

Continuidades y rupturas en la movilización de inmuebles y suelo público: la Agencia de Administración de Bienes del Estado (2012-2019)

Continuity and change in real state public management: A case study of the Agency of Real Estate Management (2012-2019)

Francisco D'Alessio
Universidad Nacional de San Martín.
Magister en Sociología Económica
Becario doctoral CONICET.
fdalessio@unsam.edu.ar

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar la constitución y desempeño de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), destacando sus principales características y remarcando continuidades y rupturas respecto a experiencias previas de gestión del suelo y bienes inmuebles del Estado Nacional. Se identifican tres momentos que se configuraron como “nudos”: la dictadura cívico-militar (1976-1983), el primer gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1995) y el período 2012-2019. Afirmamos que esta última etapa está marcada por la centralización en la administración y gestión del suelo e inmuebles públicos, acompañado al mismo tiempo por un aumento significativo en el volumen del patrimonio involucrado. Estos cambios se habrían producido en el contexto particular de una

Fecha de recepción:
30.9.23

Fecha de aceptación:
20.4.24

oportunidad política que acompañó el lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar. El artículo se basa en una combinación de análisis de normativa pública, entrevistas en profundidad y revisión de bibliografía especializada.

Palabras clave: suelo público – burocracia – centralización – subastas – Argentina

Abstract

This article focuses on the institutional development of Argentina's government Agency of Real Estate Management, highlighting continuities and ruptures therein vis-à-vis previous experiences in land management and real estate public administration at the national level. Three moments are identified in this development: the civic-military dictatorship (1976-1983), the first Menem government (1989-1995) and the 2012-2019 period. This last stage has been marked by a process of centralization in the administration and management of public land and real estate, together with a significant increase in the volume of the involved assets. These modifications took place in the particular context of a political opportunity that complemented the launch of the Pro.Cre.Ar Plan. A systematic analysis of successive government regulations, a review of specialized bibliography and a number of in-depth interviews supported our discussion and findings.

Key-words: state-owned land - bureaucracy - centralization - public auctions - Argentina

Introducción

En el año 2012, cuando fue constituida, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) contabilizó un total de 5 mil bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional. En 2015 esta cifra se había elevado a 17 mil, para llegar a un total de cerca de 70 mil bienes en el 2019.¹ En paralelo a la consolidación de ese registro, el organismo

intentó movilizar un total de 312.571 hectáreas de inmuebles y de tierra pública vacante que formaba parte de ese patrimonio.² Desigualmente distribuida a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, esta dimensión equivale a 16 veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires, y sólo una parte de este enorme stock fue finalmente vendida o transferida de manera definitiva. En las distintas tierras movilizadas se planificaron y en algunos casos se llegaron a ejecutar proyectos de muy diversa índole: desarrollos 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 para la construcción de oficinas clase AAA y viviendas *premium*, pero también otras destinadas a sectores medios; y tierras que fueron vendidas para fines productivos por fuera del sector inmobiliario (petrolero, comercial, agropecuario).

En las acciones que se implementaron para registrar y 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 (2011-2015) y la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), al frente del espacio **Cambiamos**. Y si bien la orientación de las políticas de movilización del suelo implementadas por dichos gobiernos fueron sustancialmente diferentes (D'Alessio, 2022), compartieron un elemento fundamental: ambos apelaron a este novedoso y poderoso organismo público, la AABE, que desde su creación se configuró como un dispositivo central para la gestión y administración del patrimonio inmobiliario del Estado Nacional y de su tierra pública vacante.

A partir de esta afirmación, el objetivo central de este artículo es analizar la conformación de la AABE y su despliegue hasta el 2019, 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, 2013; 2015) para gestionar el patrimonio público inmobiliario? ¿cuáles fueron sus características distintivas?

Con la finalidad de responder estas preguntas, en las páginas que siguen 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 1976 y 2012, para centrarnos luego en el análisis de la con-

formación 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.

Cómo hipótesis planteamos que habría 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: la dictadura cívico-militar (1976-1983); el primer gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1995) y el período 2012-2019, atravesado a su vez por dos gestiones presidenciales de signo político opuesto. 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 involucrado³.

El texto se organizará de la siguiente manera. Comenzaremos revisando algunos antecedentes. Luego, referiremos al marco teórico aplicado, definiremos algunos conceptos claves y explicaremos la estrategia metodológica desplegada. A continuación, revisaremos lo que definimos como los primeros dos “nudos” en la gestión pública de la tierra vacante: los años de la Dictadura Cívico-Militar y el primer menemismo. La parte final del trabajo estará destinada a contextualizar el surgimiento de la AABE, el tercer “nudo” indagado, y a analizar sus capacidades institucionales. Cerraremos con un repaso por las principales conclusiones.

1. Antecedentes

Desde la mirada de la economía política urbana, Pérez (2009; 2016) caracterizó tres etapas en el desarrollo de la urbanización capitalista en la Argentina, vinculadas a las características de los regímenes de acumulación y al rol asumido por el Estado y por los agentes de la urbanización: la “ciudad liberal” (1880-1930), el período de “bienestar” (1945-1974), y, a partir de 1976, lo que denomina como “la orientación neoliberal de las transformaciones metropolitanas”, marcadas por una intervención estatal de regulación urbana favorable a los sectores del capital. Fernández Wagner (2009; 2012), profundizó en el despliegue de las tensiones emergentes entre distintos sectores sociales alrededor de la apropiación del suelo a lo largo del país, y particularmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Los años 90 se caracterizaron por la fuerte preminencia de producción de suelo por parte del mercado para la generación de barrios cerrados, lo que se combinó con la ausencia de loteos populares y de producción de suelo urbanizado para los sectores populares por parte del Estado. Esto llevó, a fines

de los años 2000, a un agotamiento del suelo disponible (Fernández Wagner, 2012). Por su parte, Del Río (2014) y Del Río, Langard y Arturi (2014) denominan como “neodesarrollista” al período iniciado en el 2003, por la importancia de la inversión pública en bienes y servicios urbanos. No obstante, problematizan al mismo tiempo la canalización inmobiliaria de los excedentes generados en otros sectores de la economía en aquel período - que Socoloff (2019a) define como financierización desintermediada-, que produjo un fenómeno de valorización inmobiliaria por sobre la evolución del salario medio, limitando las posibilidades de acceso a la vivienda.⁴ Esto mismo diagnosticaron Baer (2012) y Baer y Kwaw (2016) para la CABA y la RMBA.

