



# Observatorio de Políticas Públicas



Coordinación General del Cuerpo de  
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES  
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

## ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO

CAT. OPP/CAG/2005-01

HISTORIA

ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO NACIONAL

USO SOCIAL DE LOS INMUEBLES DEL ESTADO

ORGANIZACIONES AD-HOC PARA LA GESTIÓN DE INMUEBLES DEL ESTADO

PROYECTOS DE LEY PARA UN SISTEMA DE

ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

ANÁLISIS COMPARADO

DERECHOS CONSTITUCIONALES ¿DE PROPIEDAD O A LA PROPIEDAD?

DICIEMBRE DE 2005

**Autores:**

*AG Angel Rodríguez*

*AG Judith Binstock*

*AG Carlos Ríos*

*AG Alejandro Schiavi*

*AG Roberto Tomasino*

*AG Maria Nilda Vallina*

*AG Juan Maydana*

*AG Daniel Araujo*

*AG Juan Del Río*

*Este documento fue producido por los responsables del Area Temática “Bienes del Estado” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de diciembre del año 2005.*

*El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.*

*Sitio Oficial: [www.cag.jgm.gov.ar](http://www.cag.jgm.gov.ar)*

*AG V. Daniel Piemonte  
Coordinador General  
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Guillermo J. Alabés  
Coordinador Ejecutivo  
Observatorio de Políticas Públicas*

## INDICE

<b>1. Capítulo Primero: HISTORIA</b>	<b>3</b>
1.1. Primeros actos inmobiliarios	3
1.2. Grandes extensiones en pocas manos.	5
1.3. Buenos Aires. La megaciudad	7
1.4. Planificación	10
1.5. Transporte. El ferrocarril	20
1.6. Reservas “disponibles”	25
1.7. Las donaciones con cargo	28
<b>2. Capítulo Segundo: ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO NACIONAL</b>	<b>30</b>
2.1. Los bienes administrados	30
2.2. Administración reactiva	32
2.3. Grandes proyectos / pocos recursos	33
2.4. Indefinición política en materia normativa	35
2.5. Las bases de datos	36
2.6. Custodia	40
2.7. Explotaciones / uso social de los bienes	41
2.8. Inmuebles de gestión estatal	44

<b>3. Capítulo Tercero: Uso Social de los Inmuebles del Estado. El caso de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa ARRAIGO”</b>	<b>45</b>
<b>4. Capítulo Cuarto: ORGANIZACIONES AD-HOC PARA LA GESTIÓN DE INMUEBLES DEL ESTADO</b>	<b>53</b>
4.1. Auge del modelo.	53
4.2. Corporaciones de derecho público.	54
4.3. Antecedentes	56
4.3.1. “English Partnership” y las “Urban Regeneration Companies”	56
4.3.2. El puerto interior de Duisburg (Alemania)	60
4.4. Corporación Antiguo Puerto Madero	65
4.4.1. El puerto de Buenos Aires	65
4.4.2. Normas legales y técnicas	69
4.4.3. Modelo de gestión	72
4.4.4. Impacto	75
4.4.5. Problemas y críticas	76
4.4.6. Perspectivas de evolución.	76
<b>5. Capítulo Quinto: PROYECTOS DE LEY PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO</b>	<b>78</b>
5.1. Origen de los proyectos.	78
5.1.1. Autores de los proyectos.	79
5.2. Definiciones	80
5.2.1. La administración financiera gubernamental y la administración de bienes	80

5.2.2. Aspectos conceptuales del sistema de administración de bienes	82
5.3. Antecedentes normativos	83
5.4. Clasificación de los proyectos	84
5.5. Articulación normativa	84
5.6. Un tema pendiente	98
 6. Capítulo Sexto: ANÁLISIS COMPARADO	 101
6.1. Situación de los bienes inmuebles estatales y tierras fiscales en cada provincia argentina	101
6.1.1. Análisis de variables macro	102
6.1.2. Políticas desarrolladas por las provincias con respecto a los inmuebles estatales y las tierras fiscales	106
6.2. Análisis comparado de la situación de los bienes inmuebles estatales y tierras fiscales en otros países	112
 7. Capítulo Séptimo: DERECHOS CONSTITUCIONALES. ¿DE PROPIEDAD O A LA PROPIEDAD?	 126
7.1. La cuestión en la Constitución Nacional de 1853	126
7.2. Reglamentación constitucional: refuerzo del derecho de propiedad	127
7.3. Interpretación constitucional: del derecho de propiedad al derecho a la vivienda	129
7.4. ¿Derecho a la propiedad o derecho a la vivienda?	130
7.5. Interpretación jurisprudencial	132

## Introducción

El territorio es un elemento esencial del estado y forma con éste un todo único. El mapa de la República Argentina representa su territorio e instala su extensión en el imaginario colectivo. El estado tiene un derecho de carácter real sobre el territorio, porque puede impedir que otro estado realice actos de soberanía sobre el suyo y, en ciertas circunstancias, puede disponer cediéndole una parte a otro estado. El estado también posee propiedad territorial, aunque, en su mayor parte, la propiedad del territorio nacional se encuentra repartida entre particulares.

Nos ocuparemos en el presente trabajo de las propiedades o bienes del Estado y, casi con exclusividad, de los inmuebles de dominio privado del Estado. Para ello, el Primer Capítulo trata del origen de la propiedad inmobiliaria en el Río de la Plata y en la naciente República Argentina. De los propósitos y las metodologías utilizadas para distribuir las primeras tierras y de cómo ello fue determinante para el modelo productivo de nuestro país.

Las políticas que desde la época colonial fueron consolidando la hegemonía de Buenos Aires como ciudad central y polo de atracción económico, social y cultural del país determinaron la concentración de la población.

La administración de los bienes privados del Estado Nacional, la desarrollamos en el Segundo Capítulo, sin entrar en el devenir cíclico que sufrieron los órganos que se ocuparon de ella a lo largo de los últimos veinte años, para lo cual recomendamos el documento “La administración de los inmuebles innecesarios del Estado Nacional”<sup>1</sup>, nos centramos en determinar los principales problemas, establecer su magnitud, comentar el abordaje que actualmente están teniendo y realizar una propuesta de seguimiento de la política pública, considerando tanto los bienes afectados para que el Estado cumpla con sus funciones como aquellos bienes que son “excedentes”. En

---

<sup>1</sup> La Administración de los Inmuebles Innecesarios del Estado Nacional .Coordinador: José Luis Tesoro Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Cuadernillo 61. INAP. 1998

particular, en el Tercer Capítulo nos ocupamos del uso social del los inmuebles del Estado, a cargo de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa Arraigo”.

