera definitiva de una porción de su patrimonio inmueble. Esto implicó, por un lado, dejar de lado muchas otras iniciativas llevadas adelante en esos años, que también involucraron patrimonio público inmueble y, por lo tanto, pusieron en juego un recurso fundamental: ¿hubo una utilización política de los permisos de uso? ¿cuál fue la política implementada en relación a los contratos de uso del suelo vacante? ¿con qué argumentos y en base a qué proyecto de ciudad se convocó a la concesión de fragmentos del patrimonio público inmueble? Son solo algunas preguntas relevantes que nos surgieron a lo largo de la investigación, pero que no encontraron aquí una respuesta.

Por otro lado, la pregunta por el suelo del que efectivamente se desprendió el Estado Nacional nos llevó, al mismo tiempo, a relegar el problema del suelo público vacante como totalidad. Sabemos, por declaraciones informales²⁰¹, que el RENABE²⁰² pasó de tener menos de cinco mil bienes al momento de su constitución en 2012, a registrar aproximadamente diecisiete mil bienes a fines del 2015, para luego alcanzar un universo cercano a los setenta mil bienes en 2019. Incluso, se ha filtrado información periodística que plantea que en 2020 ha ascendido a setenta y seis mil bienes²⁰³. Muchas de las preguntas que desvelaban a Clichevsky en relación a ese enorme patrimonio de toda la sociedad argentina, que tienen hoy una enorme vigencia, no encontraron aquí una respuesta, pero vale la pena dejarlas planteadas: ¿cuál es, al día de hoy, el patrimonio inmobiliario estatal? ¿dónde está ubicado? ¿en qué condiciones se encuentra? ¿cuál es su origen? Y, anticipándonos a las discusiones que plantaremos en el siguiente apartado: ¿cuáles son los criterios que deben regir su movilización? ¿Cómo debe ser pensado el valor de la tierra pública?

Por último, queremos remarcar que este no es un estudio sobre el funcionamiento del mercado de suelo en nuestro país o en alguna de sus jurisdicciones. No obstante (y ese es uno

²⁰¹ Si bien hicimos varios pedidos de acceso a la información para conocer el funcionamiento del registro, la cantidad de bienes, los datos relevados, etc., no recibimos información certera ni global. Según pudimos entender, el RENABE solo brinda información en caso de que se haga una pregunta específica sobre un predio en particular. Por eso, nos remitimos a afirmaciones públicas hechas por distintos funcionarios de la AABE a lo largo del período estudiado.

²⁰² Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado, creado por el artículo 4 del Decreto 1382/2012.

²⁰³ <https://www.tiempoar.com.ar/nota/debate-por-el-uso-de-la-tierra-el-informe-de-la-aabe-que-releva-lo-que-tiene-el-estado-nacional>

de los objetivos más sentidos de este trabajo), estamos convencidos de la enorme incidencia que el Estado puede y debe tener en su regulación; y no exclusivamente a través de la elaboración de normativas o esquemas fiscales (como plantea una extensa bibliografía que presentamos en el capítulo 1), sino también como terrateniente, capaz de ofrecer o destinar tierras para fines específicos, contribuyendo así a definir la orientación de los procesos urbanos, económicos y sociales.

6.4 ¿Qué hacemos con la tierra pública?

Mientras estas páginas se escribían, mientras estas conclusiones se formulaban y reformulaban una vez más, la sociedad argentina comenzaba a salir de una larga etapa de confinamientos producto de las medidas de aislamiento social y obligatorio dispuestas por el Estado Nacional para contener la crisis sanitaria producida por el virus SARS-COVID 19. Huelga decirlo, pero más allá de los esfuerzos e intentos gubernamentales por paliar los efectos sociales y habitacionales de esta catástrofe, los números nos indican que la situación es crítica. Según datos del INDEC²⁰⁴, recién para el segundo trimestre de 2021 los datos de desocupación volvían a ubicarse por debajo de los dos dígitos, retomando los niveles pre pandémicos luego de un durísimo año y medio para el mercado de trabajo. Peor aún se evidencia la evolución de los datos de pobreza e indigencia, que parecen haber dado un salto para ubicarse un escalón (más) por encima del lugar en el que habían quedado luego de la crisis económica del 2018-2019, consolidando estructuralmente una sociedad desigual.

La situación habitacional se está desplazando en la misma dirección, amplificando las condiciones de segregación y fragmentación social que vienen afectando a nuestra sociedad hace ya aproximadamente cincuenta años. Los sectores altos y medio altos parecen estar atravesando una tercera ola de migraciones hacia urbanizaciones cerradas periféricas²⁰⁵, mientras que en las centralidades urbanas los precios de los alquileres suben por encima de

²⁰⁴ INDEC, en base a la EPH.

²⁰⁵ Esto fue planteado en diversas charlas y actividades organizadas por las cámaras que nuclean a los desarrolladores inmobiliarios. Ver por ejemplo: “#6 Desarrollo Suburbano: la oportunidad del Real Estate”, organizada por la CEDU. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CM8tjDYOCa&t=2478s>

los valores de la inflación²⁰⁶, poniendo en cuestión las posibilidades de acceso habitacional de amplios sectores sociales e intensificando las tensiones entre propietarios e inquilinos²⁰⁷. Como elemento adicional, y expresión evidente del desarreglo que produce el mercado inmobiliario cuando opera en contextos de baja regulación, percibimos dos (no tan) nuevas tendencias: por un lado, la visibilización en las ciudades de un enorme stock de viviendas ociosas cuyos precios se mueven a la baja sin encontrar compradores que los convaliden, planteando un interrogante respecto a las condiciones de funcionamiento de ese mercado²⁰⁸; por otro, la aparición de centralidades vinculadas a áreas de negocios y administración pobladas de edificios de oficinas y espacios comerciales que, producto de las nuevas modalidades de teletrabajo y desplazamiento, se encuentran en acelerados procesos de degradación, generando un enorme costo no solo para sus propietarios, sino también para la sociedad en su conjunto.

En este marco, algunas preguntas y reflexiones se imponen, urgentes. En primer lugar, ¿qué sucede hoy, y qué sucederá en el futuro, con la AABE? Más allá de algunos indicios interesantes que se han producido a nivel nacional, que se iniciaron con la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat²⁰⁹, continuaron con la conformación del Gabinete de Tierras²¹⁰ y se profundizaron con el lanzamiento e implementación de un

²⁰⁶ Si bien hay matices por ciudades y zonas, así como por tipología de inmuebles, la tendencia general es la mencionada. Nos remitimos para ello a tres fuentes de información diferenciadas: Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=109635>); Centro de Estudios Sociales Scalabrini Ortiz (<https://www.ceso.com.ar/>); Zonaprop (<https://www.zonaprop.com.ar/noticias/zpindex/>).

²⁰⁷ La contraparte del aumento de los precios de los alquileres es la crítica de los voceros de la propiedad inmobiliaria, que denuncian que la rentabilidad se encuentra en niveles mínimos históricos y que la recientemente sancionada Ley de Alquileres (Ley 27.551) otorga demasiadas prerrogativas a los inquilinos y pone en riesgo los ingresos de los propietarios. Un ejemplo de estas posturas puede verse en la página institucional del Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires (CUCICBA): <http://colegioinmobiliario.org.ar/>. Ver por ejemplo: <http://colegioinmobiliario.org.ar/noticia/1235/ley-de-alquileres--cronica-de-un-fracaso-anunciado.asp>

²⁰⁸ La medición de los precios de las viviendas es una cuestión compleja por varias razones: la informalidad del mercado inmobiliario, la falta de registro público, la utilización de datos producidos por portales y páginas que, lejos de ser objetivas, son y se comportan como agentes del mercado inmobiliario y la evidente diferenciación entre el precio de publicación y el precio de venta (si es que la venta, efectivamente, se produce). En todo caso, la tendencia a la baja en los precios de publicación es un dato unánimemente reconocido. ¿Se estará desinflando la breve pero intensa burbuja que promovió el macrismo en sus primeros años de gestión?

²⁰⁹ DNU 7/2019.

²¹⁰ El pasado 23 de julio de 2020, en una breve comunicación, el gobierno nacional conducido por Alberto Fernández dio a conocer la constitución del “Gabinete de Tierras” liderado por el Jefe de Gabinete de Ministros y en el que estaban presentes máximas autoridades de cuatro ministerios (Desarrollo Territorial y Hábitat, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería y Pesca y Desarrollo Productivo) y dos organismos (ANSES y

ambicioso y necesario Plan Nacional de Suelo Urbano²¹¹, el rol de la Agencia en general, y del suelo público del Estado Nacional en particular, parece haber quedado desdibujado. Lo que se observa hoy se restringe a la entrega de permisos de uso precarios y a la tramitación de expedientes judiciales que cuestionan la venta y transferencia de tierras realizadas en el período previo; formalmente, el organismo ha sido excluido del Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar.²¹², y no tienen ninguna injerencia explícita en el Plan Nacional de Suelo Urbano. Sin duda estas afirmaciones preliminares requerirían de un análisis pormenorizado; no obstante, son indicios y señales desalentadoras, que nos llevan a reflexionar al menos sobre tres elementos. Por un lado, ¿qué sucederá con las enormes capacidades burocrático-administrativas acumuladas en el organismo? ¿se diluirán, dando lugar a un nuevo “interregno” en relación a la gestión y administración de nuestro patrimonio inmueble? Por otro, ¿cuál es la situación actual y el destino del RENABE, ese enorme registro de riqueza colectiva en forma tierra pública? ¿volverá a quedar relegado (como tantos otros registros puestos en marcha en el pasado), perdiendo actualidad, invisibilizando un recurso fundamental y contribuyendo a hacer del Estado un organismo opaco e ineficiente? Finalmente, ¿cuáles son las condiciones políticas que deben darse (o construirse) para volver a poner a la tierra pública en un lugar central de las políticas orientadas a democratizar el acceso al hábitat, en un momento histórico en que los derechos de una porción cada vez mayor de nuestra golpeada sociedad parecen verse limitados, como lo evidencian las tomas de tierras y la precarización de la situación de los inquilinos en un contexto de aumento de la pobreza y del desempleo?

Agencia de Administración de Bienes del Estado). La reunión tuvo un carácter absolutamente novedoso por al menos tres razones. Lo primero que salta a la vista es la cuestión nominal, que pone en el centro del debate a la tierra en general, a la tierra pública en particular y al Estado como terrateniente y como regulador; se destaca también el volumen de poder institucional allí presente y la perspectiva múltiple de los actores allí reunidos; por último, resalta el enfoque planteado: coordinar la acción de todos los organismos que requieren tierra para producir un desarrollo territorial equilibrado. (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-armo-un-gabinete-de-tierras-0>)

²¹¹ El Plan Nacional de Suelo Urbano fue lanzado durante la gestión de María Eugenia Bielsa al frente del MDYyH, y su implementación se profundizó con la llegada de Jorge Ferraresi al Ministerio. Está integrado por cuatro componentes: un Programa Nacional de Producción de Suelo; un Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica; una Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo; y un Observatorio Nacional de Acceso al Suelo. (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-presento-el-plan-nacional-de-suelo-urbano>).