Es en este contexto de agudización de las tensiones alrededor del acceso al suelo y a la vivienda, que desde los ámbitos académicos y técnicos se revalorizó en los años 2000 el concepto de “tierra vacante”. La primera en plantearlo fue Clichevsky (2002; 2007), interesada en discutir la funcionalización de los vacíos urbanos de carácter privado. Ya más enfocado en el rol del Estado, se desplegaron los estudios que pusieron el foco en las administraciones locales, problematizando las capacidades de gestión municipal (Reese y Catenazzi, 2010; Catenazzi, 2011), y promoviendo instrumentos de intervención urbana orientados a la recuperación de plusvalías, a la implementación de la contribución por mejoras (Baer, Reese y Duarte, 2016; Duarte y Baer, 2014; Cuenya, 2006) y a la gestión de bancos de inmuebles (Baer y Carballo, 2019).

Ahora bien, una línea de investigación en particular requiere ser aquí destacada. Es la que pone el acento en los dispositivos estatales de gestión de tierra e inmuebles públicos, tal como hacen Mignaqui y Arias (2008). El punto de partida de su trabajo es la constatación de la existencia de valiosas reservas de tierra pública vacante en la CABA, que son propiedad tanto del Gobierno de la Ciudad (GCBA) como del Estado Nacional y cuya presencia es vista como una oportunidad para pensar un desarrollo urbano integral, buscando conjugar procesos de desarrollo territorial y económico. El trabajo aborda un estudio de la ONAB (antecedente inmediato de la AABE), que tuvo a su cargo la administración de 120 hectáreas de playas ferroviarias desafectadas de su uso con posterioridad a las privatizaciones; y también de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), organismo creado en el marco del GCBA para gestionar inmuebles en la zona sur de la Ciudad. En un trabajo posterior (Mignaqui, 2010), la autora profundiza en el caso de la CBAS, analizando sus características institucionales, sus herramientas, sus programas y también las razones de su fracaso. En esta misma línea debemos incluir los trabajos de Corral (2009; 2010) sobre la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM) que, a diferencia de otros enfoques (Cuenya, 2017; Jajamovich, 2018), remarcaron las características de este dispositivo institucional, y su condición de espacio de articulación interinstitucional y público-privado.

Es en este marco que el surgimiento y despliegue de la AABE resulta relevante de pesquisar. La cuestión fue lateralmente abordada en estudios respecto al Pro.Cre.Ar. (Del

Río, 2016; Barenboim y Elinbaum, 2018; Segura y Cosacov, 2019; Canestraro, 2016). La experiencia de subastas de tierras públicas llevadas adelante por el gobierno de Macri también alumbró algunas investigaciones, que pusieron el foco en las racionalidades gubernamentales que guiaron esta agenda (Socoloff et. al., 2020) y en la falta de instrumentos de recuperación de plusvalía implementados (Baer y Duarte, 2019). Incluso, se plantearon objeciones respecto a la legalidad de los procedimientos implementados (Baldiviezo y Massuh, 2019). No obstante, el organismo, las condiciones en las que se constituyó y sus principales atributos permanecieron sin abordar. Esta vacancia es la que aquí pretendemos saldar.

Es importante resaltar que la temática de la gestión del suelo público ha ganado protagonismo en la agenda internacional en los últimos años, sobre todo a partir de la intensificación de los procesos de privatización observados con posterioridad a la crisis del 2008 y 2009, como plantea Peck (2012). Con distintas perspectivas y énfasis, el fenómeno ha sido abordado en Gran Bretaña (Christophers, 2017; 2018), en Canadá (Whiteside, 2019), y en Francia e Italia (Adisson y Artiol 2019).

2. Marco teórico, conceptos clave y estrategia metodológica

Como marco teórico para el análisis recuperamos algunos escritos clásicos de la teoría política: O'Donnell (1984), Oszlak (1984) y Oszlak y O'Donnell (1982). Esto nos permite 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 expresan, así como la manera en que las mismas se ponen en tensión y movimiento a través de las políticas públicas. En la medida en que surgen como respuesta a cuestiones socialmente problematizadas, determinadas políticas públicas, así como los aparatos burocráticos en los que estas cristalizan, pueden ser definidas como “nudos” del proceso social (Oszlak y O'Donnell, 1982:115).

Resulta indispensable definir conceptualmente tres términos que utilizaremos a lo largo de este trabajo. El primero refiere al patrimonio inmobiliario del Estado Nacional, entendido como el conjunto de tierras e inmuebles cuya propiedad corresponde al Estado Nacional, 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.⁵ Definiremos 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.⁶ Remarcamos que, en esta definición, la vacancia no refiere a cuestiones morfológicas, físicas ni de ocupación real sino que, por el contrario, remite a 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.

Por último, utilizaremos el término movilización para hacer referencia al procedimiento a través del cual el Estado Nacional se desprende de manera definitiva de una porción de su patrimonio inmueble. La necesaria contracara de la movilización 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.⁷ Ambas acciones se diferencian de otras formas de intervención que se encuentran en el repertorio de la AABE (asignación de inmuebles, afectación para obras públicas, intervención sobre alquileres y compras, otorgamiento de permisos de uso y concesiones), y que tienen en común mantener en manos del Estado Nacional la propiedad del suelo.

