



LABORATORIO DE
Políticas Públicas

El gobierno Nacional y sus intervenciones urbanas sobre la ciudad de Buenos Aires: Interrogantes a partir del decreto 1723/2012.

El presente Informe se propone analizar el reciente Decreto (1723/2012) por medio del cual el Gobierno Nacional (GN) desafecta una serie de inmuebles propios en la Ciudad de Buenos Aires para destinarlos a “proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios” e indagar la política urbana implícita que esta medida supone.

Por Área de Desarrollo urbano y hábitat LPP

Octubre 2012

Introducción

Pocos días atrás se dio a conocer el Decreto (1723/2012) a través del cual el Gobierno Nacional (GN) desafecta una serie de inmuebles propios en la Ciudad de Buenos Aires. Tales inmuebles son destinados a "proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios". Asimismo, el aludido decreto crea un Comité de Evaluación de Proyectos para los inmuebles desafectados en los barrios de Palermo, Liniers y Caballito.

El objetivo de estas breves notas es interrogar tal decreto así como la política urbana implícita que el mismo supone. La perspectiva desde la cual se lo aborda tiende a evaluar las intervenciones urbanas a partir de dos ejes: por un lado, indaga si las mismas colaboran con profundizar y ampliar la ciudadanía democrática; por otro, interroga si éstas colaboran con la reducción de desigualdades socio-espaciales dentro de la ciudad (Vainer, 2012). En concreto, frente a la disponibilidad de tierras entendemos que esos ejes se traducen en promover políticas de vivienda y equipamiento social que atiendan a los segmentos a los que el mercado no contempla, así como incorporar la definición participativa del destino social de tales tierras. A su vez, entendemos que tales iniciativas deben fomentar la mezcla social evitando su concentración exclusiva en áreas periféricas de la ciudad, a los fines de no promover la consolidación de procesos de segregación social y espacial.

2. ¿Políticas de carácter redistributivo u operaciones inmobiliarias?

En sus considerandos, el decreto 1723/2012 habilita una operación de carácter inmobiliario. Asimismo, alude al carácter redistributivo de las políticas promovidas. ¿Cómo se garantiza tal carácter? Aparentemente, estaría dado por la utilización del capital obtenido como inversión para las obras del soterramiento del ferrocarril Sarmiento.

Estos planteos genéricos producen diversos interrogantes. Así, la alusión a desarrollos inmobiliarios no explicita con claridad cómo se desarrollará el vínculo entre actores estatales y actores privados. Como se sabe, tal ecuación puede asumir diversas formas, lo cual tiene consecuencias notables en relación a qué actores captarán la valorización que la normativa urbana le otorgue a los terrenos (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2012). En efecto, la secuencia entre compra del terreno, otorgamiento de normativa y comercialización determina momentos distintos en lo que a valorización se refiere. Si el terreno es vendido por el Estado antes del otorgamiento de la normativa, una vez que ésta se otorga la valorización será captada en su totalidad por el capital privado sin mediar inversión de ningún tipo. Sin embargo, si el terreno es vendido por el Estado una vez que éste adquiere



normativa, la valorización inicial es captada por el Estado, pudiendo así redistribuir un monto de capital mayor.

En resumen, el decreto no especifica si se pondrán en venta los terrenos o lo construido sobre los mismos. Tampoco queda claro quién o quiénes construirán en el área ni la ecuación entre actores privados y Estado y, por ende, quién y cómo captura la plusvalía que se produce. Otra serie de incógnitas que surgen tienen que ver con la relación entre la iniciativa y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Tampoco se especifica el vínculo con la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (LGBA), encargada de dar la normativa que permita el desarrollo¹.

En síntesis, según el decreto, el destino de lo recaudado justificaría un modo de operar básicamente guiado por una lógica inmobiliaria. Sin embargo, la redacción del decreto no garantiza que lo recaudado se destine a las obras de soterramiento. En efecto, indica que el FONDO de GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO, a cargo de la Sociedad Anónima que debería llevar adelante estos proyectos, “evalúa” la posibilidad de la reinversión. Es decir, se promueve una operación inmobiliaria sin garantía de que lo recaudado se destine a tales obras. Tampoco existen instancias de participación y control social que garanticen que lo recaudado tenga tal fin².

