



SI BIEN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD NO SON UN FENÓMENO RECIENTE, EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE ACENTUÓ LA BRECHA ENTRE LOS SECTORES MÁS RICOS Y LOS MÁS POBRES DE LA CIUDAD. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DEL SUELO Y EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL SON ALGUNOS DE LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN A ESTA SITUACIÓN.

BUENOS AIRES EN VENTA



por **ILIANA MIGNAQUI**. Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Programa Urbanismo y Ciudad - Secretaría de Investigación - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Urbanisme et Aménagement du Territoire (Institut d'Urbanisme de Paris - Université de Paris XII). Especialista en Planificación Urbana y Regional (FADU - UBA)

“La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia el reemplazo total del sistema capitalista de acumulación perpetua. Nunca puede ser un objetivo en sí mismo”.
David, Harvey, *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, 2012

Revisar el papel del Estado en materia de políticas urbanísticas, de suelo y acceso a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires (CABA), a lo largo de casi tres décadas, nos permitirá hacer un ejercicio de demarcación entre el discurso político y la producción de la ciudad real, con sus actores e intereses. Se trata de analizar el grado de articulación entre los objetivos de gobierno y los de planificación del desarrollo urbano y quiénes son los actores institucionales responsables de llevar adelante las acciones para lograrlo. Las acciones estatales no son meramente formales, sino que se vinculan con la relación de fuerzas entre los distintos actores sociales y su poder relativo.

Partiremos del reconocimiento de los estrechos vínculos que se establecen entre los objetivos que el poder de turno pretende imponer a la sociedad en cada coyuntura histórica y las normas espaciales que acompañan a los respectivos modelos de desarrollo. Los planes urbanos, las normas que regulan el uso del suelo y la distribución territorial de la inversión pública llevados adelante por los gobiernos municipales a lo largo del siglo XX y lo que va del presente, ejemplifican en buena medida esta relación.

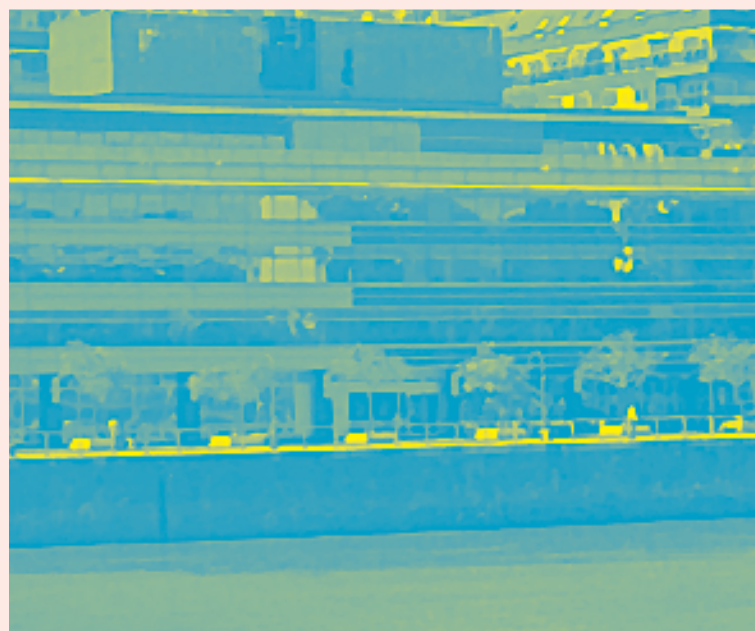
El funcionamiento del mercado de suelo tal vez sea el factor más determinante en la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad. Los precios de los lotes afectan las decisiones de localización y para quienes pueden acceder al mercado formal de suelo, la elección de dónde vivir está en relación directa con el precio que pueden pagar por un terreno. Para quienes no pueden pagar el costo del suelo y están excluidos de las políticas públicas de acceso a la vivienda y de los bienes inmuebles producidos por el mercado inmobiliario, las alternativas son el alquiler o autoproducir su hábitat a través de ocupaciones informales, generalmente en tierras o inmuebles de propiedad pública vacantes.