La estrategia metodológica desarrollada combinó distintos enfoques, indispensables para componer una mirada compleja sobre una temática atravesada históricamente por la opacidad y la falta de datos públicos certeros. En primer lugar, se trabajó sobre legislación y normativa comparada de distinta jerarquía, a través de las cuales se constituyeron y dismantelaron organismos, se asignaron funciones y se tomaron decisiones respecto al patrimonio inmobiliario estatal. Adicionalmente, se desarrollaron siete entrevistas en profundidad a funcionarios públicos vinculados a la gestión del suelo, y se tuvo la oportunidad de consultar de manera remota a personal de la administración pública que desempeñó funciones en la AABE y en sus organismos precedentes. Por último, se consultó bibliografía especializada vinculada al estudio de los ferrocarriles y de las Fuerzas Armadas en nuestro país, por su fuerte injerencia en la gestión de suelo público.

3. La dictadura y el menemismo como nudos en la gestión de la tierra y los inmuebles públicos

La cuestión de la tierra pública tiene en nuestro país rango constitucional desde la sanción de la Constitución Nacional en 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 norma se mantuvo en la reforma de 1949 y también luego de su derogación; el mismo texto se encuentra vigente hoy, luego de la reforma de 1994, en el artículo 75 inciso 5. Esta facultad de orden general debe hacerse operativa en dos sentidos: por un lado, en relación a la administración cotidiana de los bienes inmuebles y de la tierra pública, que implica definir sus usos al interior de la administración pública y gestionar su reflejo contable en el balance estatal, cuestión que fue regulada en las sucesivas leyes de contabilidad nacional.⁸ Por otro lado, la enajenación o venta de bienes inmuebles requiere de una delegación de facultades originales del Congreso: en 1949 fue aprobada la Ley 13.539 que delegó en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) la facultad para proceder a la venta de los bienes de dominio

privado del Estado, estableciendo criterios generales que luego debían ser especificados en normas particulares referidas a bienes puntuales.

Centralización parcial y privatización en la dictadura cívico-militar

La implantación de la dictadura cívico-militar en 1976 marcó un punto de inflexión para la sociedad argentina en relación a su patrón de acumulación (Schvarzer, 1988), a la configuración de los principales actores económicos (Basualdo, Aspiazú y Khavisse, 2004) y también a la dinámica de las empresas públicas (Rougier y Odisio, 2021). Es posible también encontrar bibliografía que aborda las transformaciones urbanas destacando el rol regresivo asumido por el Estado (Pérez, 2009; 2014; 2016; Fernández Wagner, 2009; 2012; Oszlak, 1991), aunque Menazzi y Jajamovich (2012) enfatizan el carácter diverso y heterogéneo de las políticas estatales implementadas en esos años. Socoloff et al. (2020), por su parte, destacan la importancia que tuvo en aquel período la privatización de inmuebles de propiedad estatal, a pesar de la escasa información disponible en relación a la cantidad y tipo de inmuebles movilizados.

Ahora bien, ¿qué sucedió con los aparatos burocráticos y de gestión de los bienes inmuebles y del patrimonio público del Estado Nacional en aquellos años? En 1977, el PEN sancionó el Decreto 1.238/77 que creó la Administración General de Inmuebles Fiscales (AGIF), dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, 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, y se nutrió de un amplio plantel con perfiles técnicos y profesionales:

En sus inicios calculo que éramos cerca de 100 personas (...). 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. (Entrevista a funcionaria de la AABE, 8-1-2021)

En esos años se sancionaron dos normativas clave, elaboradas desde el propio organismo,⁹ que rigieron su funcionamiento en los años siguientes. 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 estipulando la necesidad de conformar una serie de registros. 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 ju-

risdicción. 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 configuró un nuevo marco normativo que resultó fundamental para todos los procesos de privatización de inmuebles públicos y que, aunque con modificaciones, continúa vigente en la actualidad. Dicha norma facultó al PEN, 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 ciertos casos específicos. 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 solo organismo.

En aquellos años, el Estado Nacional era propietario de algunas de las empresas de mayor facturación del país (Azpiazu, Basualdo y Khavise, 2004). 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 precedentes, 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 innecesarios. Es por esto que podemos afirmar que la centralización de funciones se ejerció sobre un universo de inmuebles restringido.

En síntesis, la sanción de un novedoso marco legal y normativo, la constitución de nuevos órganos burocráticos, la contratación de personal y la dinamización de la agenda de privatizaciones permiten configurar al período como un nudo significativo (Oszlak y O'Donnell, 1982) en la gestión del patrimonio inmobiliario y la tierra pública vacante.

El menemismo y el modelo de la privatización descentralizada

El proceso de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales e institucionales encaradas a partir del año 1989, 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, 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 (Azpiazu y Basualdo, 2004). Lo mismo puede decirse respecto a los inmuebles

públicos, cuya enajenación a favor de sectores empresarios fue bien documentada por Clichevsky (1996). Este período se configuró, en consecuencia, como un nudo significativo para analizar la cuestión del patrimonio inmobiliario estatal, resultando necesario profundizar en las características de los organismos y regímenes conformados para su gestión, administración y enajenación.

Un primer conjunto de bienes detectado corresponde a aquellos que ya se encontraban bajo gestión de la administración central y descentralizada del Estado Nacional. En este caso, la Ley de Reforma Económica 23.697 resultó un elemento clave, promoviendo en su articulado la venta de inmuebles del Estado Nacional. Es a partir de la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía que la venta de tierras se acelera;¹⁰ se sanciona el DNU 407/91, que establece que todos los bienes inmuebles públicos cuyo uso no estuviera debidamente justificado quedarían automáticamente encomendados para su venta y permite la venta de inmuebles ocupados o con deficiencias de título, catastrales, registrales u otras formas de irregularidad. Estas tareas fueron encomendadas a la AGIF, posteriormente convertida en la Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNBE).