3. La gestión de los proyectos: ¿quiénes participan?

Siguiendo la tradición de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. (CAPMSA), el decreto 1723/2012 indica la creación de una Sociedad Anónima como forma de gestión de los proyectos aunque, a diferencia de la CAPMSA, aquí se excluye la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tal sociedad recibe en transferencia a título gratuito los inmuebles para la realización de actos u obras

¹ Como se sabe, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran enfrentados políticamente. Sin embargo, la planificación es una materia eminentemente local, y tal como surge del artículo 75 inciso 29 de la Constitución Nacional, la jurisdicción federal es restringida. Así, una vez desafectados los inmuebles de su uso ferroviario, el Estado Nacional no tiene capacidad de autorización de obras, debiendo consensuar con la Ciudad. En caso de iniciarse obras en tales inmuebles sin la autorización de la Ciudad, se trataría de obras clandestinas sujetas a procedimiento de clausura. El procedimiento lógico sería un acuerdo entre el GN y el GCBA que genere un proyecto de urbanización, al cual se le otorgue pauta normativa en un convenio urbanístico aprobado por la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, mediante proceso de doble lectura y audiencia pública.

² Como lo indica Tercco (2012), diversos colectivos vecinales, sociales y ONGs pretenden que estos predios deriven en espacios verdes de uso público. Así recuerda que, en el caso de Caballito, tal pedido resulta explícito y ha derivado en un proyecto de Ley, presentado en el año 2010, para la creación del Parque del Bicentenario.

concernientes al desarrollo y explotación de los mismos. El decreto indica que la Sociedad Anónima puede “eventualmente” procurar fondos del sector privado a tal fin. Acá surge otro interrogante: ¿qué supone ese “eventualmente” en relación al vínculo con los capitales privados? Nuevamente, queda sin aclararse si el Estado venderá suelo sin normativa o participará de todo el proceso. Tal como lo hemos puntualizado, tal asunto es crucial y determina el monto de lo recaudado y los actores que lo capturarán.

La Sociedad Anónima a cargo de estas iniciativas estará conformada por el Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como socio minoritario. Su objetivo, según consta en el decreto, se vincula a “desarrollar y explotar proyectos de urbanización y/o inmobiliarios integrales, realizando todos los actos necesarios para ello en la forma que lo consideren más adecuado”. ¿Qué implicancias tiene en la etapa de implementación la frase “en la forma que lo consideren más adecuado”? Se alude incluso a la posibilidad de que modifiquen el estatuto constitutivo: ¿qué puede significar eso en relación a la forma de participación de los actores privados, la orientación social de las obras y el destino de lo recaudado?

En su formulación, el decreto alude a un Concurso abierto de iniciativas y proyectos, en los términos y condiciones que la ANSES disponga. En principio, es positivo que proyectos de tal escala sean concursados abriendo la participación a asociaciones profesionales. Sin embargo, el quid de la cuestión es el armado y contenido de las bases, es decir, un aspecto no informado por el decreto. Tampoco se indica quién armará las bases, quiénes pueden participar del concurso, cuál será el rol del Estado y los privados en las distintas etapas y qué usos tendrán los terrenos y sus correspondientes destinatarios sociales.

Condescendiente consigo mismo, el decreto indica que, dado el rol de ANSES, la medida resulta “a todas luces equitativa”. Como venimos enfatizándolo, pareciera no ser un argumento suficiente. Uno puede preguntarse si una medida de este tipo puede considerarse equitativa independientemente de los sectores sociales destinados a usar lo construido. También es lícito dudar de su carácter equitativo sin conocer qué se construirá y qué sectores sociales harán uso de tales construcciones. Parece difícil aludir a medidas equitativas sin saber si lo construido fomentará la mixtura social y/o la inclusión de vivienda social con precios accesibles. Sin alusiones a planteos de alquiler social promovido, ¿puede ser una medida equitativa? Si estos aspectos no se explicitan, es más que probable que la orientación de lo construido responda a las necesidades del mercado inmobiliario. Así, las alusiones a lo equitativo se desvanecen en el aire.