La ausencia de regulación del mercado de suelo y la imposibilidad de sostener en el tiempo una política de acceso a la vivienda

a través de créditos hipotecarios han venido alimentando el crecimiento de población en villas y asentamientos precarios y el número de inquilinos, al ser cada vez más lejana la posibilidad de acceder a una vivienda propia.

Desde 1990, el porcentaje de población en villas y asentamientos precarios en CABA ha crecido del 1,8% a más del 6% de la población total. Si bien las estimaciones en número de habitantes son provisionales, superarían los 379.811 habitantes (82.585 hogares) según el Informe de Techo 2016. ¿Por qué esta realidad persiste y se incrementa en la ciudad más rica del país?

Si bien la pobreza urbana y la desigualdad socioterritorial en Buenos Aires no son nuevas, el crecimiento de ambas y la agudización de la brecha entre los sectores más ricos y más pobres



sí pueden situarse en un horizonte temporal más reciente. Para ello identificaremos a los actores institucionales propietarios de la tierra urbana y a los principales actores económicos que representan al capital corporativo inmobiliario.

Con la promulgación de la Ley de Reforma del Estado argentino y Emergencia Económica (1989) se inició un proceso de privatizaciones, ventas y concesiones del patrimonio público a nivel nacional que, con altibajos en los distintos gobiernos, ha tenido continuidad. A través del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF, 1996) o el Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE, 2000), empresas, edificios y tierras del gobierno nacional considerados “innecesarios” (áreas portuarias, ferroviarias, militares, de empresas de servicios públicos, entre otras) ingresaron en un ciclo de negocios que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como protagonista privilegiada.

La privatización y concesión de espacios públicos, mercados municipales, el Zoológico, la inescrupulosa venta de los terrenos a la Sociedad Rural SA, así como los proyectos de renovación urbana formulados para el área de Retiro (93 hectáreas) y otras áreas ferroviarias declaradas ociosas (500 hectáreas), finalmente no concretados, son solo algunos ejemplos del papel jugado por el Estado con relación al patrimonio inmueble público. Entonces, el gobierno municipal no solo acompañó ideológicamente las acciones definidas a nivel nacional, sino que generó las condiciones jurídicas, fiscales, urbanísticas para que el capital privado maximizara su beneficio a través de estas operaciones en la ciudad. Las reformas al Código de Planeamiento Urbano de 1989 aumentaron la edificabilidad de los distritos residenciales y per-

mitieron concretar un nuevo ciclo de densificación y apropiación privada de las rentas diferenciales generadas. El resultado fue un aumento de los precios inmobiliarios (particularmente de las viviendas a estrenar) y de la brecha de los precios entre los barrios del norte y sur de la ciudad.

La creación de la Corporación Puerto Madero (CAPM SA) en el año 1989 permitió disponer de 170 hectáreas estratégicamente localizadas, así como del conjunto de edificios e infraestructuras del antiguo puerto para el desarrollo de la operación urbanística e inmobiliaria de mayor envergadura realizada en Buenos Aires. Con la venta de estas nuevas parcelas se financiaron las obras de infraestructura necesarias para su posterior desarrollo inmobiliario. Paralelamente, la apertura de la economía permitió que ingresaran al país fondos de inversión y de pensión, así como empresas de bienes raíces internacionales que encontraron oportunidades muy ventajosas para desarrollar proyectos inmobiliarios. Contrariamente a lo anunciado por el gobierno municipal, lo recaudado por ventas no se reinvertió en desarrollar los barrios del sur y se perdió así una oportunidad de captar parte de la plusvalía generada por un proyecto público. La ganancia estimada por ventas fue de alrededor 300 millones de dólares a repartir en partes iguales entre el gobierno nacional y el municipal. Entre los actores locales que compraron tierras y se consolidaron en el negocio inmobiliario local podemos citar a IRSA (Eduardo Elsztain) y Consultatio SA (Eduardo Costantini). Con el primer gobierno autónomo de la ciudad (De la Rúa, 1996-2000), se rompe este alineamiento entre el gobierno nacional y el municipal, se modifican los ámbitos de negociación y disputa