Un segundo conjunto de inmuebles se encuadró en la Ley 23.696 de Reforma del Estado, que declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y estableció un conjunto de procedimientos para llevar adelante las privatizaciones. A través del Decreto 1.836 de 1994 se transfirieron al Estado Nacional los derechos reales de los bienes inmuebles de las empresas públicas en liquidación que quedaban como remanentes de los procesos de privatización, asignándose su administración a la DNBE. Según datos recabados en las entrevistas, por este decreto fueron incorporados cerca de 4.900 inmuebles.¹¹ No obstante, quedaron exceptuados de este movimiento los bienes ferroviarios, relevantes tanto por el volumen de suelo que representaban, como por su localización privilegiada (Torres, 2006; Schvarzer y Regalsky, 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 FFCC. Argentinos) dio lugar a que se constituyeran dos regímenes diferenciados: uno para los bienes ferroviarios concesionados, que en 1993 quedarían bajo la órbita de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte,¹² y otro para los bienes ferroviarios no concesionados, que en 1996 serían transferidos a un nuevo organismo, el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), creado mediante el decreto 1.383/96. Es importante 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 Fernando De la Rúa, el Decreto 443/00 fusionó la DNBE con el ENABIEF, dando lugar al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), antecedente inmediato de la AABE.

Adicionalmente, se conformaron otros cuatro regímenes de gestión del patrimonio inmobiliario estatal. En el marco de la implementación de la Ley de Reforma Económica,

se sancionó en 1992 la Ley 24.146,¹³ que configuró un régimen específico de transferencia de inmuebles contextualizado en el Artículo 60 de dicha norma. Las transferencias debían hacerse con diversos fines a provincias, municipios y comunas; en contraprestación, quedarían condonadas todas las deudas que el Estado Nacional tuviera con las jurisdicciones respectivas, siendo éstas las responsables de asumir todos los costos de regularización y escrituración. La aplicación de esta normativa quedó en cabeza de la Subsecretaría de Bienes del Estado.

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 vivienda. Sancionada 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 (Relli Ugartemendia, 2018), su aplicación quedó en manos de la Comisión de Tierras Fiscales - Programa Arraigo.¹⁴ Y si bien una parte importante de los inmuebles fueron transferidos a las jurisdicciones provinciales y municipales para que luego estas 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 procedimientos.¹⁵

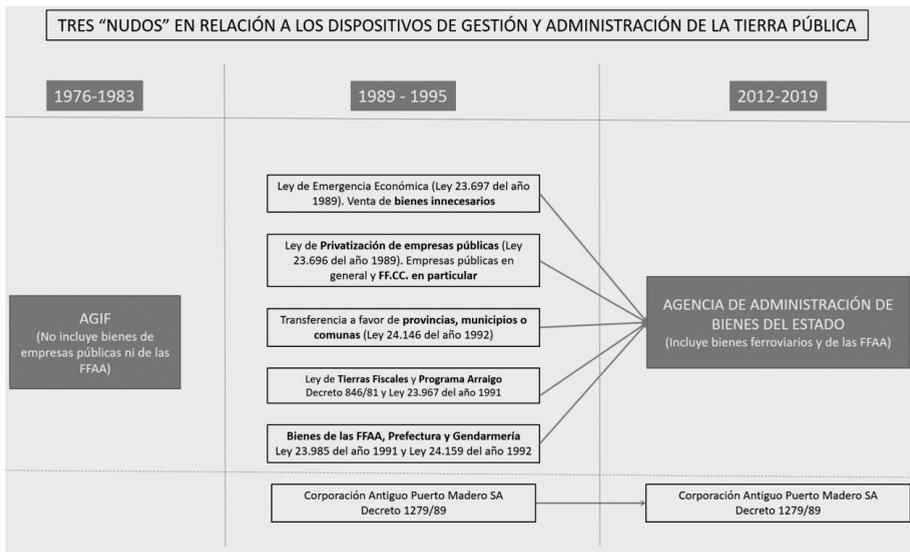
Otro conjunto de bienes inmobiliarios de inmensa relevancia corresponde a los que estaban en manos de las FF.AA., la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional. Las circunstancias históricas del país determinaron que estas fuerzas de seguridad, fundamentalmente el Ejército, acumularan enormes 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 urbanas. 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 que los recursos producidos por las ventas se asignarían directamente 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.

Un último 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, pertene-

cientes originalmente a distintas jurisdicciones, 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 empresariales.

A modo de síntesis, podemos afirmar que se produjo en esta etapa una situación paradójica, en la que al mismo tiempo que se privatizaban enormes cantidades de bienes inmuebles y tierras públicas, se multiplicaba el stock de suelo disponible por parte de la administración central y descentralizada del Estado Nacional, como resultado de la forma en la que se llevó adelante la privatización de empresas públicas, y particularmente de los FF.CC. En contraste con lo acontecido durante la Dictadura Cívico-Militar, este patrimonio 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 los bienes inmuebles y el suelo estatal.

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



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

Post 2001: el momento de la crítica

La asunción de Néstor Kirchner como presidente en mayo 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; Relli Ugartemendia 2018), expresada en la implementación del Programa Federal de Viviendas y de sus distintos subprogramas a partir de una importante inversión pública (Ostuni, 2010; Del Río, 2012). Por otro lado, fue muy importante la política orientada a promover la regularización dominial y el acceso a la tierra y la vivienda concebida como un derecho, a partir de la continuidad y profundización del Programa Arraigo (Relli Ugartemendi 2018).

Ahora bien, tal como demuestran Del Río y Duarte (2012), 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 las provincias y los municipios.¹⁶ 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. Lo mismo plantea Barreto, quién destaca que la provisión de suelo para la construcción de viviendas estuvo *“guiada generalmente por la lógica de la oferta privada del suelo”* (Barreto, 2012:27).