En el Cuarto Capítulo haremos una exploración sobre las distintas formas en que los estados (nacional, provincial o municipal) se vienen vinculando desde hace décadas, mediante la creación de organizaciones ad-hoc, ya sea entre sí o con entes públicos no estatales, y abriendo el juego dentro de ese marco a la inversión privada, para la gestión (término que utilizaremos en sentido lato, comprensivo tanto de los actos de disposición como de los actos de administración) de bienes inmuebles del dominio público del Estado, especialmente los ubicados en zonas portuarias.

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control en el año 1992 determinó los fundamentos para que el Estado Nacional contase con los Sistemas de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones y por último de Administración de Bienes.

No obstante el tiempo transcurrido, la administración de los bienes aún no cuenta con el marco legal apropiado. Por ello, en el Capítulo Quinto se analizan y describen los diferentes proyectos de ley que se han presentado con el fin de lograr la sistematización y ordenamiento de las tareas inherentes a la administración de los bienes del Estado.

Por otra parte, en las provincias argentinas el tratamiento de las políticas de los inmuebles estatales y tierras fiscales es completamente heterogéneo, es por ello que, en el Capítulo Sexto, realizamos un análisis comparado de esta situación. Este mismo Capítulo, cierra con la situación del tema que nos ocupa en Colombia.

Finalmente, el Capítulo Séptimo trata sobre la colisión manifiesta existente entre los derechos constitucionales de defensa de la propiedad y sociales, siendo que estos últimos incluyen el derecho que todo habitante de la República tiene respecto de gozar de una vivienda digna.

# **1. Capítulo Primero: HISTORIA**

## **1.1. Primeros actos inmobiliarios**

En nuestras tierras, los actos que determinaron la primera propiedad inmobiliaria consolidada los produjeron los conquistadores españoles. En el litoral, Juan de Garay, bajó desde Asunción y fundó, por segunda vez, Buenos Aires el 11 de junio de 1580, con el nombre de Ciudad de la Santísima Trinidad y Puerto de Santa María de Buenos Aires. Elegido el lugar de la fundación, dividió el terreno en 200 manzanas iguales, que se cortaban en ángulo recto. Marcó la plaza mayor, la ubicación de los edificios públicos, la iglesia, el cabildo, el hospital y el fuerte. Luego repartió las manzanas entre los expedicionarios y destinó zonas para chacras y huertas. Realizó el acto de fundación según lo exigían las Leyes de Indias.

En lo que es hoy el Partido de Vicente López, Garay distribuyó dieciocho propiedades con un frente sobre el río de 350 y 500 varas y una legua de fondo, es decir, aproximadamente 200 hectáreas por cada propiedad. Aquellas viejas suertes quedaron bien determinadas, a tal punto, que hoy, hay calles que las siguen identificando, como la Av. del Fondo de la Legua que debe su nombre a la senda que se formó donde terminaban los terrenos de los primeros pobladores conocidos con nombre y apellido.

Garay emprendió luego una incursión por el interior de la actual Provincia de Buenos Aires, y en esa oportunidad recorrió, en un lapso de dos meses, las zonas del Tuyú, Tordillo y Kakel Huincul (hoy Partido de Maipú). Así llegó hasta el cabo Corrientes, donde reconoció la región y tomó contacto con los indígenas. En dicha incursión, Garay repartió las tierras entre los expedicionarios que lo acompañaban, y ubicó las estancias para cría de ganado con frente al Río de la Plata, hasta Magdalena. Los poseedores recibían, además de la tierra, una cierta cantidad de indios destinados a realizar los trabajos pertinentes, con la obligación de instruirlos en la fe católica y darles trato humanitario. Garay murió asesinado por un golpe en la cabeza asestado por los indígenas, en el año 1583. ¿Se habrán molestado por disponer de sus bienes?



Varias décadas después de la llegada de Garay, vinieron los padres jesuitas, dispuestos a fundar reducciones y evangelizar a los indígenas. A partir de entonces, muchas rutas se abrieron desde la Ciudad de Buenos Aires hacia las ciudades del interior. A su vez surgieron numerosas poblaciones, como por ejemplo Baradero, Luján y Quilmes.

Hubo tres corrientes colonizadoras del Río de la Plata que determinaron, hacia 1700, la existencia de tres "provincias" con varias ciudades de cierta importancia, dispersas en la inmensidad del territorio "argentino": las de Tucumán, Río de la Plata y Cuyo.

Potosí, en el Virreinato del Perú, se convirtió en el motor de la actividad comercial del imperio español. Sufrió un aumento demográfico, (120.000 personas en 1650) y todas las zonas, aún las muy distantes fueron estableciendo relaciones comerciales con los habitantes de ésta ciudad. Se la proveía desde Tucumán con telas de algodón y lana para prendas de vestir, sebo para velas y jabón y desde Mendoza con bebidas alcohólicas y frutas desecadas.

Cada seis meses salían naves desde España rumbo a América y los productos que debían llegar a Lima se bajaban en Panamá, se los transportaba por tierra hasta el Océano Pacífico y desde allí nuevamente por barco se los enviaba hasta El Callao. Desde Lima salían por tierra diversas caravanas hasta las zonas del Río de la Plata, que llegaban luego de travesías de un año o más.

A fines del siglo XVIII, nació la industria del saladero y ello permitió un mayor aprovechamiento de las carnes para exportar, que junto con las lanas, prontamente ganaron gran fama en Europa. La moneda de pago utilizada en Buenos Aires para operaciones de contrabando realizadas por ingleses y portugueses fue el cuero salado, conseguido en las vaquerías, que eran especies de cacerías indiscriminadas de ganado vacuno, donde la carne quedaba abandonada en el suelo y solo se aprovechaba el cuero obtenido.

Las corrientes fundacionales generaron tres corredores socio económicos radiales con centro en Buenos Aires: uno litoral, otro hacia el noroeste y el último hacia la cordillera, en el oeste. Luego de más de cuatrocientos años puede observarse la cristalización de ese "trazado" original. La Argentina se pobló y desarrolló económicamente en esas tres direcciones radiales a la mega metrópoli de Buenos

Aires; la infraestructura se implantó allí: ferrocarriles, caminos, energía, etc. Se consolidó así una estructura productiva basada en la agricultura y la ganadería que aún hoy es la base del superávit fiscal que permite paliar la crisis de la post convertibilidad.

## **1.2. Grandes extensiones en pocas manos.**

Otros actos inmobiliarios semejantes se pueden ubicar en el último cuarto del siglo XIX. Argentina se insertaba en el sistema mundial como proveedora de materias primas y alimentos, para lo cual se necesitaban incorporar tierras a fin de aumentar el volumen de la producción y ampliar los mecanismos de acumulación de la clase dominante. El gobierno intensificó sus esfuerzos por incorporar áreas productivas al dominio efectivo del territorio nacional.