Con la promulgación de la Ley de Reforma del Estado argentino y Emergencia Económica (1989) se inició un proceso de privatizaciones, ventas y concesiones del patrimonio público a nivel nacional que, con altibajos en los distintos gobiernos, ha tenido continuidad.

La gestión Macri en la ciudad (2007-2011 y 2011-2015) redefinió las prioridades en materia de desarrollo urbano, impulsando nuevos proyectos que tenían como denominador común facilitar la fluidez del capital inmobiliario y mejorar su rentabilidad.

políticos y se alteran los modos de vinculación entre empresas y el Estado local. El peso que adquiere la Legislatura de la ciudad y los procedimientos de doble lectura impuestos por la Constitución local previo a toda aprobación de cambios en las normas urbanísticas es fundamental. En esta gestión se interrumpe la política de venta de inmuebles públicos indiscriminada para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados. Por el contrario, se inicia un período de recuperación de espacios privatizados y concesionados en la etapa anterior, particularmente sobre la ribera del Río de la Plata, y se ensayan distintas operativas de acceso a la vivienda a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

Con el inicio de la gestión Ibarra (2000-2004), se creó la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS SE) con el objetivo de promover el desarrollo integral del área más postergada de la ciudad: los barrios del sur, donde se localizan la mayoría de las villas y asentamientos precarios, y también la mayor reserva de tierra vacante de propiedad del gobierno de la ciudad.

A diferencia de la Corporación Puerto Madero, esta corporación se pensó como una sociedad del Estado a cargo de la administración fiduciaria de los inmuebles de dominio privado de la ciudad, genéricamente denominados bienes inmuebles públicos. De un universo de 3.130 inmuebles, este organismo identificó que solo el 5% de ellos estaban en condiciones de ser desarrollados para el uso urbanístico. En el año 2000, el valor de tasación estimado fue de 105 millones de dólares y su potencial de edificabilidad alcanzaba 1,5 millón de metros cuadrados, el equivalente a 25.000 nuevas viviendas de dos dormitorios, por dar un ejemplo. La crisis institucional y política del año 2001 impidió que este organismo llevara adelante los proyectos formulados para estos inmuebles en su plan, entre los que se contaban proyectos de vivienda multifamiliar a ser financiadas por el Banco Ciudad y diversos polos productivos. El cambio de su estatuto societario en el año 2003 y la posterior destitución de Aníbal Ibarra (2004) frustraron este proyecto. Cabe destacar que, en materia de política de viviendas, en esta gestión se avanzó con la urbanización de villas y se promulgó la ley 341, que permitió a ocupantes e inquilinos asociarse en cooperativas para la compra, desarrollo de proyectos y construcción de sus propias viviendas con el financiamiento del Gobierno de la Ciudad.

En el marco de un nuevo gobierno nacional (Néstor Kirchner, 2003-2007) y estabilizada la inflación, los precios del suelo comenzaron a recuperarse luego de la fuerte caída sufrida entre diciembre de 2001 y junio de 2002 y, desde entonces, no cesaron de aumentar; tampoco el precio de venta de las viviendas. En la actualidad, el precio promedio de viviendas por barrio oscila de U\$S 1.214 en Villa Soldati a U\$S 5.897 en Puerto Madero (Diario *La Nación*, "Mapa mensual valores promedio de inmuebles en CABA", junio 2018).