En comparación con el período precedente, es posible encontrar líneas de continuidad: se mantuvo un abordaje descentralizado y fragmentario de la tierra pública vacante y los bienes inmuebles, quedando este tema subsumido en las cuestiones específicas de la agenda primaria en la cual se insertaba: la vivienda, la regularización dominial y la cuestión ferroviaria. La ONABE se mantuvo en funcionamiento, coexistiendo con el esquema de gestión de inmuebles de las FF.AA., la CAPMSA y los régimenes particulares (regularización, transferencia a provincias). Adicionalmente, 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, no solo los concesionados a privados sino también los desafectados. Una parte importante de estos bienes, así como del personal necesario para administrarlo, fueron transferidos desde la ONABE, que quedó de esa manera desprovisto de una parte del patrimonio cuya responsabilidad de administración había tenido.

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 años noventa se expres  a su manera en la ONABE. En esos años, la política de venta y cesión 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 del Estado.

En resumen, la información relevada 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.

4. Economía, política y gestión del suelo en la constitución de la AABE

Economía y política: la tierra pública como recurso

Es en estas condiciones que llegamos a mediados del año 2012, cuando se constituye la AABE a partir de la sanción del DNU 1.382/2012. Originalmente, fue concebida 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 la vivienda. 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; 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, ¿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 señalar 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. Así lo decía un entrevistado:

“¿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.” (Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

El Pro.Cre.Ar., lanzado en junio de 2012 a través del DNU 902/2012, perseguía un objetivo doble¹⁷: 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 hipotecarios, 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 (“Un PBI hundido”, como decía un periodista citando fuentes oficiales¹⁸), podrían funcionar como el soporte en el que llevar adelante la línea que recibió el nombre de “Desarrollos urbanísticos”.¹⁹

¿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. Tal como destacan distintos autores, el último período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) estuvo marcado por la profundización de contradicciones y desequilibrios que se habían venido acumulando en los años anteriores (Gerchunoff y Kacef, 2016; Kulfas, 2016; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017), 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 accesible²⁰, 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: hacia fines de los años 2000, y especial (aunque no exclusivamente) en el conurbano bonaerense, el agotamiento del stock de suelo subdividido (Fernández Wagner, 2009; Del Río, 2014), se expresaba 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).

Estas iniciativas se ubicaron en un contexto político marcado por el triunfo de CFK en las elecciones presidenciales de octubre de 2011 con un histórico 54%, el mayor respaldo electoral desde el retorno de la democracia (Tereschuk, 2011). Esto le permitió a la presidenta acumular un enorme poder político, tanto al interior de su coalición de gobierno, como en relación al sistema político institucional (Ollier, 2014). Esto le dio 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 cercano (Retamozo y Trujillo, 2019). Entre estas últimas ubicamos no solo al Pro.Cre.Ar., sino también a la AABE, 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 las entrevistas realizadas coinciden en plantear el escaso poder de intervención de aquel organismo y su captura por parte de grupos de distintas pertenencias.

En esta misma clave postulamos que hay que ubicar el accidente ferroviario que se produjo en la estación de trenes de Once, ocurrido el 22 de febrero de 2012.²¹ Este suceso marcó un punto de quiebre en relación con la política ferroviaria: de acuerdo a Rebón y Pérez (2017), frente a la situación de crisis el gobierno nacional buscó responder construyendo una oportunidad para implementar algunas transformaciones. Esto se reflejó en cambios institucionales, en novedades en los parámetros que guiaban la gestión ferroviaria y, adicionalmente, en la ruptura de las alianzas preexistentes en el marco de los actores del sistema, fundamentalmente vinculados a los sindicatos históricos del sector. Es en este contexto que postulamos que debe ser interpretada la pérdida de incidencia de estas capas de la burocracia sobre porciones del suelo ferroviario en el marco de 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. Dichas competencias se encuentran, en nuestro país, en manos de las gestiones municipales (encargadas de la aprobación del planeamiento, de su ejecución y del control urbanístico) y de las provincias, que pueden legislar marcos generales sobre el ordenamiento urbano-territorial (Reese y Catenazzi, 2010; Maldonado, 2013). En este contexto, en el cual las facultades de intervención de la Nación se encuentran sumamente restringidas, 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. Así lo manifestaba un entrevistado:

Todas las ciudades crecen alrededor de esos enormes bienes, esos enormes terrenos (...) que no son posible ser empleados por parte de los municipios (...). Entonces, solos los municipios venían en búsqueda de esta nueva herramienta que significaba destrabar años y años de con-

versión 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. (Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

Centralidad y centralización de la gestión

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 PEN. 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 presupuesto²².

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 civil, 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).

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 fue Antonio Alberto Vulcano, un histórico funcionario político estrechamente ligado a Néstor Kirchner desde la época en que este se desempeñaba como gobernador 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 Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), luego por la Corporación Antiguo Puerto Madero, desempeñándose finalmente en la ONABE, desde donde trabajó en su reconfiguración como AABE. 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. Luego de un paso por el partido RECREAR, en el año 2009 comenzó a trabajar “full time” en la gestión en la Ciudad de Buenos Aires, bajo el liderazgo del entonces Jefe de Gabinete Horacio Rodríguez

Larreta. Allí conoció y construyó vínculos con varios funcionarios que serían luego relevantes para su rol en la AABE, entre los que se destacan Guillermo Dietrich (quien fue 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 como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 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 de Gabinete Marcos Peña, y también de su “referente político”, Rodríguez Larreta.²³ Como Vicepresidente del organismo fue designado Pedro Comín Villanueva, abogado con una importante experiencia de gestión en el Gobierno de la Ciudad en el área de bienes inmuebles, donde había llegado a ser Director General de Bienes del Ministerio de Desarrollo Económico.