En 1867 el Congreso Nacional dictó la Ley N° 215, que ratificaba la ocupación del Río Negro y el desalojo de los indios de la zona. En 1868 cuando Domingo F. Sarmiento asumió la presidencia se quejaba de que "... por el más imprevisor sistema de colonización que haya ensayado pueblo alguno, la parte mal poblada de la República está ya poseída sin que el inmigrante encuentre un palmo de superficie exento de las trabas que a su adquisición opone la propiedad particular" ..... "debemos desde ahora acometer la tarea de prepararles tierras de fácil adquisición y regir su distribución por leyes que estorben que un individuo se apodere del territorio que basta en Europa para sostener un reino."

El vicepresidente de Sarmiento y su sucesor en la Presidencia de la Nación, Nicolás Avellaneda (1874 – 1880), coincidiendo con las ideas de aquél, promovió la "Ley de Inmigración" que garantizaba a los que llegaban: tierras, trabajo y libertad. No obstante, rápidamente las tierras tuvieron otro destino. La Conquista del Desierto a cargo, primero de Adolfo Alsina y luego de Julio Argentino Roca tuvo un giro importante. A partir del envío al Congreso de un proyecto para ejecutar la Ley del 23 de agosto de 1867, por la cual la nueva frontera con los indios pampas sería el Río Negro, surge la Ley N° 947 del 5 de octubre de 1878 que autorizó a levantar una suscripción pública para financiar la "Campaña del Desierto".

La Ley N° 947, autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a destinar 1.600.000 pesos fuertes para materializar el corrimiento de las fronteras hasta la margen izquierda de los

Ríos Negro y Neuquén, “previo sometimiento o desalojo de los indios bárbaros de la Pampa.....” Esta suma sería obtenida mediante el “producido de las tierras públicas nacionales que se conquisten”. Se emitieron 4.000 títulos públicos de 400 pesos fuertes cada uno de valor nominal. Cada título daba derecho a 2.500 hectáreas en los territorios a conquistar con una renta anual del 6%, hasta el momento de recibir el inmueble.

Entre otros, fueron suscriptores el Sr. Martínez de Hoz y Cía, con 2.500.000 hectáreas y el Sr. Saturnino Unzué e hijos, con 500.000 hectáreas.

A medida que se conquistaba el territorio, se iban estableciendo fuertes militares con el objeto de controlar y mantener el dominio sobre él. Alrededor de estos “fortines” luego fueron creciendo las primeras poblaciones. En el territorio pampeano, al finalizar las campañas militares en 1882, el gobierno nacional inició la entrega de las tierras recién conquistadas a los adquirentes. La Ley N° 1532 (Ley de Remate Público) del 3 de noviembre de 1882 amparó la entrega a los nuevos propietarios y la Ley N° 1628 (Ley de Premios) fue promulgada para recompensar a los militares participantes de las campañas.

Debe entenderse que la recompensa fue para los militares, sin incluir en esa categoría a los soldados, que eran reclutados entre los pobres, entre los “vagos y mal entretenidos”, según una frase hecha de la época. A propósito de ello, nuestro gaucho Martín Fierro<sup>2</sup> decía en una de sus estrofas sobre la vida del soldado de frontera:

*Yo he visto en esa milonga  
muchos jefes con estancia,  
y piones en abundancia,  
y majadas y rodeos;  
he visto negocios feos  
a pesar de mi inorancia*

---

<sup>2</sup> “El Gaucho Martín Fierro” V. 137 José Hernández. 1872

Como resultado de la operación descrita, 391 personas obtuvieron 8.548.817 hectáreas de campos de la llanura pampeana. Como dato comparativo, la Provincia de Buenos Aires tiene una extensión de 30.757.000 hectáreas.

En los Estados Unidos de América, a pesar de que conquistaron el territorio exterminando de igual o más cruel manera al aborigen, las consecuencias socio políticas fueron muy diferentes. En el país del norte, la lucha la dieron los pequeños granjeros con el apoyo del ejército, para conseguir sus parcelas de tierra. Aquí, fue el ejército quien tomó el “desierto” y luego lo entregó a los latifundistas, quienes habían “invertido” en la bolsa para obtener inmuebles a bajo costo.

### **1.3. Buenos Aires. La megaciudad**

Hoy, la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, constituyen un conglomerado que traspasa los límites administrativos entre la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, formando un conjunto urbano sin solución de continuidad integrado por varios municipios dentro del territorio provincial que presentan problemáticas diferenciadas según su ubicación dentro de los que se han dado en llamar “cordones”, del conglomerado.

A esta ciudad ampliada o mega ciudad se la denomina Gran Buenos Aires y esta integrada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos de la Provincia. Si tomamos hasta el primer cordón, constituido por los partidos más cercanos a la Capital, se incluyen 11 partidos: Avellaneda, San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Itzaingó, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. Agregando el segundo cordón quedan comprendidos: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre, completando los 24 partidos.

A la suma de los dos cordones la denominaremos Partidos del Gran Buenos Aires quedando conformadas tres áreas geográficas, necesarias para analizar y

diferenciar la problemática de la región: Ciudad de Buenos Aires o Capital Federal, Gran Buenos Aires y Partidos del Gran Buenos Aires.<sup>3</sup>

Entre 1869 y 1914, la Ciudad de Buenos Aires pasa de 187.126 habitantes a 1.576.814. El crecimiento de las exportaciones, la política inmigratoria, la afluencia de capitales extranjeros que contribuyen a financiar la construcción del puerto y el tendido de redes de infraestructura (agua, cloacas, desagües, electricidad) y transporte consolidan el rol de Buenos Aires como ciudad moderna y centro nacional e internacional.

Durante ese período, el Estado fue creando las condiciones para el funcionamiento de un mercado inmobiliario diferenciado. Se diseñan y construyen los edificios del Estado Nacional, los equipamientos de salud y educación que conjuntamente con la apertura de calles, plazas y parques cualifican el espacio urbano.

En 1930, Buenos Aires contaba con 2.287.000 habitantes y en 2001 con 2.776.138. Es notable que en 45 años (1869 – 1914) la población se haya incrementado el 742% y en los 87 años siguientes sólo se incrementó el 76%, produciéndose en los últimos años un amesetamiento con tendencia declinante como se puede observar en el cuadro:

<b>AÑO</b>	<b>POBLACIÓN (habitantes)</b>
1947	2.981.000
1960	2.966.634
1970	2.972.453
1980	2.908.001
1991	2.955.002
2001	2.776.138

---

<sup>3</sup> Denominaciones del INDEC.