La gestión Macri en la ciudad (2007-2011 y 2011-2015) redefinió las prioridades en materia de desarrollo urbano, impulsando nuevos proyectos que tenían como denominador común facilitar la fluidez del capital inmobiliario y mejorar su rentabilidad. Uno de los ejes de acción fueron las estrategias de renovación y recuperación urbana. El principal objetivo de gobierno fue su-

mar barrios degradados (y menos demandados por el mercado) como nuevas “áreas de oportunidad” para el capital inmobiliario (Barracas, Parque Patricios, Villa Soldati) y hacia allí orientó las obras públicas de mejora de la accesibilidad, del espacio público y la seguridad. La creación de Distritos especializados (tecnológico, de las artes, del deporte, audiovisual) ha sido otra forma de valorización selectiva del territorio aprovechada por los desarrolladores inmobiliarios. Si bien el conjunto de estas acciones mejoró y valorizó barrios que durante décadas no estuvieron en la agenda de las políticas urbanísticas, nuevamente el gobierno de la CABA deja de captar las plusvalías urbanas generadas por las obras públicas realizadas, cediendo rentas al sector privado. En materia de política habitacional, el rasgo más saliente ha sido la fragmentación de las competencias entre diversos organismos, incluidas las competencias para la urbanización de villas y el progresivo desfinanciamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, principal organismo a cargo de la construcción de viviendas, lo que permite inferir el lugar que ocupa esta política en la agenda pública del gobierno. Pese a los reiterados anuncios, la urbanización y la integración sociourbana de las villas de la ciudad se ven postergadas permanentemente y la mitad del presupuesto asignado para este cometido depende del financiamiento externo, del BID, por ejemplo.

En cuanto a la gestión de los bienes de dominio privado del Gobierno de la Ciudad (terrenos, depósitos, galpones, departamentos, entre otros), participan diversos organismos: la Corporación Antiguo Madero SA, la Corporación Buenos Aires Sur SE, la Corporación del Mercado Central SE, Autopistas Urbanas SE y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Según estimaciones hechas por la Legislatura de la ciudad (2015), el patrimonio inmueble superaría los 6.000 inmuebles, un activo valioso que, si hubiera voluntad política, le permitiría al GCBA no solo desarrollar una estrategia de valorización orientada a los sectores sociales más vulnerables, sino también intervenir en el mercado con soluciones habitacionales para los sectores medios. Durante las dos gestiones de Macri (2007-2011 y 2011-2015), el GCBA lleva vendidas más de 170 hectáreas de tierras de su propiedad, según estimaciones del Observatorio del Derecho a la Ciudad (<http://observatoriociudad.org/>, Informe “La Agencia de Bienes S.E.”, 29/3/2016).

Si hasta diciembre de 2015 el principal actor institucional propietario de los inmuebles del Estado nacional intervenía esporádicamente en operaciones de venta de tierras en la ciudad, con la llegada de Macri al gobierno nacional se produce un “alineamiento de planetas” que permite a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) cumplir su objetivo societario: proponer y ejecutar las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado nacional que se encuentren en uso o desafectados y concesionados. También tiene a su cargo coordinar y regular la actividad inmobiliaria del Estado nacional, mantener actualizado el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE) y administrar los programas especiales Pro.Cre.Ar y Playas Ferroviarias de Buenos Aires. Según lo informado recientemente por el organismo, el registro asciende a 70.000 inmuebles en todo el país. Entre 2017 y lo que va del 2018, fueron vendidos más de 90 inmuebles localizados en distintos barrios de la ciudad por la AABE; dos de ellos situados en Monserrat, próximos al nuevo “Paseo del Bajo”, fueron vendidos en U\$S 26 millones y U\$S 20 millones a Argencons SA y Consultatio SA, respectivamente. También Consultatio SA compró tres inmuebles en la zona de Catalinas Norte por más de U\$S 130 millones. Lo recaudado por la venta de estos tres inmuebles equivale a todo el presupuesto del GCBA asignado para el año 2018 para la urbanización de la Villa 31. Cabe señalar que estas operaciones se realizan como paso previo a una nueva actualización del Código de Planeamiento, en proceso de aprobación, que otorgará mayor edificabilidad a estos terrenos y, por lo tanto, mayor valorización. Para reforzar la lógica privatista, la gestión Rodríguez Larreta (2015) creó una nueva Agencia de Bienes de la Ciudad con el fin de disponer la venta de todos aquellos inmuebles fuera del ámbito de actuación de las corporaciones Sur y Puerto Madero. Las críticas y movilizaciones de distintas organizaciones civiles, como de los partidos de la oposición en la Legislatura de la ciudad, no lograron impedir su creación, pero un año más tarde fue dejada sin efecto por los costos operativos que generaba. La estrategia vendedora del GCBA siguió adelante y, en abril de 2016, se subastó el edificio conocido como “Mercado del Plata”, localizado a media cuadra del Obelisco. Allí funcionaban distintos ministerios y dependencias del gobierno local. La venta se concre-