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:

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.
(Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

Mirá, la potencia del AABE viene por las competencias.
(Entrevista a funcionario de la AABE, 27-10-2020)

Las tres herramientas centrales para analizar este aspecto son el decreto de constitución de la AABE Nro. 1.382/12, el DNU 1.416/2013, que amplió dichas competencias, y el decreto reglamentario Nro. 2.670/15. 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, en la estructura estatal, todas las tareas referidas a la disposición de bienes. En este sentido, se le asignó la función de coordinar toda la actividad inmobiliaria estatal (adquisición, derechos reales de propiedad, locación, asignación de uso), disponer de

bienes inmuebles declarados innecesarios, definir y establecer estándares de uso racional de los bienes inmuebles, asignar y reasignar bienes inmuebles a distintas jurisdicciones y la adquisición de inmuebles. También se le asignó 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 económicas,²⁴ Según datos reconstruidos a partir de distintas fuentes, el RENABE pasó de tener 5 mil bienes en 2012 (en el momento de su constitución), a 17 mil en 2015, para llegar a cerca de 70 mil bienes en 2019, dando cuenta de la enorme tarea pendiente que había en términos de organización del patrimonio público inmueble. A este banco de datos se agregó luego el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) -su gestión fue posteriormente transferida al Ministerio de Desarrollo Social-.

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 referida a 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), celebrar contratos de concesión de uso, conceder el uso precario y gratuito ante requerimiento de instituciones privadas y fiscalizar y controlar bienes inmuebles asignados en uso o concesionados.

Un último aspecto que destacamos 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, tanto los asignados a distintos organismos del sector público nacional, como los concesionados a empresas prestatarias de servicios públicos, tarea que debía desarrollar en coordinación con los entes reguladores respectivos. 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 inmobiliario 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 noventa y vigente aún durante el “interregno” de 2003-2012, tanto los bienes de las FF.AA. como

los bienes ferroviarios pasaron a estar bajo la dependencia del nuevo organismo. El decreto 1.382/2012 derogó las leyes que habían configurado el régimen específico de administración de bienes por parte de las FF.AA., Gendarmería y Prefectura. También modificó la ley de constitución de la ADIF S.E., transfiriendo a la AABE la competencia sobre los bienes ferroviarios desafectados del servicio. De esta manera, se formalizaron legalmente los determinantes políticos ya mencionados.

Una última dimensión sobre la que trabajamos tiene que ver con la cuestión de los recursos económicos. El análisis de ejecución presupuestaria demuestra que 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. 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.²⁵

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 a la Presidencia de la República dio lugar a una modificación importante respecto de la gestión de los ingresos generados por estas actividades. 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 llevadas adelante durante la gestión macrista, introdujo dos novedades. Por 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 esta cuestión excede el mero análisis presupuestario, para constituirse como un capital de acción interorganizacional (Bertranou, 2013; 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 también financiar obra pública en sus distritos.

5. A modo de conclusión

Este trabajo estuvo orientado a realizar un estudio de la dimensión institucional respecto a la gestión y administración del patrimonio público inmobiliario por el Estado Nacional. A partir de una reseña de lo acontecido desde la dictadura cívico-militar hasta el año 2019, presentamos evidencia que nos permitió fundamentar las afirmaciones que planteamos inicialmente en relación a la movilización de suelo público vacante, a los marcos normativos que le dieron sustento y a los organismos burocrático-institucionales que los implementaron.

Afirmamos 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 tuvo lugar 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 de 2019: el Decreto 2.045/1980 (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) y la Ley 22.423, que estableció los criterios y condiciones para implementar la venta de inmuebles innecesarios, reemplazando una ley del año 1949. 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 del 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.

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 Naval y Gendarmería Nacional, 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 algunos períodos excepcionales, quedaron enmarcados en los organismos que gestionaron la política ferroviaria.

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. Esto venía a dar respuesta, adicionalmente, a las crecientes tensiones evidenciadas alrededor del acceso al suelo (especialmente en la RMBA), y a los límites planteados por el Programa Federal de Viviendas. El suelo público apareció, en esta perspectiva, como soporte ideal para la construcción de viviendas en la línea que se llamaría de “Desarrollos Urbanísticos”.

En este marco, se configuró una situación de “oportunidad política” a partir de la confluencia de tres elementos: en primer lugar, el holgado triunfo electoral de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2011, que le permitió consolidar su poder ante el sistema político en general, pero también al interior de su propia coalición de gobierno, 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 progresivamente el control de los bienes ferroviarios. Por último, la posibilidad de disponer de fracciones de suelo público localizadas en todo el territorio de la República 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 inmobiliario 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 inmobiliarios, 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 FFAA., Gendarmería y Prefectura y la asignación a la AABE de la facultad de definir el destino de los bienes ferroviarios desafectados del servicio.

- 1 Los datos surgen de entrevistas realizadas, de notas periodísticas y de un informe publicado por la AABE. Se realizaron varios pedidos de acceso a la información pública para reconstruir con precisión esta información, pero ninguno fue respondido positivamente.
- 2 El cálculo es de elaboración propia, a partir del análisis de normativa nacional, provincial y municipal.
- 3 Esta periodización apunta a reforzar el argumento de fondo de este artículo: la relevancia que adquirió la AABE entre 2012 y 2019 en su capacidad de gestionar los bienes inmuebles y el patrimonio público inmobiliario del Estado Nacional, independientemente de la perspectiva política de los proyectos encargados de gobernar los destinos del país y de la política sustantiva aplicada por el organismo.
- 4 La valorización inmobiliaria se combinó con un muy limitado acceso al crédito hipotecario por parte de sectores medios y bajos (Socoloff, 2019b)
- 5 Siguiendo a Christophers (2018), entendemos que hay una diferencia cualitativa entre la privatización de una empresa pública entre cuyos activos se incluyen inmuebles y tierras, y la venta de patrimonio inmueble “en tanto tierra”.
- 6 La definición es una adaptación de la utilizada por Clichevsky (2002; 2007).
- 7 En el período analizado, la movilización y apropiación de suelo se produjo en dos direcciones: a favor del Fideicomiso Pro.Cre.Ar., para que luego éste lo destinara a la línea de Desarrollos Urbanísticos; a través del mecanismo de subasta, a favor de agentes desarrolladores. En los casos en que este procedimiento se concretó, hablamos de privatización.
- 8 Ley 428 (1870); Ley 12.961 (1947); Decreto Ley 23.354 (1956); Ley 24.156 (1992).
- 9“(…) el [decreto] 2.045 y la [ley] 22.423 lo prepararon abogados y escribanos de la AGIF (...). 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 (...).” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 23-1-2021).
- 10“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”” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 23-1-2021).
- 11 Este dato fue provisto por una de las personas entrevistadas. No fue posible acceder a documentación pública que certificara estas afirmaciones.
- 12 Decretos 1836/93 y 455/94.
- 13 Posteriormente complementada por la Ley 24.383, la Ley 24.768 y el Decreto Reglamentario 776/93.
- 14 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.
- 15 “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 [la AGIF-DNBE] nos separamos de ellos.” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 23-1-2021).
- 16 Los propios investigadores parte de la premisa, discutible a partir de lo que sucedió posteriormente, 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).
- 17 La descripción está tomada de Barenboim y Elinbaum (2018).
- 18 Wainfeld, Mario (17 de junio de 2012). Ladrillos y escenas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-196552-2012-06-17.html>.
- 19 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).
- 20 La cuestión del valor de incorporación de las tierras al Pro.Cre.Ar. está desarrollada en Autor (2022).
- 21 Un tren de la Línea Sarmiento cuya gestión estaba concesionada en manos de la Empresa TBA no detuvo su marcha y colisionó con los paragolpes de contención de la estación. Este fue el tercer accidente más grave en la historia ferroviaria del país.
- 22 “Otra de las ventajas de la AABE es que sea una agencia. 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 estubo bien pensado también.” (Entrevista a funcionario de la AABE, 27-10-2020).
- 23 Entrevista a funcionario de la AABE, 16-11-2020.
- 24 La Resolución AABE 83 del año 2017 estableció que solo se girarían 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.
- 25 Elaboración propia con base en datos de Presupuesto Abierto (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/gastos-por-organismo>)