²¹² Decreto 85/2020.

Por otro lado, resulta relevante revisar de manera crítica los modelos analizados en el capítulo tres, intentando rescatar los puntos positivos y, al mismo tiempo, alertar sobre lo que consideramos puede ser problemático a futuro. Para ello, nos remitiremos a dos enfoques posibles. El primero es más propio de la economía y se basa en el concepto de “costo de oportunidad”²¹³. En términos esquemáticos, el costo de oportunidad es aquello a lo que un agente renuncia cuando toma una determinada decisión económica. Puesto en perspectiva urbana, podríamos plantearnos el siguiente ejemplo: supongamos que un agente tiene un terreno de calidad, y puede optar entre construir una casa para vivir, venderlo para obtener un ingreso o alquilarlo para generar una renta. Si el agente optara por construir su vivienda, el “costo de oportunidad” sería equivalente a los ingresos o las rentas no percibidas, a lo que deberían sumarse los costos en los que incurriría en la obra para construir su casa.

Ahora bien, otro enfoque posible es el que se propone desde la sociología política y la sociología económica, que sugiere que ninguna decisión en relación a una política pública es neutral, sino que implica ganadores y perdedores, pero pensados ahora desde una perspectiva de clases, fracciones, sectores o grupos sociales que se verán afectados (positiva o negativamente) por esas decisiones. Artioli (2021) utiliza este esquema para pensar las alternativas en relación a la disposición de tierra pública vacante a partir de dos polos, de dos miradas contrapuestas: por un lado, aquella que prioriza el valor financiero de este activo e intenta, por lo tanto, maximizarlo (por ejemplo, con decisiones normativas que promueven determinados productos inmobiliarios en detrimento de otros); por otro, aquella que prioriza objetivos productivos o redistributivos, fomentando su utilización vinculada a programas de vivienda accesible, pero relegando en el camino la generación de ingresos fiscales. En otras palabras, Artioli repone la discusión que plantea Harvey (2014) alrededor de la contradicción fundamental entre el valor de uso y el valor de cambio que rodea al suelo convertido en mercancía, posicionando al Estado como un agente central en este debate a partir de las decisiones que toma sobre su propio patrimonio inmobiliario.

Pensar la disposición de suelo público en el marco del Pro.Cre.Ar. entre 2012 y 2015 desde estos enfoques es desafiante. Resulta evidente, y lo demostramos durante nuestra exposición,

²¹³ El concepto fue desarrollado por Friedrich von Wieser en su libro “Teoría de la economía social”, publicado en el año 1914. Baer (2006) lo utiliza para pensar la dinámica de la inversión inmobiliaria.

que en aquellos años se priorizaron los fines redistributivos asociados a la tierra. Para ello se promovió la construcción de viviendas para sectores medio-bajos, se subsidió la tasa de interés y se limitó la participación empresaria, intentando evitar los procesos de valorización de la tierra que se producen cuando son las empresas desarrolladoras quienes se apropian del suelo y priorizan su valor de cambio²¹⁴. También planteamos que la opción elegida por el gobierno tenía un costo fiscal bajo o “aparentemente nulo” en relación a la incorporación de la tierra, ya que la misma no estaba contabilizada en los balances públicos ni debía ser pagada con recursos fiscales. Incluso, el Estado Nacional parecía haberse patrimonializado a partir del reconocimiento de ese “PBI hundido” al que referían funcionarios y periodistas.

Ahora bien, dejemos a un lado los resultados de esta política en términos de acceso al hábitat²¹⁵ y enfoquémonos, exclusivamente, en la idea del “costo de oportunidad”. Sin entrar en cálculos que exceden las posibilidades de este trabajo, y contrastando este modelo con las subastas implementadas por la administración siguiente, esquemáticamente podemos decir que hay un costo de oportunidad en la diferencia entre el “recupero devaluado” del costo del terreno (un ingreso a percibir luego de treinta años y en pesos) versus los ingresos inmediatos que surgirían de la venta de la parcela al mejor postor. Otra fracción del costo de oportunidad lo representan los costos de construcción en los que el Fideicomiso Pro.Cre.Ar. debió incurrir, en gran medida financiado con deuda emitida por el Estado Nacional, cuyo recupero también se encontraba devaluado, y de los cuáles el gobierno se eximía en el caso de vender la parcela.

De manera contrapuesta, las subastas de tierras públicas implementadas entre 2015 y 2019 parecen haber sido eficientes²¹⁶ en relación al “costo de oportunidad”: el Estado Nacional

²¹⁴ Hemos visto, no obstante, que entre los efectos no previstos de la implementación del Pro.Cre.Ar. se evidenció un importante aumento en los precios del suelo en aquellas localidades en las que el programa se implementó. Esto sucedió tanto por el aumento de la demanda de terrenos producto de la línea de créditos destinada a la compra de terrenos, como por los efectos de valorización del suelo que tuvieron algunos de los Desarrollos Urbanísticos llevados adelante (Del Río, 2016; Barenboim y Elinbaum, 2018)

²¹⁵ Nos hemos remitido ya a varios trabajos que destacan el enfoque novedoso de este programa en relación a las políticas vivendistas de épocas previas y al impacto fehaciente que tuvo, como así también a algunos de los efectos contradictorios que generó (aumentos en los precios del suelo, urbanismo individual, etc.).

²¹⁶ No analizamos en este trabajo los cuestionamientos, que han llegado a tomar la forma de denuncias penales, en relación a los precios de base definidos por la AABE para las subastas. Los mismos parten de dos Informes de Auditoría producidos por la Sindicatura General de la Nación, uno con fecha de julio de 2019 y otro con fecha de abril de 2020. En ambos, se plantea que la AABE habría determinado precios de base para las subastas que, si bien estaban por encima de lo planteado por el Tribunal de Tasación de la Nación, se encontraban por

recaudó más de U\$S 650 millones de dólares a partir de la disposición de activos que, inmovilizados, le generaban un costo de mantenimiento; al mismo tiempo, generó un “ahorro” eludiendo la inversión que hubiera implicado destinar esas tierras al Pro.Cre.Ar. y construir viviendas a través de licitaciones de obra²¹⁷. No obstante, resulta imposible encontrar algún indicador que demuestre que la venta de tierras para la generación de productos comerciales y residenciales de calidad *premium*, ubicados en zonas de alto poder adquisitivo, ha tenido algún impacto positivo sobre las condiciones de acceso al hábitat. Más bien lo contrario: el aumento de los precios del suelo (cuyo carácter especulativo destacan Baer y Di Giovambattista, 2018) observado en la Ciudad de Buenos Aires entre 2016 y 2018 parece darle un giro más a un fenómeno de más larga data en relación a la valorización diferenciada del suelo, cuyas consecuencias más inmediatas se evidencian en las dificultades para acceder a la propiedad de una vivienda y al consecuente proceso de inquilinización que lo acompaña. Tampoco existen indicios de que la inversión realizada en base a la recaudación, destinada a la construcción del Paseo del Bajo y a la elevación de los viaductos de los FF.CC. Mitre y San Martín, hayan redundado en mejoras en el acceso al hábitat; al contrario, Baer y Duarte (2019) han evidenciado el carácter regresivo asociado a la inversión pública sin normativas de apropiación de plusvalías urbanas realizada en el Paseo del Bajo.

Es evidente que la tensión entre mercado inmobiliario y derecho al hábitat se expresa en las definiciones que se tomen respecto a la utilización y el destino de las tierras públicas fiscales. Pretender resolver los problemas de amplios sectores sociales que no gozan de condiciones mínimas de habitabilidad a través de la transferencia de patrimonio público a manos de grandes desarrolladores o fondos inmobiliarios se ha evidenciado como un error. Ahora bien, negar el “costo de oportunidad” y la sostenibilidad fiscal de una política orientada a resolver problemas habitacionales de larga data y que requieren de un accionar inteligente y persistente en el tiempo, pareciera llevarnos a un callejón de difícil escapatoria. Sin ánimo de resolver esta dicotomía, queremos dejar sentado algo que es seguro: invisibilizar este

debajo del valor venal establecido por ese mismo organismo. Fuente: SIGEN, Informe de Auditoría, Venta de Inmuebles del Estado (julio de 2019) y SIGEN, Informe de Auditoría, Agencia de Administración de Bienes del Estado, Informe de seguimiento de Auditoría – Subastas (abril 2020).

²¹⁷ Si bien hubo algunos casos en los que la gestión de la AABE 2015-2019 intentó el modelo de Pro.Cre.Ar. en alianza con desarrolladoras, el contraste más relevante es el que se expresa con la venta de tierras, debido a la magnitud que tuvo esta política.

recurso, desestimarlos, es sin dudas la peor opción, en la medida en que las tierras subutilizadas, abandonadas y degradadas en vacíos urbanos o incluso rurales generan costos sociales, económicos y ambientales que hoy no deberíamos tolerar. Por el contrario, puestas en movimiento, articuladas como parte de una política pública, se constituyen en una herramienta de enorme valor, cuya movilización resulta central a la hora de pensar desde la planificación y la gestión urbana, definiendo usos del suelo prioritarios (espacio público, vivienda accesible, zonas productivas), pero también desde una mirada económica (dotando al Estado de capacidad para intervenir en el mercado de tierras), social (operando como soporte para la redistribución de recursos a favor de sectores sociales vulnerados) e incluso fiscal (como fuente de ingresos para las siempre debilitadas arcas públicas).

7 Bibliografía

- **AALBERS**, Manuel (2019), “Financialization”, en D. Richardson, N. Castree, M.F. Goodchild, A.L. Kobayashi and R. Marston (Eds) *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*, Oxford, Wiley, 2019.
- **AALBERS**, Manuel, **FERNANDEZ**, Rodrigo y **WIJBURG** Gertjan, (2020), “The Financialization of Real Estate”, en *The Routledge International Handbook Of Financialization*, Routledge, 2020, p. 200 a 212.
- **ADISSON**, Félix y **ARTIOLI**, Francesca (2019), “Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities”, en *Urban Studies*, 2019.
- **ARTIOLI**, Francesca (2012), “Sale of public land as a financing instrument. The unspoken political choices and distributional effects of land-based solutions”, *Land Use Policy*, Volume 104, May 2021.
- **AZPIAZU**, Daniel y **BASUALDO**, Eduardo (2004), *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- **BAER**, Luis (2006), “Se expande la oferta, se restringe el ingreso pero aumentan los precios. Lineamientos empíricos y conceptuales para comprender las paradojas del mercado inmobiliario porteño”, *Revista del Instituto de Geografía*, 2006.
- **BAER**, Luis (2012), “Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, RIURB Editores, 2012.
- **BAER**, Luis; **DUARTE**, Juan (2014), “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*, Quito.
- **BAER**, Luis, **DUARTE**, Juan; **RODRIGUEZ**, María Florencia; **MUTUBERRIA**, Valeria (2013), “Hacia una política integral de suelo y vivienda”, *Revista REALIDAD ECONOMICA*, Buenos Aires, 2013.
- **BAER**, Luis y **KAUW**, Mark (2016), “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”, *Revista EURE*, mayo 2016.