tó en U\$S 68 millones (diario *Clarín*, 20/4/2016) y fue adquirido por la empresa IRSA, que es accionista del Banco Hipotecario. El GCBA también puso en venta 36 de las 49 hectáreas del Parque de la Ciudad (Comuna 8) donde construyó la “Villa Olímpica”; parte de lo recaudado se aplicaría para financiar el proyecto de urbanización de la Villa 20, la construcción de infraestructuras y un hospital (barrio Villa Soldati).

El suelo urbanizado es un bien escaso y de difícil producción, pues deben mediar normas urbanísticas y un conjunto de obras públicas para producirlo. El proceso de valorización selectivo iniciado en los noventa se acentuó y perfeccionó a partir de 2007. La comercialización de los bienes inmuebles antes mencionados, los que habían sido afectados y sujetos a expropiación para la construcción de la Autopista N° 3 (nuevo Corredor “Holmberg-Donado”), los terrenos del ex Club Tiro Federal y otros en venta, dan cuenta de la descapitalización y pérdida de patrimonio inmobiliario público.

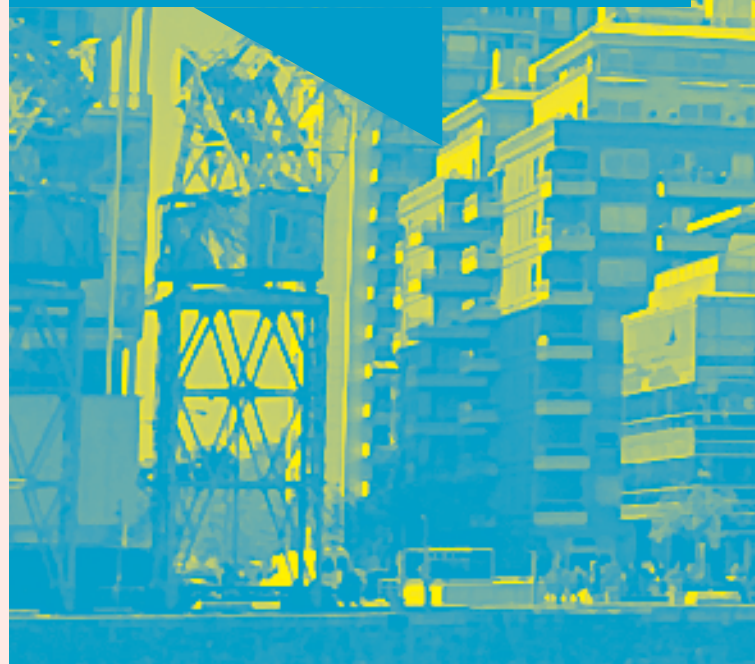
Las políticas urbanísticas y de planificación urbana implementadas en la ciudad en los últimos 25 años (más allá del sesgo ideológico del gobierno de turno) no han logrado regular el funcionamiento del mercado inmobiliario y tampoco han podido articular una política de suelo con una política habitacional diversificada que incluya a los sectores medio-bajos y pobres. Esto ha agravado la fractura socioterritorial entre los distintos barrios de la ciudad, perdiendo ésta uno de los rasgos distintivos hasta principios de los años noventa: la integración y mezcla social en el tejido urbano, una brecha más reducida entre los precios inmobiliarios del norte y el sur, atributos que permitían a muchos habitantes elegir dónde vivir.