Referencias bibliográficas

Adisson, Félix y Francesca Artioli (2019) “Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities”, en *Urban Studies*, 2019, pp. 75-92.

Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (2004) *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Miguel Khavise (2004) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Edición definitiva, Buenos Aires: Siglo XXI.

Baer, Luis (2012) “Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Número 8, pp. 44-58.

Baer, Luis. y F. Carballo (2019) “La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la Ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos”. En María Cristina Cravino (comp.) *Derecho a la Ciudad en América Latina*. Buenos Aires Los Polvorines, Pcia.de Buenos Aires, ed. UNGS, Tomo 2, pp. 17-33.

Baer, Luis y Juan Duarte (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*. Disponible en: <https://observatorioamba.org/opinion/subasta-de-suelo-publico-en-caba-el-desperdicio-de-una-oportunidad-de-gestion-urbana> (acceso 8-9-2022).

Baer, Luis y Mark Kauw (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 – Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 42, Num. 126, pp. 5-25. mayo 2016.

Baer, Luis; Eduardo Mario Reese y Juan Duarte (2016) “La captura de plusvalías en Argentina”. En Blanco B. Andrés, Vicente Freites Cibilibis y Andrés Muñoz (Ed.), *La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Expandiendo el uso de la valorización del suelo* (pp.17-46). Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2016.

Baer, Luis y Juan Duarte (2014) “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. En Smolka, Martín O. y Fernanda Furtado (Ed.), *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina* (pp. 31-36). Lincoln Institute of Land Policy, Quito, 2014.

Baldviezo, J. y G. Massuh (2019) “La Monarquía Inmobiliaria de Mauricio Macri”, Observatorio del Derecho a la Ciudad. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/la-monarquia-inmobiliaria-de-mauricio-macri/> (acceso 8-2022)

Barenboim, Cintia Ariana y Pablo Elinbaum (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 Land Policy, junio.

Barreto, Miguel Ángel (2012) “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”, *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 5 (9), pp. 12-30.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas* 4:37-59.

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*, vol. 2 (4) 11-39.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4:37-59.

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 Georgafía*, Nro. 20, 2016, pp. 57-74.

Catenazzi, Andrea (2011), “La planificación urbana en cuestión”, *Voces en el Fénix*, Año 1, Nro. 5, abril 2011, pp. 6-11.

Christophers, Brett (2017) “The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom”, en *Antipode* 49 (1) 62-85.

Christophers, Brett (2018) *The new enclosure: the appropriation of public land in neoliberal Britain*. Verso, London.

Clichevsky, Nora (2007) “La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”, *Cuaderno Urbano* N° 6:195-220.

Clichevsky, Nora (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Lincoln Institute of Land Policy, Toronto, Canadá; 2002.

Clichevsky, Nora (1996) *Política Social Urbana, Normativa y Configuración de la Ciudad*. Buenos Aires, Espacio Editorial Edit. *Espacio, Bs. As.*

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- Buenos Aires.

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), pp. 187-206.

Cosacov, Natalia y Ramiro Segura (2017) “Pro.Cre.Ar. Bicentenario: azar, temporalidades, sentidos”. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, agosto-octubre 2017, pp. 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* 102:477-492.

Cuenya, Beatriz (2017) “Grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas: ejemplos de Argentina y Brasil”. *Ciudadanías* (1). Recuperado a partir de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/484>

Cuenya, Beatriz y Silvia Pupareli (2006) “Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), pp. 81-108.

D'Alessio, Francisco (2022) *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*. Tesis de Maestría. IEDAES-UNSAM.

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):1-17.

Del Río, Juan Pablo (2014) “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”. *Geograficando*, Vol. 10 (2). Recuperado de: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10>

Del Río, Juan Pablo (2012) *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Memoria Académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

Del Río, Juan Pablo, Federico Landarg y Diego Arturi (2014) “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista”. *Realidad Económica* 283:77-101.

Del Río Juan Pablo y Juan Ignacio Duarte (2012) “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense”. En María Cristina Cravino (coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*; Buenos Aires: Ediciones CICCUS - Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 42-77.

