

**“La Agencia de Administración de Bienes del Estado:
novedades en la gestión del suelo público del Estado nacional”**

Mgtr. Francisco D’Alessio

CESE-EIDAES-UNSAM

franciscodalessio@gmail.com

Introducción

Cuando fue constituida en el año 2012, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) contabilizó un total de 5 mil bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional. Estos habían pasado a ser 17 mil en 2015, para llegar a un total de cerca de 70 mil bienes en el 2019. En paralelo a la consolidación del registro, el organismo intentó movilizar más de 300.000 hectáreas de inmuebles y de tierra pública vacante que formaba parte de ese patrimonio. Distribuidas a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, sólo una parte de este enorme stock fue finalmente vendido o transferido de manera definitiva. Y si bien la orientación de las políticas de movilización del suelo implementadas por los dos gobiernos involucrados en el período de referencia (el de CFK entre 2011 y 2015, y el de Mauricio Macri entre 2015 y 2019) 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.

Esta ponencia, que tiene como objetivo constatar esta afirmación, analiza 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. El trabajo se enmarcó la investigación de Tesis de Maestría elaborada en el marco de la Maestría en Sociología Económica del EIDAES-UNSAM, cuyo objetivo general se planteó 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 período 2012-2019.

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 conformación de la AABE. El abordaje tendrá 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.

La hipótesis que presentamos plantea 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 de 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 involucrado.

En términos teóricos, el trabajo remite a planteos clásicos de la teoría política: O’Donnell (1984), Oszlak (1984) y Oszlak y O’Donnell (1982). Ellos permiten pensar al Estado y a la burocracia desde 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; p. 115). Por otro lado, nos remitimos a la economía política urbana planteada por Harvey (1982) y Topalov (1979), quienes abordaron el estudio del suelo entendido como mercancía en el contexto del modo de

producción capitalista. Es este enfoque respecto al territorio el que permite caracterizar el rol determinante que tiene el Estado en la gestión de la tierra pública vacante y de sus inmuebles como soporte para la canalización de recursos en favor de distintas fracciones sociales y, por lo tanto, como respuesta a las contradicciones de clase.

Siguiendo los planteos de Pirez (2009, 2016), entendemos que desde 1976 la urbanización capitalista en la Argentina estuvo guiada por la orientación neoliberal de las transformaciones metropolitanas a partir de una fuerte intervención estatal de re-regulación urbana favorable a los sectores del capital. Según Fernández Wagner (2009, 2012), la fuerte preeminencia de producción de suelo por parte del mercado, combinado con la ausencia de loteos populares y de producción de suelo urbanizado para los sectores populares por parte del Estado, llevó a que se produjera, para fines de los años 2000, un agotamiento del suelo disponible (sobre todo en la Región Metropolitana de Buenos Aires). Del Río, Langard y Arturi (2014), proponen caracterizar como “neodesarrollista” al período iniciado en el 2003 (por la importancia de la inversión pública en bienes y servicios urbanos), pero al mismo tiempo ponen la lupa sobre la canalización inmobiliaria de los excedentes generados en otros sectores de la economía. Esto produjo un fenómeno de valorización inmobiliaria por sobre la evolución del salario medio, limitando las posibilidades de acceso a la vivienda, tal como diagnosticaron 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; Cuenya, 2006) y a la gestión de bancos de inmuebles (Baer y Carballo, 2019).

Nos interesa aquí destacar, dentro de estos enfoques, la línea de investigación que pone el acento en los dispositivos estatales de gestión de tierra e inmuebles públicos, tal como hacen Mignaqui y Arias (2008), que abordan un estudio de la ONAB, antecedente inmediato de la AABE y responsable de la administración de 120 hectáreas de playas ferroviarias ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires. También analizan la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), organismo creado en el marco del GCBA para gestionar inmuebles en la zona sur de la Ciudad y cuyo estudio profundiza luego Mignaqui (2010). 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 (Garay, 2002; Cuenya, 2017), 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 un tema relevante para profundizar. El tema fue lateralmente abordado en estudios respecto al Pro.Cre.Ar. (Del Río, 2016; Barenboim y Elinbaum, 2018; Segura y Cosacov, 2019; Canestraro, 2016), así como en algunas investigaciones elaboradas a partir de la experiencia de subastas de tierras públicas llevadas adelante por el gobierno de Macri (Socoloff et. al., 2020; Baer y Duarte, 2019; 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.