La puesta en marcha de políticas de desarrollo económico orientadas a promover distritos especializados en el sur de la ciudad alimenta un proceso de valorización inmobiliaria selectivo y no regulado, reduciendo aún más las posibilidades de acceso a una vivienda para la mayoría de la población.

En este marco de políticas urbanísticas, se producen conflictos por el uso, apropiación y asignación del suelo urbano, resultado de relaciones sociales que involucran a distintos actores públicos y privados. Muchos de estos conflictos son de larga data y ponen en evidencia la falta de políticas de vivienda, la discrecionalidad en la interpretación de las normas urbanísticas vigentes y la falta de reconocimiento de derechos.

Los actores económicos demandan por cambios en las normas de edificabilidad para aumentar sus beneficios. Los habitantes de las villas y asentamientos precarios focalizan sus demandas

La ausencia de regulación del mercado de suelo y la imposibilidad de sostener en el tiempo una política de acceso a la vivienda a través de créditos hipotecarios han venido alimentando el crecimiento de población en villas y asentamientos precarios y el número de inquilinos, al ser cada vez más lejana la posibilidad de acceder a una vivienda propia.





en “el derecho a la ciudad”, que no solo incluye el derecho a una vivienda digna, servicios urbanos e integración al espacio urbano, sino también al reconocimiento de un conjunto de derechos civiles, socioculturales, políticos y ambientales. La resistencia de los habitantes de las villas de Buenos Aires, más allá del grado de urbanización y las mejoras alcanzadas, merece ser destacada, en particular si se compara con situaciones similares en otras ciudades de América latina, como por ejemplo en San Pablo, donde el poder del capital corporativo inmobiliario local o global arrasa con las *favelas*, destruyendo todo lo que han invertido material y socialmente a lo largo de los años. La permanencia en “sus lugares” y el progresivo reconocimiento de sus derechos pueden ser leídos como una conquista social, pero no en todos los casos como un acto de justicia espacial: quienes habitan sobre el borde del Riachuelo (Villa 21-24, Barracas) o en el asentamiento Rodrigo Bueno (Costanera Sur) están sujetos a riesgos ambientales como inundaciones o contaminación. Algunos de los territorios en disputa con el capital corporativo (pero también con el Estado) se encuentran localizados en el área central de la ciudad: Monserrat, Puerto Madero y el asentamiento Rodrigo Bueno, Retiro y la Villa 31 y 31 bis forman parte de la Comuna 1.

Los “sin voz” han desplegado estrategias de comunicación que trascienden el espacio físico: a través de radios, canales de TV y medios de prensa autogestionados logran ser escuchados (<http://www.mundovilla.com/indexMV.php?idSection=3>). Los conflictos territorializados demuestran que los intereses en juego detrás de las estrategias de renovación urbana configuran una trama mucho más compleja y diversa que la del antagonismo entre la ciudad como “valor de uso” o la ciudad como “valor de cambio”. Los intereses y las estrategias del Estado o del capital corporativo inmobiliario y financiero no se comportan de manera unívoca en el espacio y en el tiempo. El mismo organismo que vende a pasos acelerados el patrimonio inmueble de la ciudad (AABE) es quien tiene a cargo y administra el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) e implementará la regularización dominial de quienes habitan en todas las villas del país, reconociendo así el derecho de sus habitantes.

Los alineamientos del poder político y económico pueden mutar en cada coyuntura y esto abre al debate no solo de los enfoques e instrumentos de la gestión urbana vigentes, sino también de las utopías posibles desde la práctica urbanística y la lucha social.