- **BAER**, Luis; **REESE**, Eduardo Mario; **DUARTE**, Juan (2016), “La captura de plusvalías en Argentina. Expandiendo el uso de la valorización del suelo”. En *La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*, New York, 2016.
- **BAER**, Luis (2016), “Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2016, vol. 6 p. 67 – 77.
- **BAER**, Luis y **DUARTE**, Juan (2019), Subasta de suelo público en CABA: el desperdicio de una oportunidad de gestión urbana, *Boletín OM junio: Notas de opinión sobre el Mapa de Subastas de Bienes del Estado* (web).
- **BAER**, Luis y **DI GIOVAMBATTISTA**, Ana Paula (2018), “Nuevas condiciones de acceso residencial en la ciudad de Buenos Aires: el impacto del crédito y la macroeconomía en el mercado de compraventa y alquiler de vivienda formal”, en *Voces en el Fénix* año 8 n° 71. Disponible en:
https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix71_final.pdf
- **BARENBOIM**, Cintia Ariana (2017), “Valorización de la vivienda y dificultad para su acceso en el mercado formal de Rosario”; Universidade do Estado do Rio de Janeiro; *Revista de Direito da Cidade*; 9; 2; 4-2017; 420-436.
- **BARENBOIM**, Cintia Ariana y **ELINBAUM**, Pablo (2018), “Plan Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina”, Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Lando Policy, junio 2018.
- **BARRETO**, Miguel Ángel (2012), “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”, *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 5, No. 9, enero-junio 2012.
- **BERTRANOU**, Julián (2015), “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4. Año 2015. Páginas 37-59.
- **BERTRANOU**, Julián (2013), “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad

Vial de Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 2 N° 4 (Enero 2013-junio 2013).

- **BURASCHI**, Santiago (2018), “Ciudades competitivas. Valorización inmobiliaria y modo de acumulación en Córdoba, Argentina”. *Revista QUID* 16 N°10 –Dic. 2018 – May. 2019 (268-286).
- **CANESTRARO**, María Laura (2016), “Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015)”, *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, [Núm. 20 \(2016\)](#).
- **CAPUTO**, Nicolás (2012), Integración semi-periférica al sistema financiero mundial y su impacto en las relaciones de poder de la coalición político-social gobernante en Argentina de 1989 al 2001, Tesis de Doctorado, UBA.
- **CATENNAZI**, Andrea (2011), “La planificación urbana en cuestión”, *Voces en el Fénix*, Año 1, Nro. 5.
- **CESBA** (2015), *La ciudad de Buenos Aires inquilinizada. Un análisis acerca del mercado formal e informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la CABA*. Buenos Aires. Comisión de Vivienda, CESBA
- **CHRISTOPHERS**, Brett (2016), “The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom”, en *Antipode* Vol. 00, No. 0, 2016.
- **CHRISTOPHERS**, Brett (2018), *The new enclosure: the appropriation of public land in neoliberal Britain*, Verso, London.
- **CEPAL** (2017), *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- **CICCOLELLA**, Pablo (1999), “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”. *Revista eure* (Vol. XXV, N° 77), pp. 5-27, Santiago de Chile, diciembre 1999.
- **CICCOLELLA**, Pablo y **MIGNAQUI**, Ileana (2009), “Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires”. *Centro-h*, núm. 3, abril, 2009, pp. 91-101. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos – OLACCHI.

- **CICCOLELLA**, Pablo (2012), “*Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización*”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, RIURB Editores, 2012.
- **CICCOLELLA**, Pablo y **VECSLIR**, Lorena (2012), “Transformaciones territoriales recientes y reestructuración metropolitana en Buenos Aires”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Nro. 8, 2012.
- **CLICHEVSKY**, Nora (2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Lincoln Institute of Land Policy, Canadá.
- **CLICHEVSKY**, Nora (2007), “La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”, *Cuaderno Urbano N° 6*, pp. 195-220, Resistencia, Argentina, diciembre de 2007.
- **CONNOLLY**, Priscilla (2018), “La economía política de las obras de transporte: una metodología contra la injusticia”, *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo* (Online), 16(3), 63-83. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v16i3p63-83>
- **CORRAL**, Manuela (2009), “Grandes Proyectos urbanos. Actores públicos y privados en el emprendimiento Puerto Madero (1989-2009)”, trabajo presentado en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2009.
- **CORRAL**, Manuela (2010), “Neoliberalismo, reformas estructurales y grandes proyectos urbanos: estado y actores económicos en el proyecto Puerto Madero”, *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 4 (2), 2010.
- **CORTIZO**, Daniela (2018), “Tierra vacante y expansión urbana. Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata”. La Plata, Argentina, 2018.
- **CORTIZO**, Daniela (2019), “Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata”. La Plata, Argentina, 2019.
- **CORVAGLIA**, Julián (2020), “Casas sin hogares y hogares sin casas en la ciudad capital argentina”, *Perspectivas: Revista Científica de la Universidad de Belgrano*, V 3, N° 1, 2020, Sección Notas.
- **COSACOV**, Natalia (2012), “Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía”. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas

- **COSACOV**, Natalia y **SEGURA**, Ramiro (2017), “Pro.Cre.Ar. Bicentenario: azar, temporalidades, sentidos”. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*; José C. Paz; 2017; p. 147 – 156.
- **COUTINHO**, María Eugenia (2018), “De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. GIGAPP Estudios. *Working Papers*. Año 2018, Núm.102, págs. 477-492.
- **CRAVINO**, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires. UNGS.
- **CRAVINO**, María Cristina (2008), “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires” en *Territorios*, núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 129-145.
- **CRAVINO**, María Cristina; **DEL RÍO**, Juan Pablo; **DUARTE**, Juan Ignacio; **FERNÁNDEZ WAGNER**, Raúl; **GRAHAM**, María Ignacia; **OSTUNI**, Fernando, **VAN GELDER**, Jean-Louis; **SILVA**, María Rosa y **VARELA**, Omar David (2008), *Los mil barrios (in)formales Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008
- **CRUCES**, Juan José (2016), *Argentina’s Residential Real Estate Sector. A Magnet for Savings amidst Mistrust in Traditional Investment Vehicles*”, Inter-American Development Bank, 2016.
- **CUENYA**, Beatriz (2006) "Grandes proyectos urbanos como herramientas de creación y captación de valorizaciones. El proyecto Puerto Norte", S. Pupareli y L. Roldán (colaboradores), Rosario Lincoln Institute of Land Policy (USA)/ Municipalidad de Rosario.
- **CUENYA**, Beatriz, (2009), “Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”, *Cuaderno Urbano*, Vol. 8, Nro. 8.
- **CUENYA**, Beatriz y **CORRAL**, Manuela (2011) “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”, en: *EURE*, Vol. 37, N° 111, pp. 25-45.

- **CUENYA**, Beatriz, (2011), “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”, *Cad. Metrop.*, São Paulo, Vol. 13, Nro. 25, pp. 185-212.
- **CUENYA**, Beatriz, (2017), “Grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas: ejemplos de Argentina y Brasil”, *CIUDADANÍAS*. N° 1, 1er semestre de 2017.
- **DE MATTOS**, Carlos (2010), “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. Hacia una nueva forma urbana” en de Mattos, C.: *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, OLACHI, Quito.
- **DEL CAMPO**, R. (2019). Análisis de iniciativas de movilización de suelo ocioso durante el período 2001-2015: El caso de un municipio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Web.
- **DEL RÍO**, Juan Pablo y **DUARTE**, Juan Ignacio (2012), “*Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense*”; en Cravino, María Cristina (coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*; Ediciones CICCUS - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- **DEL RIO**, Juan Pablo; **LANDARG**, Federico y **ARTURI**, Diego (2014) “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista” *Revista Realidad Económica* n 283, p 77-101. IADE. Buenos Aires.
- **DEL RÍO**, J. P. (2014), “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”. *Geograficando*, Vol. 10, Nro. 2.
- **DEL RÍO**, Juan Pablo (2016), “Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar. en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires”; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas; *Revista Estudios Socio Territoriales*; 19; 5-2016; 1-17.
- **DI VIRGILIO**, María Mercedes; **ARQUEROS MEJICA** María Soledad y **GUEVARA** Tomás (2010), “Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Region Metropolitana de Buenos Aires”, *Scripta Nova*.

Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol.XIV, n° 331 (53).

- **DI VIRGILIO**, Mercedes, **GUEVARA**, Tomás y **ARQUEROS MEJICA**, María Soledad (2014), “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”, *INVI*, 29, 80.
- **DI VIRGILIO**, Mercedes y **GUEVARA**, Tomás (2014). “Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 12-23.
- **DOBB**, Maurice (1973): David Ricardo, en *Teoría del valor y de la distribución desde Adam Smith*, Siglo XXI Editores, México.
- **FERNÁNDEZ WAGNER**, Raúl (2009), “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano.”, ponencia presentada en el Seminario “Nuevo Rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, UNLM.
- **FERNÁNDEZ WAGNER**, Raúl (2012), “Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista”, en AA.VV., *Derecho al suelo y la Ciudad en América Latina*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- **FERNANDEZ**, Rodrigo y **AALBERS**, Manuel (2016). “Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism”. *Competition and Change*, 2016, vol.20, N°2, p. 71-88
- **GAGGERO**, Alejandro y **NEMIÑA**, Pablo (2013), “La dolarización del mercado inmobiliario en la Argentina”, *Sociales en Debate*, Nro. 5.
- **GERCHUNOFF**, Pablo y **KACEF**, Osvaldo, (2016), “¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo”, *DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT N° 87* – junio 2016.
- **HARVEY**, David (1989): “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism” en *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: pp. 3-17. (VERSIÓN EN ESPAÑOL)
- **HARVEY**, David (2003), *El nuevo imperialismo*. Akal. Madrid.