Metodológicamente, utilizamos el análisis cualitativo y comparado de legislación y normativa a través de los cuáles se constituyeron organismos, se distribuyeron funciones y competencias, se asignaron facultades, etc. Este análisis se complementó con la consulta remota con personal especializado de la administración pública; con la información provista por informantes clave en una serie de entrevistas en profundidad; y por la consulta de bibliografía especializada. El texto se organizará de la siguiente manera. En el primer apartado revisaremos la historia reciente para caracterizar los dos “nudos” que encontramos en la Dictadura Cívico-Militar y en el Menemismo. Luego, dedicamos un apartado 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.

Una revisión por la historia reciente: los nudos de la Dictadura Cívico-Militar y el Menemismo

La cuestión de la tierra pública tiene en nuestro país rango constitucional desde la sanción de la Constitución Nacional en el año 1853, y se encuentra vigente en el artículo 75 inciso 5, que le atribuye al Congreso Nacional la facultad de “*Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional*”. No obstante, 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 nacional¹. Por otro lado, en relación a la enajenación o venta de bienes inmuebles: en 1949 fue aprobada 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, estableciendo criterios generales que luego debían ser especificados en normas particulares referidas a bienes puntuales.

El año 1976 y la implantación de la Dictadura Cívico-Militar marcó un punto de inflexión para la sociedad argentina (Schvarzer, 1988). Una amplia bibliografía aborda las transformaciones urbanas destacando el rol regresivo asumido por el Estado (Pírez 2009, 2014 y 2016; Fernández Wagner 2009 y 2012; Oszlak, 1991), aunque Menazzi y Jajamovich (2012) enfatizan el carácter diverso y heterogéneo de las políticas estatales implementadas en esos años. Socoloff et. all. (2020), destacan la importancia que tuvo en aquel período la privatización de inmuebles de propiedad estatal, a pesar de que es poca la 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 que creó la Administración General de Inmuebles Fiscales (AGIF), centralizando en esta estructura todo lo relativo a la administración y venta de inmuebles del Estado Nacional no afectados en uso a otros organismos. El organismo se nutrió de un amplio plantel con perfiles técnicos y profesionales:

¹ Ley 428 (1870); Ley 12.961 (1947); Decreto Ley 23.354 (1956); Ley 24.156 (1992).

“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.” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 8-1-2021)

En esos años se sancionaron dos normativas clave: por un lado, se reglamentó un artículo de la Ley de Contabilidad vigente en aquel momento, estableciendo la intervención obligatoria de la AGIF, en todos los trámites vinculados a los bienes inmuebles del Estado, y delegando en este organismo la administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional que no estuvieran en uso. Por otro, se sancionó la Ley 22.423, que derogó la vieja Ley 13.539/49 de venta de inmuebles. Dicha norma facultó al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, a vender todos los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que no fueran necesarios. 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 más grandes del país (Azpiazu, Basualdo y Khavise, 2004 [1986]), que eran a su vez grandes propietarias de tierras (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). Este patrimonio inmueble se mantuvo por fuera del ámbito de acción específico de la AGIF, en la medida en que las normativas sancionadas establecían 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.

En el marco del proceso de las transformaciones implementadas a partir del año 1989, influenciadas por los criterios del Consenso de Washington, la privatización de activos

públicos cumplió un rol central (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. 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 estableció un conjunto de procedimientos para llevar adelante las privatizaciones. En este marco, en el año 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. No obstante, quedaron exceptuados de este movimiento los bienes ferroviarios, relevantes tanto por el volumen de suelo que representaban, sino también por su localización privilegiada (Torres, 2006). Mientras que los bienes ferroviarios concesionados quedarían bajo la órbita de la CNRT², los bienes ferroviarios no concesionados serían transferidos, en 1996, a un nuevo organismo: el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF). En el año 2000, ya durante la presidencia de De la Rúa, la DNBE se fusionaría con el ENABIEF, dando lugar al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONAB), antecedente inmediato de la AABE.