Esto significa que todo el crecimiento del Gran Buenos Aires, corresponde a los Partidos del Gran Buenos Aires, ya que la Ciudad de Buenos Aires fue expulsora de habitantes hacia la periferia. Según el Censo de Población 2001, las principales seis macrociudades, ubicadas en los tres corredores radiales ya citados, concentran el 45 % de la población del país, como puede observarse en el cuadro siguiente:

<b>CIUDAD</b>	<b>CANTIDAD DE HABITANTES</b>
Gran Buenos Aires	11.453.725
Gran Córdoba	1.368.109
Gran Rosario	1.159.004
Gran Mendoza	846.904
San Miguel de Tucumán	736.018
Gran La Plata	681.832
TOTAL	16.245.592
TOTAL PAIS	36.223.947

El Gran Buenos Aires es, por su cantidad de habitantes, la décima mega ciudad en el mundo y la tercera en Latinoamérica. Prácticamente la tercera parte de la población argentina reside en el 0.1% de la superficie del territorio; la Ciudad de Buenos Aires representa el 7,2% de la superficie del Gran Buenos Aires (200 km<sup>2</sup>) y el 27% de la población.

Esta distribución de la población responde a la alta concentración económica territorial en la distribución provincial del producto bruto geográfico (PBG), como puede verse en el cuadro siguiente, con datos del año 2000<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Desarrollo Sustentable del Territorio Argentino. Fundación Hernandarias. Pag. 18

JURISDICCIÓN	PBG (en %)	
Ciudad de Buenos Aires	59	79 % del PBG 67% de la población
Provincia de Buenos Aires		
Provincia de Santa Fe	8	
Provincia de Córdoba	8	
Provincia de Mendoza	4	
Provincias restantes	21	

El bajo crecimiento económico, las desigualdades en la asignación de recursos y la estructura de distribución del ingreso, son las principales causas de la inequidad territorial puesta de manifiesto en el crecimiento urbano y en la concentración de la población en los principales centros poblacionales argentinos, provocando un proceso creciente de urbanización de la pobreza.

#### 1.4. Planificación

La falta de planificación influyó en el deterioro económico y social y no permitió mitigar las consecuencias socio ambientales de la pobreza y de los aleatorios movimientos migratorios internos. Esta carencia no es atribuible solamente a la asignación de recursos escasos que, normalmente, privilegian la atención de los síntomas, las urgencias y emergencias sin poder detenerse a analizar las causas del deterioro, sino a una arraigada cultura de la *no planificación*. Esto se demuestra porque aún en épocas de bonanza económica, los planes no abundaron. En materia de planificación espacial, regulación del uso del suelo, reglamentos de edificación y sustentabilidad ambiental, nuestro país, en promedio, se caracteriza por tomar decisiones a partir del hecho consumado, hipotecando las posibilidades del resurgimiento económico y social.

Los responsables políticos y técnicos de las áreas metropolitanas tienen que enfrentarse con un crecimiento acelerado, sin contar con la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades y servicios indispensables y sin posibilidades de

acompañar debidamente los nuevos procesos de urbanización que traen aparejadas la migración y la densificación poblacional, agregando a la problemática descripta la falta de oferta laboral y el estado de pobreza de los nuevos habitantes (situaciones económico sociales de gravedad, insuficiencias estructurales de servicios públicos y aparatos político-administrativos desbordados e impotentes).

El galopante proceso de urbanización que se produce, sin reglas ni frenos, en la periferia de ciudades como Buenos Aires y Rosario, como consecuencia del proceso de industrialización que se inicia en las décadas del cuarenta al sesenta, no fue debidamente acompañado por políticas adecuadas de planificación territorial y urbanas que previeran los impactos negativos del fenómeno.

No obstante las carencias de planificación, hacia adentro de los grandes conglomerados urbanos, existen marcados contrastes. Una vista panorámica aérea de los alrededores del límite geográfico norte y noroeste de la Ciudad de Buenos Aires delineado por la Av. General Paz (construida entre 1936 y 1941 como avenida parque), muestra: hacia la Capital Federal, una importante, aunque insuficiente cantidad de espacios verdes públicos, con diverso grado de racionalidad en su diseño y distribución; hacia la Provincia de Buenos Aires el espacio verde público es escaso, degradado y de distribución aleatoria. Si nos trasladamos al límite sur, el Riachuelo, curso de agua transformado en canalización abierta receptora de líquidos cloacales y desagües industriales sin tratar, observaremos, hacia la Ciudad de Buenos Aires los barrios más pobres: La Boca, Barracas, Pompeya, Villa Lugano, pero poseedores de infraestructura (luz, gas, agua potable y cloacas), y villas y asentamientos con algún grado de contención en la trama urbana; mientras, hacia la Provincia pueden verse diversos bolsones de asentamientos totalmente anárquicos en su distribución espacial.

La especulación en el loteo de los Partidos del Gran Buenos Aires, incrementada entre las décadas de 1940 a 1960, arrojó como resultado la escasez de parques y plazas en su territorio, salvo las plazas centrales en las localidades más antiguas, originadas en el diseño colonial, alrededor de las cuales, generalmente, está el centro cívico: la intendencia, la iglesia, alguna escuela, el banco, etc.. Aunque incluso se construyó sobre las plazas, como en el caso de los municipios de San Martín y de San Isidro, que erigieron sus palacios municipales allí.



Hoy, los Partidos del Gran Buenos Aires, con más de 9 millones de habitantes, sólo disponen de unas 800 hectáreas de espacios verdes parquizados, correspondiéndole a cada habitante 0,90 m<sup>2</sup>., incluyendo los “Bosques de Ezeiza” y el Parque Pereyra Iraola, cuando los valores internacionales indican como mínimo adecuado para los grandes centros urbanos, una relación de entre 10 y 15 m<sup>2</sup>/habitante.

La franja costera del Gran Buenos Aires, entre el Río de la Plata y la Ruta Panamericana, con epicentro en la Av. del Libertador, que cuenta con los barrios residenciales capitalinos de Retiro, Recoleta, Palermo, Belgrano y Núñez y su continuación hacia la Provincia: Vicente López (municipio con el mayor Índice de Desarrollo Humano), San Isidro, San Fernando y Tigre, están por encima de los valores medios de espacios verdes por habitante.

La población de la Ciudad de Buenos Aires posee los mayores niveles relativos de ingresos, educación y salud del país. Esto no es ajeno al hecho que, desde su fundación, su territorio siempre estuvo sujeto a distintos niveles de planificación espacial. Buenos Aires nació como ciudad planificada, “protegida” por normas urbanísticas que controlaron las actividades religiosas, cívicas y productivas en los nuevos territorios. Ser el centro de los corredores radiales coloniales desde comienzos del siglo XVII, el puerto de salida de su producción y luego Capital Federal (1880), fueron las claves políticas y económicas de su crecimiento diferenciado.