- **HARVEY**, David (2005), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid Akal
- **HARVEY**, David (2006 [1982]) *Limits to capital*. Verso. London-New York. [VERSIÓN EN ESPAÑOL]
- **HEREDIA**, Mariana (2011) “La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal” en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI
- **JAJAMOVICH**, Guillermo (2018), *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de la circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989-2017)*, IEALC, Buenos Aires.
- **JARAMILLO**, Samuel (1988), “Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico” en Cuervo, Luis Mauricio; Jaramillo, Samuel; González, Jorge Iván; y Rojas, Fernando, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CIDEP, Bogotá.
- **JARAMILLO**, Samuel (2010 [1994]) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- **LESCANO**, Patricia (2017), Pro.Cre.Ar. como política anticíclica. *Revista Hábitat Inclusivo*, Nro. 9, junio 2017.
- **MALDONADO**, Melinda (2013), “Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina” en Erba, Diego (Ed) *Definición de políticas de suelo en América Latina. Teoría y práctica*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- **KULFAS**, Matías (2019), *Los tres kirchnerismos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- **KIRKPATRICK**, Owen and **SMITH**, Michael Peter (2011) “The Infrastructural Limits to Growth: Rethinking the Urban Growth Machine in Times of Fiscal Crisis.” *International Journal of Urban & Regional Research*, 35(3): 477-503.
- **LABIANO**, Florencia (2018). “El régimen de tenencia de la vivienda en la producción de nuevas desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires, 2006-2017.” Ponencia presentada en el X Congreso de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata
- **LOPEZ**, Mario y **WADDELL**, Jorge (2007), *Nueva Historia del Ferrocarril en Argentina*, Editorial Lumiere.
- **MANDEL**, Ernest (1971): *La formación del pensamiento económico de Marx*, Capítulos I al IX, Siglo XXI Editores, México.

- **MIGNAQUI**, Ileana y **ARIAS**, Santiago (2008), “Política fundiaria y desarrollo urbano: oportunidades y amenazas para la tierra vacante en Buenos Aires”, presentado en 2º Seminario Políticas Urbanas, Gestión Territorial Y Ambiental Para El Desarrollo Local.
- **MIGNAQUI**, Ileana (2010), “La Corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa”, en GUTMAN, Margarita (coordinadora), *Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas*, OLACCHI, 2010.
- **MÜLLER**, Alberto (2018), *La cuestión ferroviaria en Argentina*, Editorial Biblos.
- **NEMIÑA**, Pablo y **SCHORR**, Martín (2016) “Deuda externa y elite económica en la convertibilidad”, en Castellani, A (coord.) *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*, San Martín: UNSAM Edita.
- **O’DONNELL**, Guillermo (1984): “Apuntes para una teoría del Estado”, en OSZLAK, O. (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- **OLLIER** María Matilde (2014), “Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011)”, *Documentos de trabajo de la Escuela de Política y Gobierno (Nueva Serie)*. Universidad Nacional de San Martín.
- **ONU HÁBITAT** (2016), *Nueva Agenda Urbana, Hábitat III*, Quito, Octubre 2016.
- **OSZLAK**, Oscar y **O’DONNELL**, Guillermo (1982): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, Nº 1, Caracas.
- **OSZLAK**, Oscar (1984): "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en OSZLAK, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- **OSZLAK**, Oscar (1991). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.
- **PAOLINELLI**, Jorge César; **GUEVARA**, Tomás Alejandro y **DONDO**, Mariana (2013), “El Problema de los Inmuebles Urbanos Ociosos. Fundamentos de una propuesta de regulación para los municipios argentinos”, Teuken Bidikay, Colombia.
- **PECK**, Jamie (2012), “Austerity urbanism. American cities under extreme economy”, en *City. Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, Volumen 16.
- **PÉREZ**, Verónica y **REBÓN**, Julián (2017), “La crisis como oportunidad política: de la tragedia de Once a la renovación ferroviaria” en *La perturbación como motor de la*

historia: los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo, Pérez, Verónica, CABA, Biblos, 2017.

- **PÍREZ**, Pedro, (2009), “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires” en Pérez, P. (Editor), *Buenos Aires, la formación del presente*, OLACHI, Quito.
- **PÍREZ**, Pedro (2014), “La cuestión urbana hoy: Entre el mercado total y el buen vivir”, en *América Latina en Movimiento No 497*, UNGS-ALAI (Co-editores), pp. 6-9.
- **PÍREZ**, Pedro (2016) “Buenos Aires: La orientación neoliberal de la urbanización metropolitana” en *Sociologías* 42, pp.90-118.
- **PORTA**, Fernando, **SANTARCÁNGELO**, Juan E. y **SCHTEINGART**, Daniel (2017), “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”, en *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, de PUCCIARELLI, Alfredo y CASTELLANI, Ana, Buenos Aires, Siglo XXI.
- **REESE**, Eduardo y **CATENAZZI**, Andrea (2010) “Planificación e instrumentos de gestión del territorio”. en: *Gestión Municipal y Ciudad. Programa de Mejora de la Gestión Municipal*. Ministerio del interior, Buenos Aires.
- **RELLI UGARTAMENDÍA**, Marina (2018), “Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015”, Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- **RETAMOZO**, Martín y **TRUJILLO**, Lucía (2019), “El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana”, *Revista Izquierdas*, 45, febrero 2019:185-214.
- **RODRÍGUEZ**, María Carla, **RODRÍGUEZ**, María Florencia y **ZAPATA**, María Cecilia (2015), “La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires”, en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 68-85.
- **RODRÍGUEZ**, María Carlia y **DI VIRGILIO**, Mercedes (2015), “Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socioterritoriales y hábitat popular”, *Revista de Direito da Cidade*, 6(2), 323-348. doi: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2014.13441>

- **ROUGIER**, Marcelo y **ODISIO**, Juan (2021), “La industrialización dirigida por el Estado”, en *La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)* / Marcelo Rougier (Coordinador). 1ra ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021.
- **SASSEN**, Saskia (1995), La Ciudad Global: una introducción al concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 11 (2): 27-43
- **SCATOLINI**, Luciano y **DUARTE**, Juan Ignacio (2020), *Hacia una política nacional de suelo urbano en la República Argentina*, Café de las Ciudades (web).
- **SCHORR**, Martín, **CANTAMUTO**, Francisco y **COSTANTINO**, Agustina (2018), “El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política”, *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina.
- **SCHVARZER**, Jorge (1998), *Implantación de un Modelo Económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires: AZ Editora.
- **SEGURA**, Ramiro y **COSACOV**, Natalia (2019), Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. *Ciencia, Tecnología y Política*; La Plata; 2019; p. 1 – 12.
- **SMITH**, Neil (2012 [1996]), *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de Sueños. Madrid.
- **SOCOLOFF**, Ivana (2015a), “Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio del caso IRSA”, *Revista INVI*, Nro. 84, Vol. 30.
- **SOCOLOFF**, I. (2015b), “Capital inmobiliario-financiero y articulaciones público-privadas: consideraciones a partir del centro comercial Abasto de Buenos Aires”. *CIUDADES*, 27 (106), 10-19.
- **SOCOLOFF**, Ivana (2017), “Fijar, producir, traducir: consultores inmobiliarios en Buenos Aires y la internacionalización del real estate comercial (1991-2001)”, ponencia presentada en las VI Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL), agosto de 2017.
- **SOCOLOFF**, Ivana (2018), “Grandes desarrolladores inmobiliarios: hacia una tipología de sus estrategias de inversión y financiamiento entre 2002 y 2015”, ponencia presentada

en las JORNADAS “Empresas, empresarios y burocracias estatales en la producción del espacio urbano a través de la historia”, IIGG.

- **SOCOLOFF**, Ivana (2019a), “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*, Vol. XXII, Nro. 616.
- **SOCOLOFF**, Ivana (2019b), “Subordinate financialization and housing finance: the case of indexed mortgage loans coalition in Argentina”, *Housing Policy Debate*, Blacksburg, Virginia; vol. 30 p. 585 - 605
- **SOCOLOFF**, Ivana; **CAMJI**, Nicole; **MONTAGNA**, Federico; **PERALTA**, María Agustina; **SAHAKIAN**, Yamila Lara (2020), Estrategias de disposición del suelo público: mercantilización e inflexiones del neoliberalismo urbano en Buenos Aires (2015-2018), *Territorios*, Bogotá, 2020.
- **SOCOLOFF**, Ivana (2021), Intervención realizada en el Seminario “La Ciudad en la era de la financiarización. Hacia una Geografía de la urbanización desde las inversiones inmobiliarias”, realizado entre el 6 y el 8 de octubre de 2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=5Ze7zYp1eTo>
- **TORRES**, Horacio A. (2006), *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU), Buenos Aires, 2006.
- **TERESCHUK**, Nicolás (2011), “Mil y una explicaciones del modelo argentino”, *Nueva Sociedad*, noviembre 2011.
- **THEODORE**, Nik , **JAMIE** Peck y Neil **BRENNER**, (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, en *Temas Sociales*, No. 66, Santiago de Chile.
- **TOPALOV**, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- **TOPALOV**, Christian (1984) *Ganancias y rentas urbanas, elementos teóricos*. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- **VECSLIR**, Lorena; **CICCOLELLA**, Pablo (2012), “Transformaciones territoriales recientes y reestructuración metropolitana en Buenos Aires”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, RIURB Editores, 2012.
- **VOMMARO**, Gabriel, **MORRESI**, Sergio y **BELLOTTI**, Alejandro (2015), *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*, Grupo Editorial Planeta, CABA.

- **WHITESIDE**, Heather (2019), “The state’s estate: Devaluing and revaluing ‘surplus’ public land in Canada”, en *Environment and Planning A* 51.
- **WEBER**, Raquel (2015), *From boom to bubble: How finance built the new Chicago*, Chicago: The University of Chicago Press.
- **WERTHEIMER**, María Clara (2018), “Renovación urbana y conflictos territoriales en las costas metropolitanas del Río de la Plata: los casos de Quilmes, Avellaneda y Vicente López”, *Estudios del Hábitat*; vol. 16, no 2. <https://doi.org/10.24215/24226483e049>
- **World Bank**. (2017). Argentina: Developing Deep and Sustainable Housing Finance Markets. World Bank. <https://doi.org/10.1596/28324>
- **YUJNOVSKY**, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

8 Anexo Metodológico

Sitios consultados para legislación nacional y local

- www.infoleg.gob.ar
- www.boletinoficial.gob.ar
- www.argentina.gob.ar/bienesdelestado/transparencia/activa
- www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/
- <https://www.legislatura.gov.ar/>

Principales sitios especializados en desarrollo inmobiliario consultados

- Cushman y Wakefield Argentina (<https://cushwakeargentina.com/>). En el año 2017, esta consultora publicó una serie de informes sobre el Mercado de Oficinas Clase A en conjunto con Mercado Libre, luego algunos informes específicos sobre el tema – incluido un trabajo sobre Catalinas Norte 2-, y finalmente comenzó a publicar un informe trimestral llamado “Market Beat de Oficinas, Buenos Aires”.
- Reporte Inmobiliario (www.reporteinmobiliario.com)
- Reporte Inmobiliario TV (<https://www.youtube.com/c/ReporteInmobTV>)
- Argenprop TV
(https://www.youtube.com/channel/UCjLTGDpW6_SbK2tt6sjM3UA)
- Real Estate TV
(<https://www.youtube.com/channel/UCrMd9OXfyVIKrdXmewKqtuA>)
- La Nación Propiedades (<https://www.lanacion.com.ar/propiedades/>)
- Revista Mercado (<https://mercado.com.ar/>)
- Nasdaq (<https://www.nasdaq.com/es/market-activity>)

Pedidos de Acceso a la Información Pública

Se realizaron dos pedidos de Acceso a la Información Pública exitosos:

- Solicitud de información de los viajes realizados por el Dr. Lanús en el período diciembre 2015 a diciembre 2019. Presentado el 17-6-2020. Respondido el 14-12-2020.
- Solicitud de información de Acceso a Resoluciones de la AABE en las que se aprobaron “Convenios de Posesión”. Presentado el 15-12-2020. Respondido el 5-6-2021.