Adicionalmente, se conformaron otros cuatro regímenes de gestión del patrimonio inmobiliario estatal. Por un lado, la Ley 24.146 configuró un régimen específico de transferencia de inmuebles a favor de provincias, municipios y comunas, en el marco de la Ley de Reforma Económica. La aplicación de esta normativa, que eximía al Estado Nacional de los costos de gestión de la tierra, quedó en cabeza de la Subsecretaría de Bienes del Estado.

² Decretos 1836/93 y 455/94.

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.

Otro conjunto de bienes inmobiliarios de inmensa relevancia corresponde a los que estaban en manos de las FF.AA., la Prefectura y la Gendarmería, que históricamente acumularan enormes extensiones de tierra. 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 fuerzas³.

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.

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

³ La Ley 24.159 incorporó a este régimen a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, bajo las mismas condiciones.

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.

La asunción de Kirchner como presidente 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” (Ugartemendia, 2018), expresada en la implementación del Programa Federal de Viviendas a partir de una importante inversión pública (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 (Ugartemendia, 2018). Ahora bien, tal como demuestran Del Río y Duarte (2012) y Barreto (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, que recurrieron a la adquisición de suelo provisto por el sector privado, de escasa calidad urbana.

En la 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 a las cuestiones específicas de la agenda primaria en la cual se insertaba: la vivienda, la regularización dominial y la cuestión ferroviaria. No obstante, 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 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 se dio a su vez en el marco del lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar., a mediados del año 2012.

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

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. ¿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

“¿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, perseguía un objetivo doble⁴: 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, podrían funcionar como el soporte en el que llevar adelante la línea que recibió el nombre de “Desarrollos urbanísticos”⁵.

¿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, que había derivado en un proceso de estancamiento económico (Gerchunoff y Kacef, 2016: Kulfas, 2016: Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). El Pro.Cre.Ar. fue configurado como una herramienta anticíclica, con impacto en la generación

⁴ La descripción está tomada de Barenboim y Elinbaum (2018).

⁵ 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).

de empleo y de encadenamientos productivos veloces, y en cuyo marco la tierra pública vacante emergía como un recurso disponible y de escaso costo fiscal. 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, en particular en relación a las dificultades de acceso a suelo de calidad.

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%, lo que le permitió a la presidenta acumular un enorme poder político-institucional (Olier, 2014). Esto le dio la capacidad para avanzar en iniciativas de relevancia, que entre otras cosas 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 ellas ubicamos 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.

En esta misma clave postulamos que hay que ubicar el accidente ferroviario que se produjo en la estación de trenes de Once, ocurrido en febrero de 2012. Este suceso marcó un punto de quiebre en relación a la política ferroviaria, que el gobierno utilizó como oportunidad para implementar una serie de transformaciones que se reflejaron 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 (Rebón y Pérez, 2017). Es en este contexto que interpretamos 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 relevante 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 y de las provincias, que pueden legislar marcos generales sobre el ordenamiento urbano-territorial (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 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.” (Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

En términos institucionales, 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. 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 presupuesto. 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 y reportaría a la Jefatura de Gabinete, ubicándola en un lugar de fuerte pertenencia y dependencia política (Coutinho, 2018).

Esta situación 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, quién los acompañó desde su gestión al frente de la Provincia de Santa Cruz. Como Vice 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. Además de su experiencia previa en la temática, Maier se destacó por su vínculo personal con Máximo Kirchner (hijo de CFK y principal referente de la organización política “La Cámpora”) y por su asumida pertenencia a ese “grupo político”. Durante la presidencia de Mauricio Macri, entre 2015-2019, el organismo estuvo conducido

por Ramón Lanús como Presidente, quién había trabajado en la gestión del GCABA bajo el liderazgo de Horacio Rodríguez Larreta, donde conoció y tuvo roce con varios funcionarios que serían luego relevantes para su rol en la AABE. 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 Larreta⁶.