En su redacción, el decreto indica que se invitará a la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) y al GCBA. Sin embargo, sigue sin explicitarse la necesidad de que la LCBA apruebe la normativa para esos terrenos: ¿se considera que no precisan normativa o ésta se aprobará luego del concurso? Tal como lo hemos señalado, el momento en que se apruebe la normativa es central porque hace a la



valorización diferencial de los terrenos y la captura de tal valorización. Si a eso se le suma la falta de certeza respecto al destino de lo recaudado hacia obras de soterramiento, pareciera que el Gobierno Nacional, a partir de sus intervenciones en la ciudad de Buenos Aires, vuelve a estar a la vanguardia del capital inmobiliario: algo no tan diferente a lo que el propio GN y sus diputados en la CABA suelen criticarle, con justicia, a la gestión del PRO.

4. ¿Valorización o redistribución? ¿Desarrollo inmobiliario versus políticas de transporte?

Los interrogantes van despejándose en tanto el Anexo II del decreto indica que se busca “optimizar la explotación comercial de inmuebles”. Si se busca optimizar comercialmente esos inmuebles, ¿dónde quedan las alusiones al carácter redistributivo? ¿Optimizar comercialmente supone dejar de lado iniciativas de mixtura social en esos inmuebles? ¿Supone que el mercado defina los usos de los mismos y, por ende, sus usuarios? Incluir iniciativas de vivienda social, alquiler protegido, recuperación de plusvalías, espacios públicos de acceso irrestricto, equipamiento público o usos afines, ¿conspiran con “optimizar comercialmente esos inmuebles”? Como venimos indicándolo, estas preocupaciones cobran mayor relevancia en tanto no se garantiza que lo recaudado se destine a las obras de soterramiento con lo cual las referencias a lo redistributivo parecieran, nuevamente, desvanecerse en el aire.

A su vez, otro problema respecto a la “optimización comercial de los inmuebles” tiene que ver con diversos inconvenientes que esto puede traer aparejado para el desarrollo de futuras políticas de transporte. En efecto, parte de la tierra que se vende podría ser necesaria para la implementación de proyectos que mejoren la movilidad urbana y la intermodalidad y, en tal sentido, ser requerida para operaciones ferroviarias más eficientes, como el desarrollo de centros de trasbordo, entre otras posibilidades. Así, su venta puede terminar perjudicando el sistema de transporte a mediano plazo. De este modo, aquello que en el mejor de los casos mejoraría el funcionamiento del sistema de transporte de la ciudad y del área metropolitana, a partir del soterramiento del Sarmiento podría ser conflictivo para el propio sistema de transporte³.

³ Es preciso resaltar que tanto las definiciones del proyecto del soterramiento del Ferrocarril Sarmiento como el destino de las tierras que sean liberadas e incorporadas a la trama urbana aun no han tomado estado público.

5. ¿División social y territorial de las intervenciones del Gobierno Nacional en la Ciudad de Buenos Aires?

Otro aspecto más amplio que genera preocupación es el accionar del Gobierno Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, tales intervenciones asumen un sesgo que parece reforzar las desigualdades sociales y urbanas existentes dentro de la CABA. Así, puede interpretarse el uso que se le asigna a los distintos terrenos que el GN posee en la ciudad. En efecto, mientras los terrenos en zonas de, todavía, poco valor económico, como Parque Patricios y Pompeya, se destinan a políticas e iniciativas como el PROCREAR, los terrenos en zonas con mayor potencial se destinan al mercado inmobiliario. Tal situación se reitera en el recientemente anunciado Polo Audiovisual en Isla Demarchi, donde no se integran políticas de vivienda que atiendan a sectores no contemplados por el mercado. Entendemos que este modus operandi refuerza cierta segregación social en la ciudad y abandona, de antemano, el aludido carácter redistributivo en tanto deja de lado la posibilidad de intervenir en barrios como Caballito, Palermo y Liniers a partir de la promoción de iniciativas que apunten a la mixtura social. En efecto, evitar la consolidación de la segregación socio-espacial supone desplegar iniciativas que apunten a controlar el incremento de los precios del suelo como parte de políticas de acceso a la vivienda para todos los sectores sociales.