El primer Reglamento de Edificación se aprueba en 1887, los catastros para el control impositivo en 1892, el plano de delineación es de 1904. Este último cubre la totalidad del territorio de la ciudad con una cuadrícula, que a la vez que libra tierras al mercado controla las operaciones de loteos y la construcción de un amplio parque habitacional que crece a instancias de la demanda y de la rentabilidad de las operaciones inmobiliarias.

La infraestructura de transporte: tranvías eléctricos (1896) y subterráneo (1913) y las redes sanitarias organizan la acción privada facilitando la expansión. Los conventillos se plantean como problemas pero hay planes para hermosear el centro y equipar los suburbios de la ciudad. Se controla la acción de los loteadores y de la construcción privada mediante reglamentos y hay un nuevo plano para el Centenario (1909).

Luego de la construcción de Puerto Madero, en 1916 el intendente Joaquín Llambías, sobre un proyecto del Ing. Benito Carrasco, inició la reconstrucción de la nueva costanera sur, 1 km hacia adentro del Río de la Plata, como "espacio público y balneario". Hasta 1960 la Costanera Sur fue uno de los paseos públicos preferidos por los habitantes de la ciudad. Con el paso del tiempo, la contaminación del Río de la Plata alejó a la gente y el lugar se convirtió en un depósito de escombros de las demoliciones, fundamentalmente provenientes de la construcción de las autopistas urbanas. El refulado de los sedimentos del dragado del Río de la Plata también se sumó a la Costanera Sur como relleno.

Con el paso de los años, en ese suelo se desarrollaron gran cantidad de especies animales y vegetales y las lagunas artificiales generadas entre los espacios rellenos atrajeron aves migratorias. Así se formó un pulmón verde de 350 hectáreas bautizado en 1986 como "Parque Natural y Reserva Ecológica".

En 1925 se publica el plano regulador y de reforma de la Capital Federal, primer documento que se ajusta a las ideas del urbanismo moderno en Buenos Aires, antecesor del Reglamento de Edificación de 1928. Se planteaba la necesidad de considerar conjuntamente la Ciudad y la región circundante y transformar la red ferroviaria en la resolución de los accesos a la ciudad y en la eliminación de los pasos a nivel que interrumpen la conectividad transversal urbana.

En 1932, se crea la Oficina del Plan de Urbanización del Municipio, primera dependencia para la planificación local que promueve la necesidad de constituir una "Aglomeración Bonaerense", como espacio para un plan regulador, que no se logra concretar.

La Capital Federal y los municipios limítrofes e industriales se integraron mejor con la construcción de tres puentes sobre el Riachuelo: el puente Avellaneda (1935) y los puentes Uriburu (1938) y La Noria (1941). El Camino de Cintura que comienza a construirse, aportó un segundo anillo transversal paralelo a la Av. General Paz.

El Censo de población de 1947 establece la categoría Gran Buenos Aires, pero excluye del área a la Ciudad de Buenos Aires, síntesis del pensamiento de la época en cuanto a la gestión de un área metropolitana. En 1948, la Ley N° 13.512 de Propiedad Horizontal impacta en la densificación de la población de la ciudad.

Si bien el loteo y venta de la tierra es importante desde inicios del siglo XX, se incrementa de manera importante desde los años cuarenta, en especial destinados a población de bajos ingresos, debido a una serie de factores. El abaratamiento de los viajes debido a la nacionalización de los ferrocarriles, el aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional durante los primeros gobiernos peronistas (1946-51 y 1951-55) y la existencia de créditos accesibles para vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional, estimulan la suburbanización de los grupos medios y bajos de la población, en consonancia con su aumento en los municipios del Conurbano debido a las migraciones internas, movilizadas por el desarrollo industrial. La actividad industrial se localiza primero en los partidos del primer cordón y se va expandiendo. El Aglomerado Gran Buenos Aires o “envolvente de población”<sup>5</sup>, se fue consolidando como metrópoli industrializada, con un sector terciario activo, al igual que Rosario, Córdoba y en menor medida Mendoza.

En general, la migración de las industrias hacia la periferia de las ciudades, es un proceso de transferencia continua que ha creado un nuevo diseño del territorio urbano. Este proceso debería haber sido previsto y acompañado por una política de descentralización de la infraestructura productiva y de los servicios, situación que sólo fue resuelta muy parcialmente, generando periferias urbanas de alto crecimiento demográfico con déficit de infraestructura básica.

A partir de 1958, las políticas desarrollistas estimularon la entrada de capitales extranjeros. La planificación fue considerada esencial para la instrumentación de políticas públicas. En 1962 se aprueba el Plan Director para la Capital Federal y lineamientos estructurales para el Área Metropolitana y su Región. El documento plantea tres dimensiones de actuación: la Ciudad, el Gran Buenos Aires y la Región.

El Plan fue ambicioso pero al no contar con competencias jurídico – administrativas suficientes sobre la región, sus efectos fueron parciales. No obstante, muchas de las obras públicas y emprendimientos privados con planificación estatal, como el Mercado Central, complejos habitacionales, forestación de los afluentes del

---

<sup>5</sup> INDEC: “envolvente de población” o “mancha urbana” es la línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas.

Riachuelo, recuperación de tierras bajas y trazado de autopistas como la Buenos Aires-La Plata, fueron de esa época.

En 1967, durante el gobierno militar de Onganía se elaboró, con la cooperación del gobierno francés la “Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director año 2000”, elaborado en la Oficina Regional del Área Metropolitana, organismo de la Presidencia de la Nación. Se institucionaliza la región como espacio geográfico y como área de actuación que comprende la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires. El Plan incluía la extensión metropolitana en el eje Zárate–Rosario y un ferrocarril de alta velocidad comunicando las nuevas urbanizaciones con la Ciudad.

Entre 1971 y 1972, se realizó el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, único estudio integral hasta la fecha, que recomendaba el impulso al transporte público, en una intención que se contradijo con el impacto de las obras de las autopistas y el aumento del parque automotor de las siguientes décadas.

La construcción de la Panamericana y sus ramales a lo largo de la década de los setenta y el plan de autopistas urbanas de 1978, impulsaron el futuro proceso de suburbanización de sectores de altos ingresos, tendencia que se plasma en la década de los 90.