Por otro lado, se elevaron dos pedidos de acceso a la información que no fueron respondidos, en relación a las Actas del Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar. y a la conformación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABIE)

Documentos institucionales

- **Agencia de Administración de Bienes del Estado**, Informe de Gestión, 2015-2019.
- **Agencia de Administración de Bienes del Estado** (en conjunto con InvestBA y Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional), *Transformando Buenos Aires, Oportunidades para desarrollar juntos la Ciudad*. Sin fecha.
- **Agencia de Administración de Bienes del Estado** (en conjunto con InvestBA y Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional), *Buenos Aires, City of Opportunities*. Sin fecha.
- **REIBEL MAIER**, Martín (2015a), *El valor social de los bienes del Estado*, Agencia de Administración de Bienes del Estado, CABA, 2015.
- **REIBEL MAIER**, Martín (2015b), *Gestión, planificación y territorio*, Agencia de Administración de Bienes del Estado, CABA, 2015.
- **Sindicatura General de la Nación**, Informe de Auditoría, Agencia de Administración de Bienes del Estado, Venta de inmuebles del Estado Nacional, julio 2019.
- **Sindicatura General de la Nación**, Informe de Auditoría, Agencia de Administración de Bienes del Estado, Informe de Seguimiento de Auditoría – Subastas, abril 2020.

Listado de documentación reservada

Fue posible acceder a cinco minutas referidas a cinco viajes al exterior del Dr. Ramón Lanús en el período que se extiende entre marzo y mayo de 2018. Las mismas fueron elaboradas por integrantes de una consultora especializada que participó de las reuniones. Por respeto a la fuente no se proveerá más información.

Listado de Entrevistas

Nombre	Cargo ocupado	Fecha de la entrevista
Pedro Comín Villanueva	Vicepresidente de la AABE entre 2015 y 2019	27/10/2020
Martín Reibel Maier	Vicepresidente de la AABE entre 2012 y 2015	3/11/2020 y 18/12/2020
Ramón Lanús	Presidente de la AABE entre 2015 y 2019	16/11/2020 y 28/12/2020
Fernando Ostuni	Director Nacional de Políticas Urbanas, Ministerio de Economía (2015). Entre 2012 y 2015 fue responsable del equipo del Ministerio de Economía ante Pro.Cre.Ar.	8/12/2020
Alejandro Heimann	Director de Infraestructura y Real Estate en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior entre 2016 y 2018	23/12/2020
Cristina Chacón	Ingreso a trabajar en la AGIF en 1977, en donde hizo su carrera hasta jubilarse en la AABE en 2018. En los años 90 fue Sub Directora Nacional de Bienes del Estado y, en los 2000, Sub Gerenta del ENABIEF.	29/12/2020, 8/1/2021 y 23/1/2021
Martín Balza	Fue Comandante en Jefe del Estado Mayor del Ejército entre 1991 y 1999.	22/1/2020

9 Anexo Documental

CAPÍTULO I

Tipología de Grandes desarrolladores en la Argentina elaborada por Socoloff (2018).

TIPO	
A	1- Desarrollador - Holding tradicional
	<p>Creaurban-SOCMA (Franco Macri) /GrupoODS (Ángelo Calcaterra)/Pampa Energía (Marcelo Mindlin)*</p> <p>Caputo (Nicolás Caputo)**</p> <p>Las empresas de este tipo se encuentran dentro de los grupos económicos diversificados más ricos del país y cotizan en Bolsa. En todos los casos, la actividad de la construcción o de obra pública prima sobre la actividad del desarrollo inmobiliario, pero se encuentran nucleados en la CEDU.</p>
	2- Desarrollador – Holding no tradicional
	<p>CRESUD-IRSA (Eduardo Elsztein)</p> <p>Consultatio (Eduardo Constantini)</p> <p>Raghsa (Moisés Khafif)</p> <p>Refiere a los grandes desarrolladores que pertenecen a grupos económicos diversificados, pero dentro de los cuales la actividad del desarrollo inmobiliaria es predominante y/o paradigmática del Grupo. Estas empresas cotizan en Bolsa y sus desarrollos permanecen como propiedad de la empresa, por lo que están fuertemente capitalizadas. Sus líderes se encuentran también dentro de los hombres más ricos del país y poseen gran influencia y reconocimiento dentro del sector inmobiliario. Sus líderes son parte de la CEDU.</p>
B	3- Fondo – Holding tradicional
	<p>Sociedad Latinoamericana de Inversiones (Samuel Liberman),</p> <p>Sociedad Comercial del Plata (Santiago Soldati),</p> <p>Perez Companc (Gregorio Perez Companc)</p> <p>Las empresas de este grupo pertenecen a los holdings más importantes del país y sus empresarios se cuentan entre las personas más ricas de Argentina. Las inversiones en el sector inmobiliario son (o han sido) para estos holdings actividades marginales. No se reconocen como desarrolladores.</p>
	4- Desarrollador - sin acceso al mercado de capitales
<p>Faena (Alan Faena),</p> <p>Grupo Château (Sergio Grosskopf),</p> <p>Kineret (Luis Perelmuter),</p> <p>Chacofi (Sergio Enrique Tonconogy)</p> <p>Este tipo incluye a los desarrolladores que se financian con aportes de grandes fondos privados (<i>private equity</i>), bancos vinculados y círculos de inversores de confianza. El número de emprendimientos es limitado, pero constituyen símbolos urbanos. Salvo en el caso de Faena, sus empresarios son referentes históricos del sector.</p>	
5- Desarrollador – Con acceso al mercado de capitales – No tradicional	
<p>Tglt (Federico Weil)**,</p> <p>Vizora (Grupo Macro-Jorge Brito e hija Milagros Brito)</p> <p>Se trata de empresas donde el desarrollo inmobiliario es relevante y es el origen mismo de la empresa (<i>core business</i>). Pero sus empresarios son jóvenes y tienen fuerte formación en finanzas y gestión administrativa. Tienen acceso asiduo al mercado de capitales y vínculo con inversores de la región. Las empresas se conformaron durante de la década de los 2000s.</p>	
6- Desarrollador-Fondo-no tradicional	
<p>Grupo Village (Eduardo Novillo Astrada),</p> <p>Vitrium Capital (Federico Gagliardo),</p> <p>FSA (Grupo Libra de Grecia., Raúl Gonzalez Neira CEO Arg)</p> <p>Frali SA (Grupo Frávega, Raúl Frávega)</p> <p>Empresas vinculadas a fondos o inversores internacionales, de corta experiencia en Argentina. Fondos relativamente diversificados entre los segmentos del sector inmobiliario (hotel, comercial, oficinas, parques industriales) y dedicados al gerenciamiento.</p>	

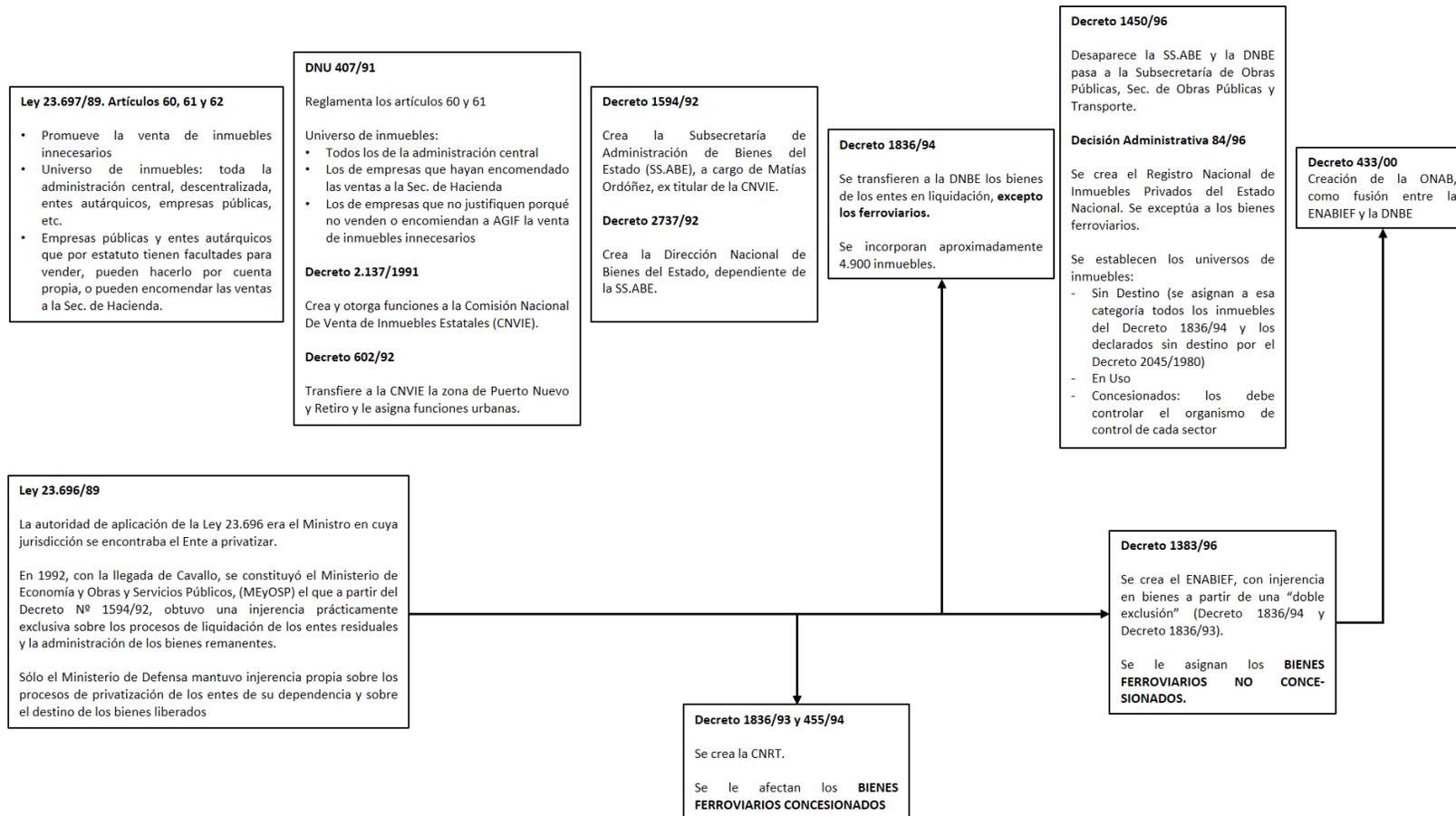
Tipología de Grandes desarrolladores en la Argentina elaborada por Socoloff (2018).