6. Concluyendo

La incorporación de tierras nacionales, desafectadas de usos que se comprueben obsoletos, para la atención del déficit habitacional y el acceso a la vivienda de sectores medios constituye una oportunidad histórica que nos obliga a reflexionar sobre el carácter inclusivo, equitativo y participativo que debería asumir este proceso.

Por otro lado, cabe reiterar que el soterramiento del Ferrocarril Sarmiento es un proyecto necesario y central para mejorar la movilidad y la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires y de su Área Metropolitana. Sin embargo, resulta necesario destacar que tales obras también disparan procesos de valorización sobre las áreas circundantes. Frente a estos procesos nos interrogamos quién se apropiará de tal valorización y si se contempla algún mecanismo de captura de plusvalías urbanas.

Por otro lado, teniendo en cuenta el valor de los terrenos del GN, y aún sin pretender que sean destinados en su totalidad a vivienda social, nos preguntamos si no podrían incluir un componente de vivienda subvencionada. A su vez, ¿no sería pertinente que el Estado retenga parte de la tierra o acaso todas éstas deben ser ofrecidas al mercado y al accionar de los agentes inmobiliarios? ¿No estaríamos perdiendo la oportunidad de fomentar la mixtura social y generar políticas de vivienda



inclusiva? ¿O es que la vivienda promovida por el Estado debe concentrarse en áreas periféricas de la ciudad reforzando las desigualdades urbanas y sociales existentes?

Es necesario destacar que las obras de soterramiento del Sarmiento son fundamentales para el desarrollo de la Ciudad y el AMBA y es preciso garantizar su financiamiento. Sin embargo, ¿no resultaría doblemente provechosa la implementación de fórmulas que permitan también realizar políticas urbanas inclusivas? Esta pregunta no es menor en tanto, según puede leerse en el decreto, no está garantizado que lo recaudado sea destinado al soterramiento. ¿Cuál es la diferencia respecto al accionar del GCBA en terrenos públicos como los de Catalinas Norte⁴? Por otro lado, ¿la infraestructura de esas áreas está en condiciones de soportar esos nuevos emprendimientos inmobiliarios? ¿No se corre el riesgo de concentrar inversiones privadas que generen la necesidad y demanda de un nuevo ciclo de obras en esa zona prolongando así un círculo vicioso de concentración de inversiones públicas?

Finalmente, las preguntas que han guiado nuestra lectura respecto al Decreto 1723/2012 son las siguientes: ¿colabora esta iniciativa en “democratizar la democracia” y en atenuar las diferencias sociales y urbanas dentro de la ciudad o, al contrario, las profundiza? Por el momento, con la información que se ha puesto a disposición y dada su orientación social y la ecuación propuesta entre actores públicos y privados, estas iniciativas no garantizan la ampliación de derechos sociales y urbanos en la Ciudad de Buenos Aires.

Por el contrario, entendemos que profundizar la ciudadanía democrática y reducir las desigualdades sociales y urbanas en la ciudad de Buenos Aires supone que el destino de estas tierras sea parte de políticas más amplias de vivienda y equipamiento social que atiendan a los segmentos no contemplados por el mercado. Asimismo, supone un proceso de definición participativa del destino social de tales tierras.

⁴ Cabe recordar que el GCBA remató terrenos en la valorizada área de Catalinas Norte indicando que tales fondos serían destinados a obras de infraestructura educativa.

Fuentes

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)
- Decreto 1723/2012. Buenos Aires, 20 de Septiembre de 2012.

Bibliografía

- Cuenya, B., González, E., Mosto, G., y Pupareli, S. (2012) “Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. La experiencia de Puerto Norte, en Rosario” en Cuenya, B., Novais, P. y Vainer, C. (comps.) *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Tercco, M. (2012) “Terquedades ferro-inmobiliarias” en *Café de las ciudades*, año 11, nro. 120.
- Vainer, C. (2012) “Grandes proyectos urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos?” en Cuenya, B., Novais, P. y Vainer, C. (comps.) *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las ciudades.