Fair, Hernán (2011) “Las relaciones políticas entre el menemismo y las Fuerzas Armadas: Un análisis histórico-político del período 1989-1995”. *Kairos: Revista de temas sociales*, 27 (3). Recuperado de <https://revistakairos.org/las-relaciones-politicas-entre-el-menemismo-y-las-fuerzas-armadas-un-analisis-historico-politico-del-periodo-1989-1995/>

Fernández Wagner, Raúl (2012) “Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista”, en AA.VV., *Derecho al suelo y la Ciudad en América Latina*. Montevideo, Ediciones Trilce, pp. 45-64.

Fernández Wagner, Raúl (2009) “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano.”, [Ponencia]. Seminario “Nuevo Rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, UNLM. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fernandez%20WagnerRedMuni2009.pdf>

Gerchunoff, Pablo y Osvaldo KACEF (2016) “¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo”. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) - Universidad de Alcalá. Documentos de Trabajo N°87 (junio). Recuperado de https://ielat.com/wp-content/uploads/2018/02/DT-87_PabloGerchunoff_Web.pdf

Heredia, Mariana (2011) “La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal”. En Alfredo Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 179-220.

Jajamovich, Guillermo (2018) “Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de la circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989–2017)”. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - IEALC, Buenos Aires.

Lescano, Patricia (2017) “Pro.Cre.Ar. como política anticíclica”. *Revista Hábitat Inclusivo*, Nro.9. Recuperado de <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/pro-cre-ar-como-politica-anticiclica/>

Maldonado, Melinda (2013) “Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina”. En Diego Erba (ed.), *Definición de políticas de suelo en América Latina. Teoría y práctica*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, pp. 95-104.

Kulfas, Matías (2019) *Los tres kirchnerismos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Menazzi, María Luján y Guillermo Jajamovich (2012) “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires”. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 20(1):11-20.

Mignaqui, Ileana (2010) “La Corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa”. En Margarita Gutman (coord.) *Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI, Quito, Ecuador, 2010, pp. 283-328.

Mignaqui, Ileana y Santiago Arias (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. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.

Nemiña, Pablo y Martín Schorrn (2016) “Deuda externa y élite económica en la convertibilidad”. En Ana Castellani (coord.) *Radiografía de la élite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. San Martín, Pcia. de Buenos Aires, UNSAM Edita, págs. 19-55.

O'Donnell, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oscar Oszlak (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, pp. 199-250.

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.

Ostuni, F. (2010) “Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 3(5), pp. 12-33.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, pp. 99-128.

Oszlak, Oscar (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires Paidós, pp. 212-250.

Oszlak, Oscar (1991) *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.

PECK, Jamie (2012) “Austerity urbanism. American cities under extreme economy”, en *City. Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, Volumen 16, pp. 626-655.

Pérez, Verónica y Julián Rebón (2017) “La crisis como oportunidad política: de la tragedia de Once a la renovación ferroviaria”. En Pérez, Verónica y Julián Rebón (Comp.) *La perturbación como motor de la historia: los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Biblos, 2017, pp. 77-93.

Pérez, Pedro (2016) “Buenos Aires: La orientación neoliberal de la urbanización metropolitana”. *Sociologías* 42:90-118.

Pérez, Pedro (2014) “La cuestión urbana hoy: Entre el mercado total y el buen vivir”. En Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto del Conurbano y América Latina en Movimiento (Co-editores), *América Latina en Movimiento*, Nro. 497, julio 2014, año XXXVIII, II época, pp. 3-6.

Pérez, Pedro (2009) “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires” en Pedro Pérez (ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Histórico - OLACHI, Quito, Ecuador, pp. 285-304.

Porta, Fernando, Juan E. Santarcángelo y Daniel Schteingart (2017) “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En Aldredo Pucciarelli y Ana Castellani (comps.) *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 99-144.

Reese, Eduardo y Andrea Catenazzi (2010) “Planificación e instrumentos de gestión del territorio”. En: *Gestión Municipal y Ciudad. Programa de Mejora de la Gestión Municipal*. Buenos Aires, Ministerio del Interior.

Relli Ugartamendía, Marina (2018) “Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015”, Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Retamozo, Martín y Lucía Trujillo (2019) “El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana”, *Revista Izquierdas* 45:185-214.

Rougier, Marcelo y Juan Odisio (2021), “La industrialización dirigida por el Estado”. En Marcelo Rougier (coord.) *La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Productivo, pp. 197-262.

Schvarzer, Jorge (1998) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.

Gómez, Teresita y Jorge Schvarzer (2007), “Ferrocarriles, expansión agraria y distribución de la tierra. Los debates de 1860.”, en Schvarzer, Jorge, Andrés Regalsky y Teresita Gómez (Comp.), *Estudios sobre la historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 11-48.

Segura, Ramiro y Natalia Cosacov (2019) “Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”. *Ciencia, Tecnología y Política*. Año 2, Número 2, La Plata, 2019, pp. 1 - 12.

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 N° 616, pp. 1-26.

Socoloff, Ivana (2019b) “Subordinate financialization and housing finance: the case of indexed mortgage loans coalition in Argentina”. *Housing Policy Debate* vol. 30, N°4, pp. 585-605.

Socoloff, Ivana, Nicole Camji, Federico Montagna, María Agustina Peralta y Yamila Lara Sahakian (2020) “Estrategias de disposición del suelo público: mercantilización e inflexiones del neoliberalismo urbano en Buenos Aires (2015-2018)”. *Territorios Nro. 43*, Bogotá, 2020, pp. 1-24.

Torres, Horacio A. (2006) *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Tereschuk, Nicolás (2011) “Milyuna explicaciones del modelo argentino”, *Nueva Sociedad*, 2011, recuperado de <https://nuso.org/articulo/mil-y-una-explicaciones-del-modelo-argentino/>

Whiteside, Heather (2019) “The state’s estate: Devaluing and revaluing ‘surplus’ public land in Canada”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(2), 505-526

Cómo citar este artículo

Dalessio, Francisco (2024) “Continuidades y rupturas en la movilización de inmuebles y suelo público: la Agencia de Administración de Bienes del Estado (2012-2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 89-119