(continuación)

C	7- Desarrollador – Con Acceso al mercado de capitales – Tradicional	
	Obras Civiles (Julián Ganzábal) Ecipsa (Jaime Garbarsky) Euromayor*** Edisur (Horacio Parga, Ferando Reyna y Rubén Beccacece), Dypsa (Issel Kiperszmid), Farallon (Eduardo Gutiérrez),	En este caso, se trata de empresas de menor envergadura donde la tarea de desarrollo inmobiliario (complementada con construcción) es la más relevante. En todos los casos se trata de empresas con amplia trayectoria en el negocio inmobiliario. Comparten la característica de que se utilizan el mercado de capitales para acceder a financiamiento de manera esporádica. Sus empresarios son referentes del sector inmobiliario. En los casos de Ecipsa, Euromayor y Edisur, los tres grupos son de la provincia de Córdoba.
	8- Mediano desarrollador - sin acceso al mercado de capitales o con acceso esporádico	
	G&D Developers (Daniel Mintzer y Gabriel Mayo), Arq. Forniellas (Enrique Forniellas), JP Urruti (Jorge Pedro Urruti), BW Group (Ariel Wasserman), Eidico (Jorge O'Reilly) Argencons (Miguel Camps) GNVGroup (Alejandro Ginevra)**** Monarca (Gonzalo Monarca)****	Esta última categoría, si bien agrupa a desarrolladores que han realizado importantes obras, son empresas de menor tamaño, orientadas al segmento residencial, que se fundaron durante el período estudiado a través de la preventa de unidades o fideicomisos.

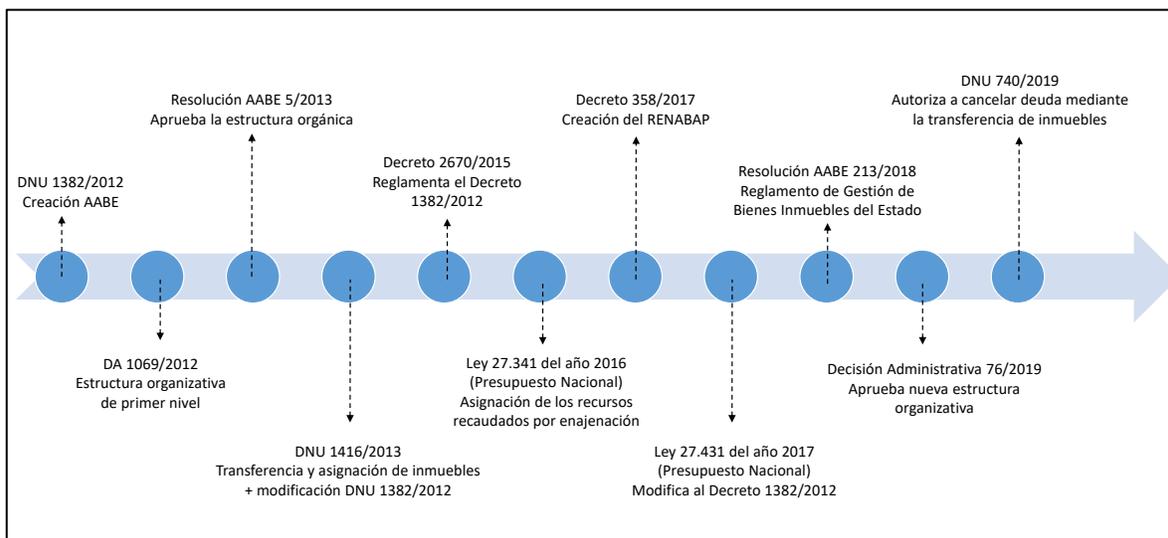
CAPÍTULO 2

Gráfico I. Esquema detallado de la evolución de los regímenes referidos a la implementación de las Leyes 23.697 y 23.696 durante el período 1989-2000.



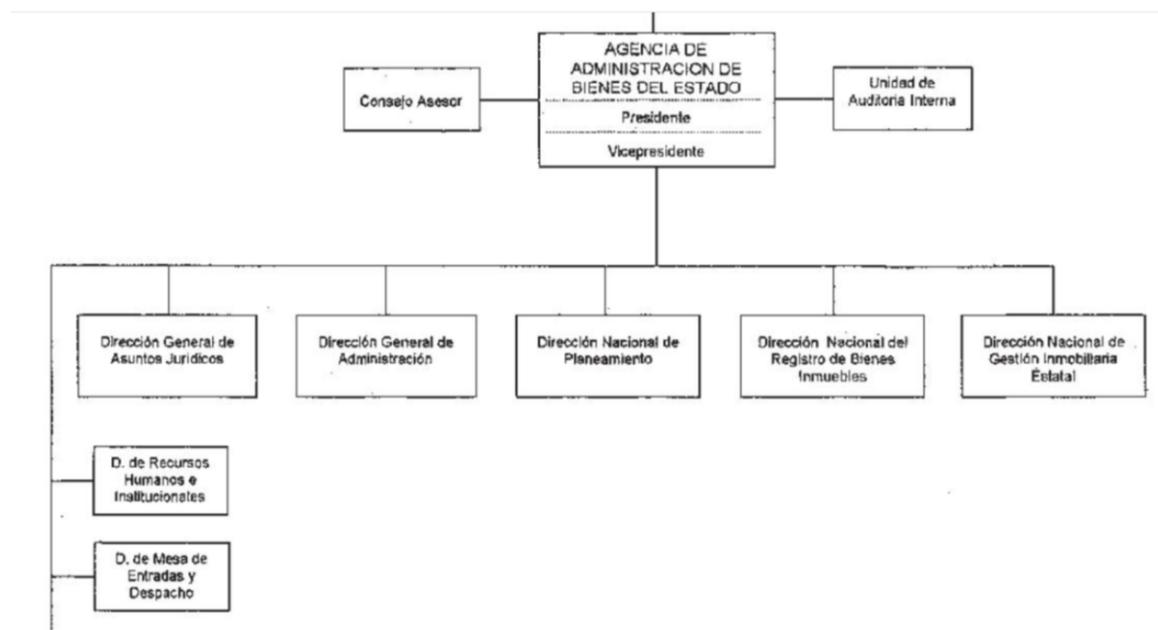
Fuente: elaboración propia en base a las fuentes citadas en la introducción.

Gráfico II. Línea de tiempo con las principales novedades político-administrativas en relación a la AABE



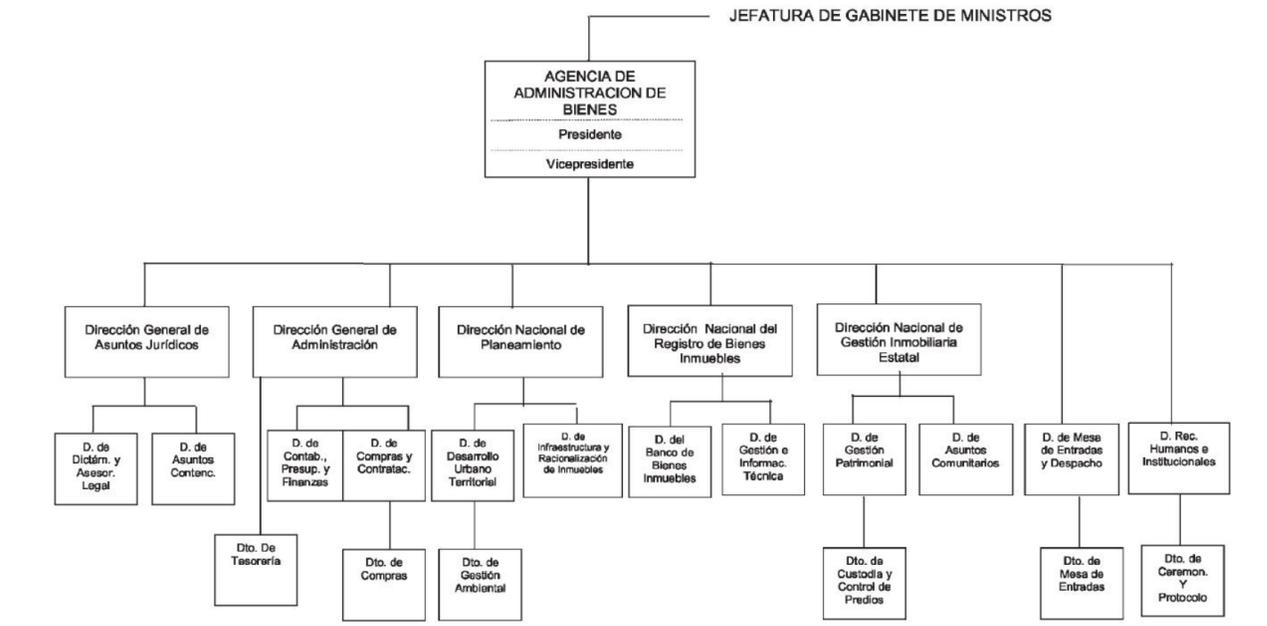
Fuente: elaboración propia en base al análisis de normativa.

Gráfico III. Organigrama de Primer Nivel de la AABE según la Decisión Administrativa 1069/2012.



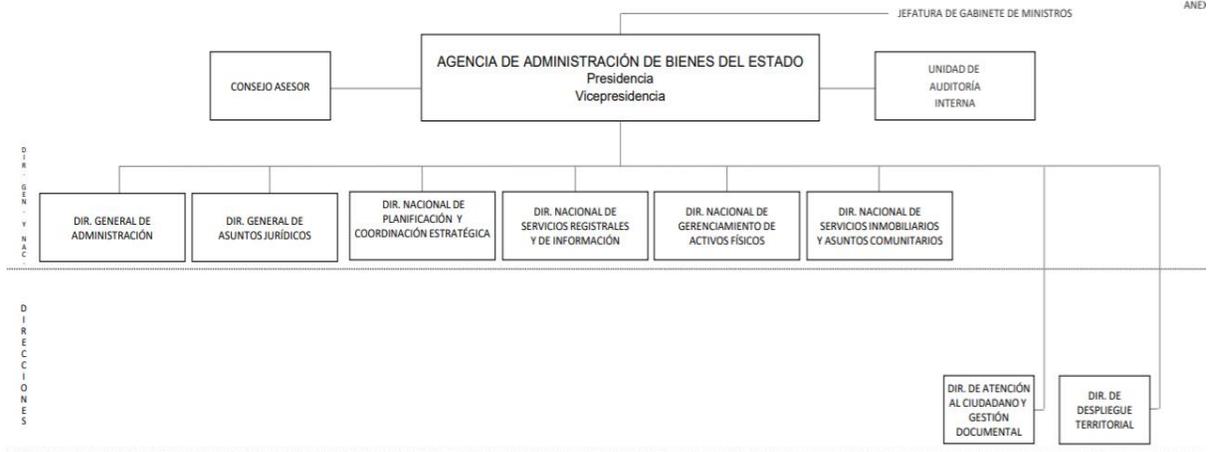
Fuente: Infoleg.