En 1977 la Ley de Tierras Nº 8912 de la Provincia de Buenos Aires, intentó regular la ocupación del territorio. Pero ya era demasiado tarde porque aunque el espacio no estaba totalmente poblado, el parcelamiento ya estaba realizado, los grandes rematadores ya habían hecho su negocio y la urbanización quedó plasmada privilegiando el máximo aprovechamiento del metro cuadrado vendible y reduciendo al mínimo los espacios libres y la implantación de la infraestructura.

¿Cómo se fue ocupando típicamente el territorio?. Los loteadores armaban una carpa, presentaban a los interesados un plano con un amanzanamiento, una de cuyas cuadrículas denominaban plaza y remataban mínimas parcelas, con frente al “pavimento mejorado”, capa asfáltica que rápidamente volvía a convertirse en tierra y bajo la cual no existían redes de gas, agua ni cloacas. Luego se retiraban dejando la semilla para la degradación del hábitat.

Hoy, la inmobiliaria Luchetti y Cia., cuenta sobre su historia<sup>6</sup>: “....Más de trescientos cuarenta loteos que se vendieron en mensualidades y que dieron origen a los actuales barrios donde habitan centenares de familias. Así el nombre va acreditándose en el medio, con negocios inmobiliarios que movilizaban miles de personas que constantemente colmaban los remates a la convocatoria del eslogan publicitario de la empresa: "Sígalo a Luchetti". Fueron épocas históricas para el apellido, donde la gente ante la convocatoria era transportada en las famosas "bañaderas" a remates realizados en carpas de seis palos, donde pasaban un día de recreación y encontraban la oportunidad de comprar uno o varios lotes en el parcelamiento. ....”

Los nuevos propietarios, mayoritariamente de clase obrera que acudían en busca de su terreno y la vivienda que les permitiese prescindir de un alquiler, comenzaban su obra. Este tipo de construcciones, pocas veces contaba con asistencia técnica y profesional; el autodiseño y la autoconstrucción, prescindiendo de proyectos y planos, permitían reducir costos iniciales, pero a costa de baja calidad en el funcionamiento y la estética de las viviendas resultantes.

La infraestructura sanitaria la constituían una perforación para la extracción de agua subterránea y un pozo para los desechos cloacales. De esta forma, cuando una manzana se poblaba totalmente, quedaban conformadas edificaciones de hasta dos plantas, cuyas habitaciones no siempre contaban con la ventilación e iluminación adecuadas, sin respetar pulmones de manzana y espacios libres necesarios y con alrededor de cincuenta perforaciones para extraer agua y otros tantos pozos cloacales.

En este esquema, el Estado estuvo ausente: no planificó el territorio adecuadamente, permitió la intervención especulativa para fraccionar y vender la tierra sin contar con la infraestructura necesaria, no controló la ocupación del suelo ni las construcciones. No asistió social y técnicamente en cuestiones edilicias y de infraestructura a los nuevos propietarios y luego actuó sobre hechos consumados con medidas tardías.

---

<sup>6</sup> [www.luchettisubastas.com.ar](http://www.luchettisubastas.com.ar)

Este sistema no se pudo sustentar en el tiempo, las consecuencias sobre la salud de la población, la contaminación del suelo, de las napas subterráneas y los cursos superficiales de agua y la degradación del hábitat en general son costos pagados por la falta de planificación y políticas que promovieron migraciones y concentraciones poblacionales.

El proceso de crecimiento urbano desordenado tuvo que soportar más tarde el aluvión de la pobreza y la marginalidad, con la ocupación e intrusión de todos los espacios posibles. La pobreza se arraiga en las grandes y medianas ciudades que son las encargadas de abastecer de servicios tanto a la población como a la producción. Este aluvión pudo ser mejor soportado por la Ciudad de Buenos Aires debido a que su estructura e infraestructura urbana están más consolidadas y el territorio menos degradado. Distintas etapas del proceso de planificación permitieron estas ventajas comparativas, con posibilidades de pensar en un desarrollo futuro con bases más sustentables.

Hoy, mientras la Ciudad de Buenos Aires y partidos como Vicente López tienen una cobertura de servicios de agua potable y cloacas de casi el 100%, otras localidades como Merlo, en el oeste de los Partidos del Gran Buenos Aires, apenas llega al 37,2% de cobertura de redes de agua y al 20,9% de cloacas.

En una carta de lectores de La Nación<sup>7</sup>, pudo leerse una visión distinta del problema de la ocupación espacial indiscriminada. La carta se titula “Vivienda digna” y fue remitida por el Martillero Público Rodolfo J. W. Vinelli:

“Desde hace 26 años está virtualmente prohibida la subdivisión de loteos populares en la provincia de Buenos Aires por el Decreto Ley 8.912 de 1977, copiado luego por muchas provincias.”

“Hasta la época anterior se fraccionaron tierras libremente en todo el país: alrededor de 200.000 lotes anualmente. En la provincia de Buenos Aires se vendían 100.000 lotes por año. Esas grandes subastas dieron lugar a la formación de importantes centros en la Capital Federal y en el conurbano: Castelar, Ituzaingó, San Antonio de Padua, Merlo, Paso del Rey, Moreno, Lomas de Zamora, Longchamps,

---

<sup>7</sup> Diario La Nación 21/02/2003. Cartas de Lectores

Guernica, Alejandro Korn, San Vicente, Avellaneda, Lanús, Quilmes, etc., muchos de ellos hoy hermosas ciudades. ....”

“..... Quienes compraban esos lotes era gente de clase media y especialmente obreros que adquirirían lotes por \$ 5 a \$ 50 por mes en largas mensualidades sin interés y enseguida levantaban su casita, que era ampliada, cubierta con tejas, rodeada de jardines y con huerta al fondo. Era la vivienda digna. Los hijos de los obreros estudiaban y muchos se dedicaron luego a ofrecer sus conocimientos a la sociedad.”

“Hoy, desde hace 26 años, la virtual prohibición de las subdivisiones dio lugar a la formación y crecimiento de las villas miseria. En el país hay 4.000.000 de personas que viven así, sin título de propiedad, en casas de chapa, madera y cartón, dramáticamente o usurpando propiedades. Antes del maléfico Decreto Ley no había villas miseria ni ocupaciones ilegales.”

“En la Provincia de Corrientes, una de las más pobres, no existe una sola villa miseria, porque allí hay libertad para fraccionar.”

“El Decreto Ley 8.912/77 de la Provincia de Buenos Aires y las legislaciones totalitarias dictadas en muchas provincias deben derogarse urgentemente. Hay que dejar que la gente de pocos recursos económicos pueda comprar su terreno y levantar su casa como lo hicieran hasta hace 26 años.”

En 1977 se crea un nuevo instrumento regulatorio para la Ciudad y la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), primer organismo verdaderamente metropolitano, pese a la poca participación otorgada a los municipios en la toma de decisiones.