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 opuestas⁷. A partir del análisis de las principales 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: se le asignó la función de coordinar toda la actividad inmobiliaria estatal, 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 y de adquirir inmuebles. 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

⁶ Entrevista a funcionario de la AABE, 16-11- 2020.

“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)

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 económicas⁸.

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 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.

Ahora bien, si las competencias descritas 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 de las épocas previas, y a partir de la derogación y modificación de las normativas previas, tanto los bienes de las FF.AA. como los bienes ferroviarios pasaron a estar bajo la dependencia del nuevo organismo. Esto le dio al organismo el control sobre un inmenso y relevante patrimonio inmueble, cristalizando legalmente los determinantes políticos que mencionábamos anteriormente.

Una última dimensión sobre la que trabajamos tiene que ver con la cuestión de los recursos económicos, específicamente con lo acontecido con los fondos provenientes de la

⁸ 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.

enajenación de activos. En este sentido, el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015 dio lugar a una modificación importante: si inicialmente estaba previsto que estos recursos fueran a la cuenta general del Tesoro, la Ley de Presupuesto sancionada a fines del año 2016 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. 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; 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 distritos.

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 inmueble por parte del Estado Nacional. A partir de una reseña de lo acontecido desde la Dictadura Cívico-Militar hasta el año 2019, presentamos evidencia que nos permitió justificar 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 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: el Decreto 2.045/1980, que estableció la intervención obligatoria de la AGIF en todos los trámites vinculados a los bienes inmuebles del Estado, y la Ley 22.423, que fijó criterios y condiciones para implementar la venta de inmuebles innecesarios. 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.

Ubicamos el siguiente hito en los años del menemismo, configurándose allí un nuevo “nudo relevante”. La privatización en general, y de tierras públicas e inmuebles en particular, emergió como un elemento central de la agenda en aquellos años. 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 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 CFK en las presidenciales de 2011, que le permitió expandir su control sobre áreas que hasta el momento se encontraban en manos de burocracias 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 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.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.

- AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo y KHAVISSE, Miguel (2004 [1986]) El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta. Edición definitiva, Buenos Aires: Siglo XXI.
- 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, L. y CARBALLO, F. (2019), “La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la Ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos”. En: *Derecho a la Ciudad en América Latina*. María Cristina Cravino-compiladora. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- 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*. Disponible en: <https://observatorioamba.org/opinion/subasta-de-suelo-publico-en-caba-el-desperdicio-de-una-oportunidad-de-gestion-urbana> (acceso 8-9-2022).
- BALDIVIEZO, J. y MASSUH, G. (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 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 (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).
- 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.
- 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).
- CATENNAZI, Andrea (2011), “La planificación urbana en cuestión”, *Voces en el Fénix*, Año 1, Nro. 5.
- CLICHEVSKY, N. (1996). *Política Social Urbana, Normativa y Configuración de la Ciudad*, Edit. *Espacio*, Bs. As.
- CLICHEVSKY, Nora (2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Lincoln Institute of Land Policy, Canadá, 2002.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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, (2017), "Grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas: ejemplos de Argentina y Brasil", *CIUDADANÍAS*. Nº 1, 1er semestre de 2017.
- 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, J. P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
- 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, 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.
- FAIR, H. (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
- 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.
- GARAY, A (2002), "La experiencia de Puerto Madero", publicado en Puerto Madero Waterfront, Liernur, J. (editor). Harvard University Graduate School of Design, Prestel, collection CASE, Nº 6, 2002.
- GERCHUNOFF, Pablo y KACEF, Osvaldo, (2016), "¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo", *DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT Nº 87* –junio 2016.
- HARVEY, David (2006 [1982]) *Limits to capital*. Verso. London-New York. [VERSIÓN EN ESPAÑOL]
- 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.
- MENAZZI, L., & JAJAMOVICH, G. (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 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.
- 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.
- 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*, N° 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.
- 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 Pírez, P. (Editor), *Buenos Aires, la formación del presente*, OLACHI, Quito.
- 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.
- RELI 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- TOPALOV, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, Edicol, México.