Gráfico IV. Organigrama de Segundo Nivel de la AABE según la Resolución AABE 5/2013.



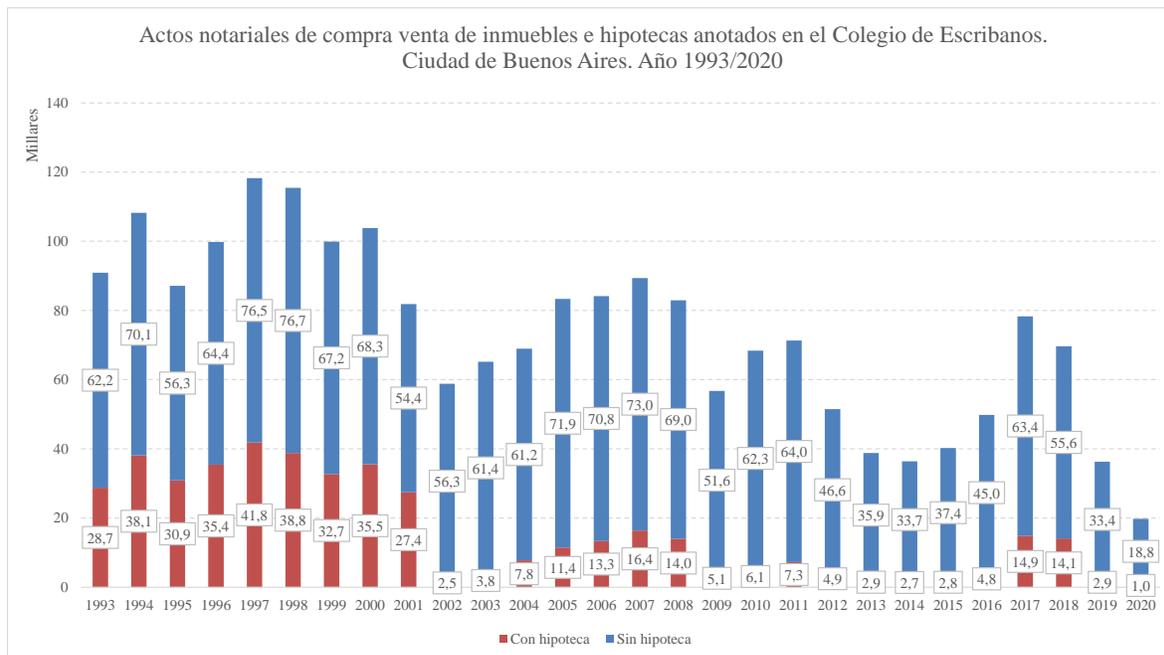
Fuente: Infoleg.

Gráfico V. Reorganización del organigrama de Primer Nivel de la AABE según la Decisión Administrativa 76/2019.



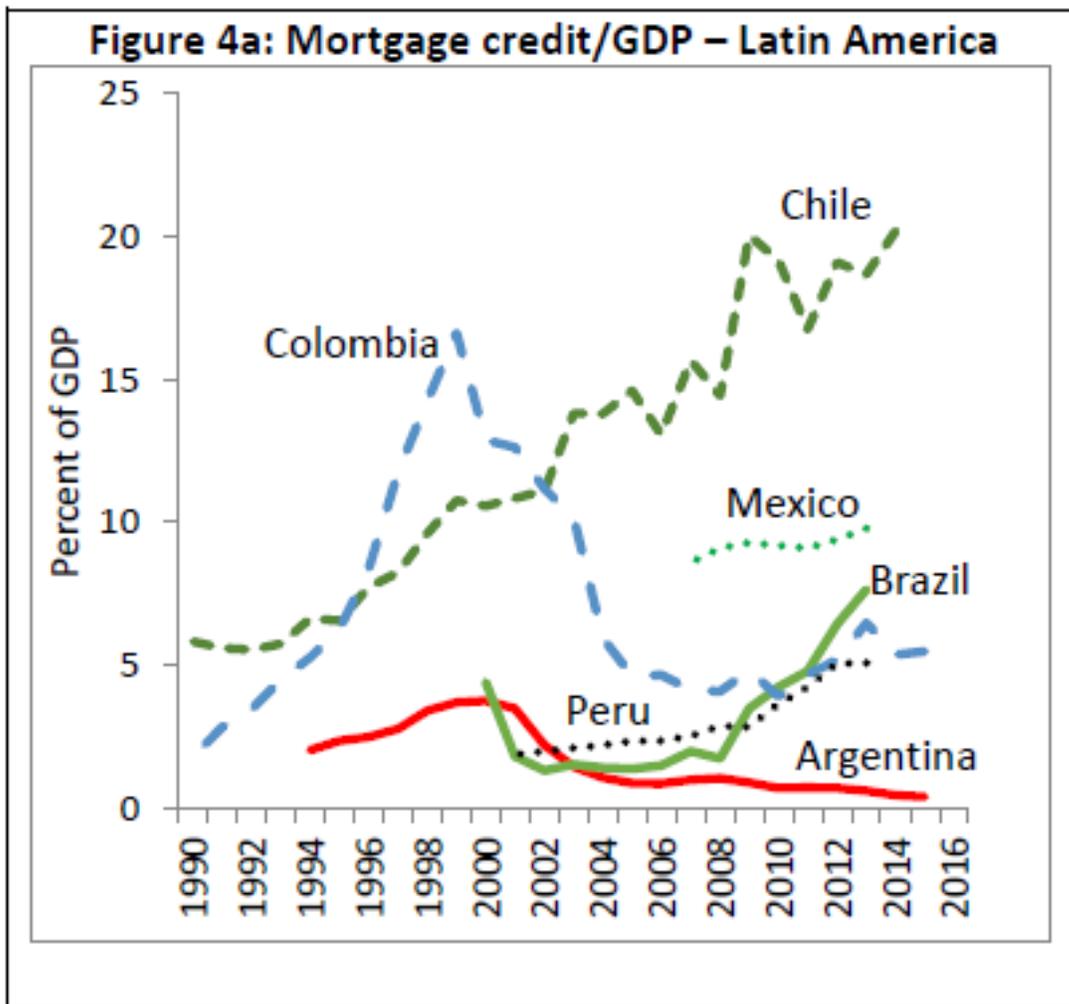
Fuente: Infoleg.

Gráfico VI. Actos notariales de compra venta de inmuebles e hipotecas en la Ciudad de Buenos Aires. 1993-2020.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico VII. Impacto del crédito hipotecario sobre el PBI en Argentina y otros países de América Latina.



Fuente: World Bank (2017).

Cuadro III. Cantidad de inmuebles y hectáreas afectadas por el Decreto 902/2012 según jurisdicción de origen

Jurisdicción Original	Cantidad de inmuebles	Superficie total (en Has)
ADIF S.E.	21	458
Ministerio de Defensa	21	692
ONABE	22	177
RTA S.E.	22	472
Total general	86	1799

Fuente: elaboración propia en base al Decreto 902/2012

CAPÍTULO 3

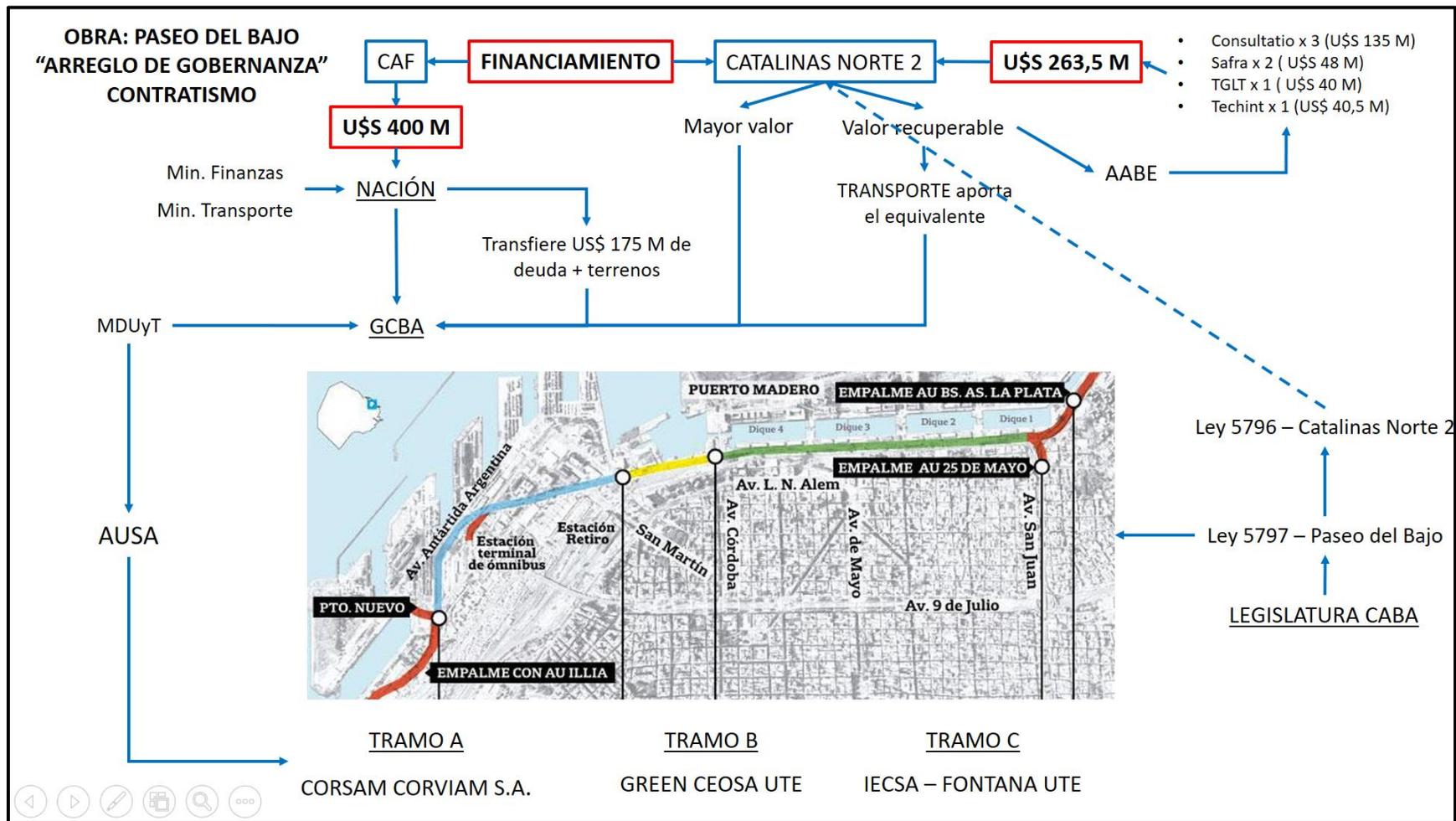
Cuadro I. Decretos y Decisiones Administrativas de venta de tierras