Entre 1975 y 1979 se elaboró el Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB) en coordinación con el CONHABIT (Programa de Concertación del Hábitat y Ordenamiento Territorial) sobre la base de un convenio entre la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, y las Secretarías del Gobierno Provincial, financiado por un Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El programa muestra nuevos paradigmas: el tema "ambiental" como nueva forma de interpretar el territorio y sus recursos, se crítica el planeamiento centralizado para dar lugar a operatorias más participativas; se enfatiza lo "local" por sobre lo central.

Los años ochenta se caracterizan por carencia de inversión pública y concentración económica. En 1984 se crea el AMBA (Area Metropolitana de Buenos Aires). En 1989, se elabora el Proyecto 90, dentro de la CONAMBA (Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires), organismo efímero de gestión metropolitana que sucede a los acuerdos del AMBA, creado con el propósito de concertar políticas y acciones de las distintas jurisdicciones, en busca de un mayor nivel de institucionalización funcional.

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la Ley que la reglamenta “Ley Cafiero”, complican aún más la coordinación de políticas en el Gran Buenos Aires.

### **Inversiones y segregación social**

En la década de 1990 se afianzó el neoliberalismo: apertura económica y afluencia de capitales que transforman las modalidades de constitución del espacio urbano. En los primeros años de esa década se introducen en el marco de la ciudad nuevas experiencias de planificación: la sociedad urbanizadora mixta Corporación Puerto Madero (estatal con financiamiento privado), que desarrollaremos en el Capítulo Cuarto, transformó un espacio de la Ciudad en franca degradación en un emprendimiento con un importante valor agregado urbanístico, reconectando a la ciudad con el río y generando espacios públicos, residenciales y comerciales con un entorno de gran atractivo turístico.

Lo propio ocurre en la zona norte de los Partidos del Gran Buenos Aires. La construcción y ampliación de las autopistas urbanas y el desarrollo de nuevas áreas residenciales, cuyo destino son los sectores de altos ingresos: countries, barrios cerrados, chacras de campo, son las opciones de muchos de los habitantes de la mega ciudad que pueden pagar un aire menos contaminado, más espacios de recreación y mayor seguridad física, que por estos tiempos comenzó a verse rápidamente amenazada.

Simultáneamente y como contrapartida, las áreas socio-espaciales que se consideran rezagadas o no competitivas en esta lógica, son el escenario que refleja el agravamiento de la situación social y habitacional.



Estas reformas urbanas, producto de iniciativas públicas y privadas hicieron que el costo de habitar la Ciudad en general, y las zonas de elite en particular, se elevase. El mayor costo de los servicios concesionados y privatizados, los peajes, nuevas tipologías residenciales, “importación” de gustos sofisticados y otras razones, modificaron el mercado habitacional. Los condominios suntuosos surgidos en esta década son la contracara de los loteos de las décadas precedentes.

### **La autorregulación espacial**

Los habitantes de estos nuevos espacios, a diferencia de sus antecesores, más pobres, pueden pagar por el espacio libre y “autorregular” la ocupación espacial. Esta autorregulación acompaña a los reglamentos internos de los *countries* y barrios cerrados, cualquier violación del espacio o la estética es reprimida por sus “pares”. Los ocupantes de estos nuevos hábitat pueden pagar por el asesoramiento y diseño profesional para sus viviendas, en las cuales tener un gran parque, jardines y fondos libres de edificación no sólo acrecienta el confort sino que mejora el status. En estos casos, no es necesario ocupar el pulmón de la manzana para construir la piecita para la familia que se agranda, típica situación de la clase asalariada con acceso a la vivienda.

Como ya se expresó, la intervención planificadora y reguladora del espacio por parte del estado fue muy diferente en la Ciudad de Buenos Aires y en la zona norte de los Partidos del Gran Buenos Aires. Si a ello se agrega la influencia de la autorregulación espacial, que en estas áreas y en el peor de los casos, arrojó “hechos consumados” de mejor calidad, se genera un círculo virtuoso a favor de una ocupación del territorio de mayor calidad, elevando los costos de “pertenecer” a ese espacio y permitiendo sólo el ingreso de quienes estén dispuestos a mantener esas condiciones.

## **1.5. Transporte. El ferrocarril**

Cuando Buenos Aires se expandió, a mediados del siglo XIX, mantuvo como base de su estructura radial principal a los tres corredores coloniales. Al litoral se abrió la hoy Av. Santa Fe, camino hacia Santa Fe y Asunción del Paraguay; al oeste la Av. Rivadavia, camino real hacia Lujan, Mendoza y Chile; al sur la Av. Montes de Oca,

hacia el puerto de Ensenada; al noroeste, a fines de ese siglo, la Av. San Martín, hacia Córdoba y Tucumán. Estos trazados fueron acompañados por la infraestructura ferroviaria.

Las inversiones en infraestructura de transporte promueven inversiones productivas, generan servicios, actividades logísticas, asentamientos de población y desarrollo de redes urbanas. Los proyectos de transporte impactan en el territorio directa e indirectamente.

La infraestructura de transporte argentina acompañó los corredores radiales y en segundo plano quedó la posibilidad de un desarrollo multidireccional y la potenciación de una estructura policéntrica a partir de las grandes ciudades en formación como Rosario, Córdoba o Mendoza. En este sentido, el traslado de la Capital Federal en la década de 1980 fue una alternativa frustrada.

La Constitución de 1853 y la organización de la Nación fueron instancias decisivas en el fomento del transporte ferroviario que se constituyó vital en la formación y consolidación del estado. El Estado Nacional y algunas provincias llevaron a cabo la construcción y administración de sus líneas, en pleno apogeo de las inversiones del extranjero.

Desde 1858, se trazan las líneas ferroviarias que fueron fundamentales para el funcionamiento del modelo agroexportador y se convirtieron en la expresión visible de las inversiones extranjeras. Los productos del campo y la minería se pudieron trasladar así hacia los puertos del Río de la Plata.

El Estado intervino desde un primer momento en la actividad ferroviaria en la doble función de regulador y de empresario, construyó y aún operó sus líneas en aquellas regiones alejadas sin posibilidades de salir con productos al mercado exterior.