Tipo de norma	Número Norma	Fecha	Lotes puestos en venta	Lotes transferidos	Lotes para DRS*
Decreto	952	22/8/2016	17		
Decreto	1064	6/10/2016	33		
Decreto	1173	16/11/2016	3		
Decreto	225	4/4/2017	36		
Decreto	928	13/11/2017	12		
Decisión Administrativa	249	5/3/2018	11		
Decreto	355	24/4/2018	7		
Decreto	1088	4/12/2018	3		
Decisión Administrativa	24	18/1/2019	2		3
Decreto	87	28/1/2019		10	
Decisión Administrativa	45	29/1/2019		2	
Decisión Administrativa	317	24/4/2019	11		
Decreto	345	13/5/2019	5		
Decisión Administrativa	610	24/7/2019	11		
Decreto	518	29/7/2019	7		
TOTAL			158	12	3

Fuente: elaboración propia en base a normativa oficial

** Derecho Real de Superficie*

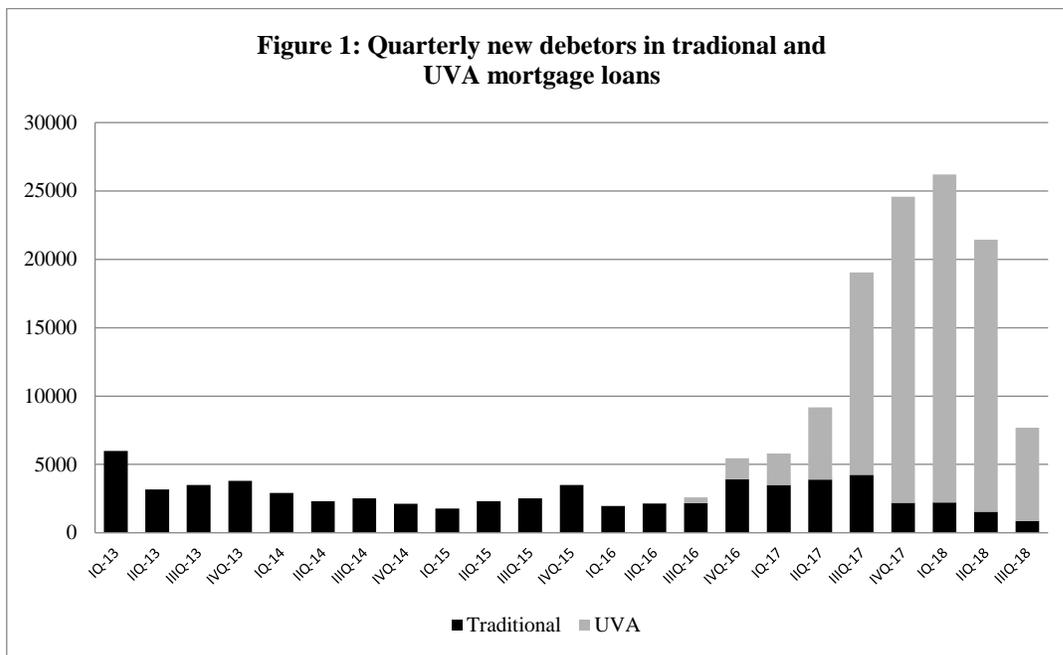
Infografía I: Rol de la tierra pública en el esquema de financiamiento del Paseo del Bajo, según el modelo de “contratismo” propuesto por Connolly (2018)



Fuente: elaboración propia en base al modelo de Connolly (2018)

ANEXO CAPÍTULO 4

Gráfico I. Nuevos deudores hipotecarios, según tipo de crédito (Tradicional o UVA). Medición trimestral.

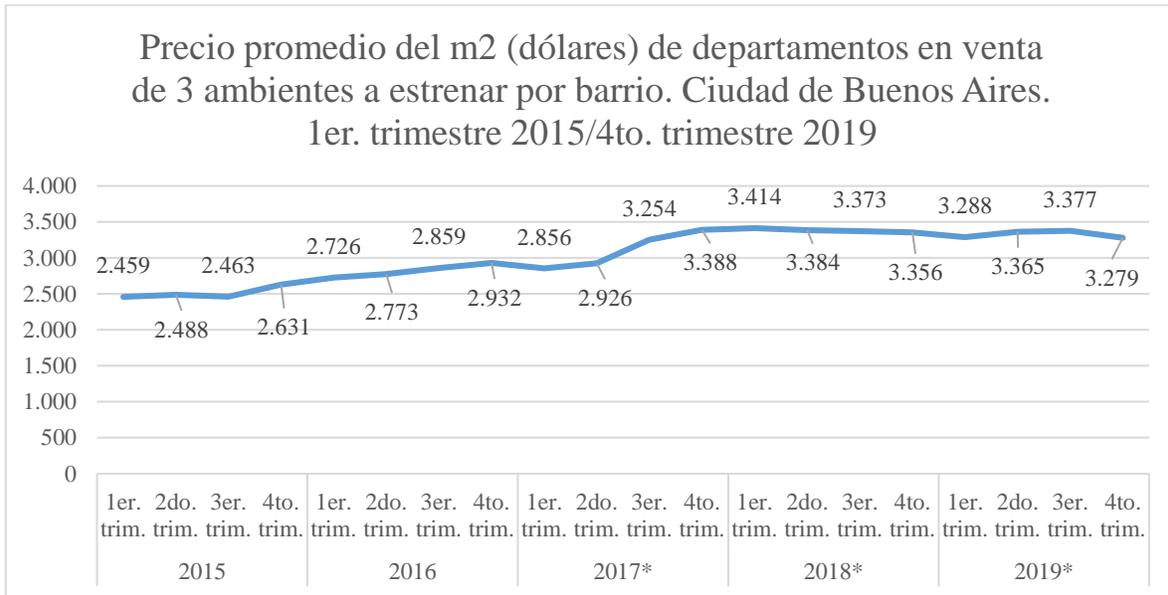


Fuente: Socoloff (2019b) en base a datos provistos por el Banco Central de la República Argentina.

Cuadro I. Listado de agentes que participaron de las reuniones con el Presidente de la AABE

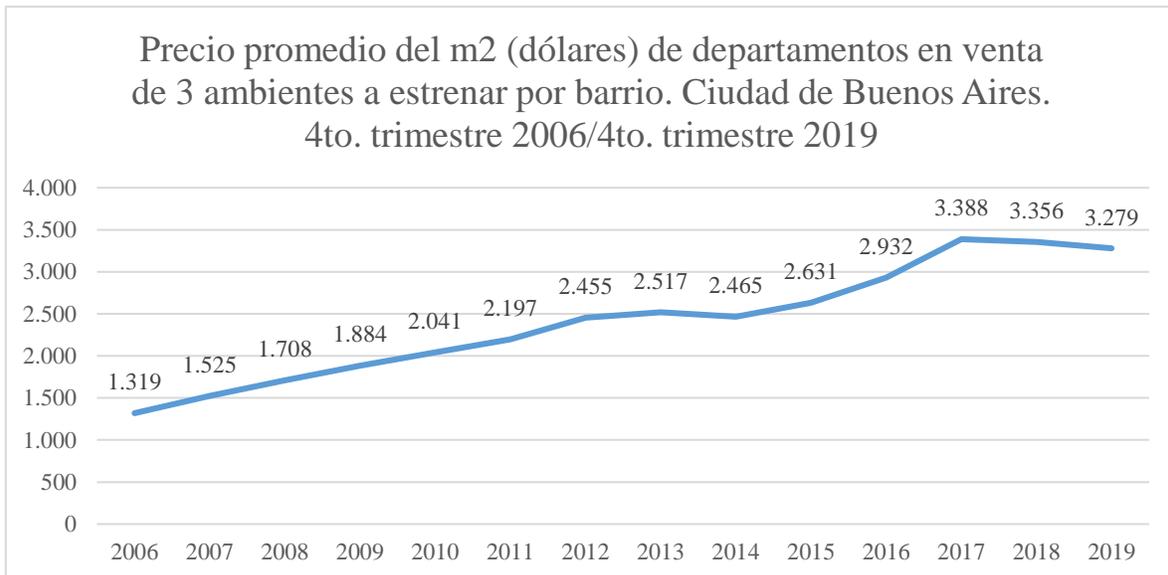
Lugar	Fecha	Empresa	Tipo de Empresa
Nueva York	13/11/2017	Stifel	Fondo Diversificado
Nueva York	13/11/2017	Compass Group	Fondo Diversificado
Nueva York	13/11/2017	EMS Capital	Fondo Diversificado
Nueva York	13/11/2017	Pointstate Capital	Fondo Diversificado
Nueva York	13/11/2017	Tishman Spiers	Fondo Inmobiliario
Nueva York	13/11/2017	GTIS	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Besalco	Constructora / Desarrolladora
Santiago de Chile	14/5/2018	Territoria	Constructora / Desarrolladora
Santiago de Chile	14/5/2018	Sencorp	Constructora / Desarrolladora
Santiago de Chile	14/5/2018	Corso Inversiones	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Invinsa	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Moneda Asset Management	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	CHL Capital	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Grupo Patio	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Larrain Vial	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Hines	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Fibras Peru	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Colliers	Fondo Inmobiliario
Santiago de Chile	14/5/2018	Atton / Accord	Turismo / Real Estate
Santiago de Chile	14/5/2018	Fitz Roy	Turismo / Real Estate

Gráfico I. Evolución de los precios de venta de los departamentos de 3 ambientes en CABA por trimestre. 2015-2019.



Fuente: elaboración propia en base a datos del GCBA, obtenidos en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=129&paged=3>

Gráfico II. Evolución de los precios de venta de los departamentos de 3 ambientes en CABA. Anual. 2006-2019.



Fuente: elaboración propia en base a datos del GCBA, obtenidos en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=129&paged=3>

Cuadro I. Valor del metro cuadrado en ciudades seleccionadas de la Argentina y posición en el ranking latinoamericano.

		may-17	sep-17	mar-18	sep-18	mar-19	sep-19	mar-20
CABA	Posición	4	4	3	2	1	2	2
	U\$S / m2	2.659	2.842	3.059	3.105	3.125	3.050	3.000
Rosario	Posición	9	9	9	9	9	9	9
	U\$S / m2	1.612	1.828	1.779	1.752	1.810	1.793	1.714
Córdoba	Posición	10	10	10	10	10	11	10
	U\$S / m2	1.542	1.741	1.746	1.661	1.700	1.643	1.580

Fuente: RIAL-UTDT, obtenido en

https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=17165&id_item_menu=24981