El ferrocarril del Oeste fue el primero en entrar en funcionamiento para cubrir la distancia entre plaza Lavalle y Floresta. Luego se extendió y junto con la línea que comunicaba Buenos Aires con el Pacífico llegaron al pie de los Andes: San Rafael, Mendoza y San Juan. El Ferrocarril del Sud (construido con capitales ingleses) llegó primero a Chascomús y, más tarde, a Las Flores, Bahía Blanca, Neuquén, Zapala y Mar del Plata. El Ferrocarril Central tuvo sus inicios en Rosario, se extendió a Córdoba y después a Santa Fe y Tucumán, enlazando posteriormente a Buenos Aires. Otra

línea se extendía desde Río Cuarto hasta Mendoza. Una verdadera 'fiebre ferroviaria' se preparaba a comienzos de la década de 1870. Entre 1870 y 1914 se construyó la mayor parte de la red ferroviaria argentina con capitales ingleses, franceses y argentinos. Esta red llegó a ocupar el décimo puesto en el mundo, con cerca de 47.000 kilómetros. El ferrocarril fue palanca del desarrollo y población del territorio del país.

### **Boleto de ida y vuelta.**

Los trenes llegaron y las estaciones cumplieron el rol que antes tuvieron los “fortines” de la Conquista del Desierto. Alrededor de ellas, se formaron pequeños pueblos que crecieron al ritmo del ferrocarril. Se instalaron colonias agrícolas y llegaron miles de inmigrantes de los más diversos orígenes que se dedicaron a cultivar las tierras. El ferrocarril transportaba a los pasajeros, provisiones, carga, encomiendas, correo, agua y todo lo que fuese necesario para el desarrollo de las comunidades en pleno crecimiento.

No obstante la centralidad de Buenos Aires y su puerto, desde la segunda mitad del siglo XIX hubo un relativo surgimiento del federalismo. La inmigración y el auge del ferrocarril permitieron en regiones como la pampa húmeda la configuración de una red urbana, con pueblos distantes entre 20 y 30 Km. Con este esquema de ocupación territorial se produjo una elevada urbanización con su correspondiente infraestructura, predisponiendo a la sociedad para su desarrollo, de la mano de un sistema educativo libre y gratuito.

El desarrollo de la red ferroviaria se extendió hasta aproximadamente 1930, cuando se produce un punto de inflexión que marcó el comienzo de la decadencia ferroviaria. Con el advenimiento del transporte automotor y la creación de la Dirección Nacional de Vialidad (1932), se produce la mejora de los caminos existentes y el trazado de nuevas rutas. Así como el ferrocarril y los buques fueron dos modos de transporte que se complementaron, el transporte automotor de cargas y pasajeros entró en competencia con el ferrocarril, desaprovechando la sinergia que ambos modos de transporte pueden proveer. La competencia fue tan clara que hoy podemos observar que las principales rutas nacionales corren paralelas a las vías férreas y además que muchas poblaciones han quedado sin ferrocarril y sin caminos pavimentados ya que

rutas menores y secundarias (las redes provinciales, de 191.800 Km de extensión, tienen solamente el 20% de su longitud pavimentada) no fueron atendidas por el Estado ni concesionadas por carecer de rentabilidad, generando situaciones de aislamiento.

A partir de 1946 la extensa red ferroviaria pasa a depender en su totalidad del Estado Nacional. Diez años después, políticas a favor del desarrollo de la red caminera y el transporte por carretera implantaron planes de clausura y levantamiento de vías; así, en 1976 la red contaba con 41.463 kilómetros y en 1980, con 34.113 Km. En 1989 se inicia un nuevo proceso de concesiones al capital privado de la red ferroviaria de carga, de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y de pasajeros interurbanos. En la actualidad, la red ferroviaria argentina posee una extensión de 34.059 Km., es decir un 27,5 % menos que a principios del siglo XX. No obstante, solo alrededor de 5.000 Km. están en condiciones aceptables para el tráfico de trenes.

En la década de 1990, una frase del presidente Carlos Menem reflejó la situación ferroviaria: “ramal que para ramal que cierra”, expresada para contener a los trabajadores ferroviarios, en huelga por estar en contra de la política de concesiones y transferencia de servicios a las provincias. La frase fue acompañada de una gran desinversión en infraestructura y material rodante, las concesiones de los trenes de carga y de pasajeros suburbanos y el levantamiento casi total de los servicios interurbanos fueron tomados favorablemente por un sector de la sociedad, proclive a las privatizaciones y a la reducción de la presencia del Estado en las prestaciones de servicios. En la práctica, con los ramales que cerraron se cambiaron las condiciones de vida de no menos de 600 pueblos y ciudades que habían nacido y vivían en gran parte, en función del ferrocarril. Algunos, prácticamente desaparecieron. De esta forma, se dio un golpe final a la decadencia ferroviaria que, habiendo comenzando en 1930 se había acentuado a partir de 1958.

Un modo erróneo y parcial de analizar los costos del transporte ferroviario y automotor aportó elementos para la destrucción del primero. Mientras el ferrocarril debe internalizar el costo de mantenimiento de su infraestructura, los camiones y ómnibus, cada vez de mayor porte, transitan por “vías” (calles y rutas) a las cuales deterioran y destruyen, sin tener que pagar por ello. Tampoco se carga a los costos del transporte

automotor la mayor contaminación ambiental que genera, el consumo de recursos energéticos no renovables y los accidentes en los caminos.

Algunos concesionarios ferroviarios como Transportes Metropolitanos S.A., redujeron los servicios de pasajeros suburbanos a prestaciones tan ineficientes como las precedentes de los últimos años de gestión estatal, mientras que los concesionarios del sistema de transporte de cargas son, básicamente, empresas que utilizan el ferrocarril como un medio de transporte "interno", tanto de insumos hacia sus plantas de producción como de sus productos hacia puntos de distribución o embarque. Durante el período de las concesiones se realizó un único tendido nuevo de vías: los 17 Km. del Tren de la Costa, inaugurado en 1995, sobre la traza del ramal de pasajeros Retiro – Delta que fuera levantado en 1961.

Lentamente, de haber sido el concentrador de las actividades socio – económicas, el transporte automotor fue reemplazando al ferrocarril. La infraestructura necesaria para el funcionamiento de los trenes se fue reduciendo, mientras que los pueblos y ciudades que pudieron sobrevivir al derrumbe del ferrocarril, continuaron creciendo. En la mayoría de estos casos, hoy las viejas estaciones y playas de carga separan o dividen la trama urbana generando problemas a la integración física de las ciudades. Lo propio ocurre con algunas rutas, para las cuales se están proyectando y realizando obras de circunvalación o by pass y cruces a distinto nivel, como en el caso de las obras en la Ciudad de Junín, atravesada por la Ruta Nacional Nº 7.

Estas interferencias producidas por la infraestructura de transporte, salvo en el Gran Buenos Aires, donde los trenes siguen corriendo y justificando los reemplazos de los pasos a nivel por soluciones permanentes como puentes, túneles o soterramientos, en el resto del país los proyectos para brindar solución a problemas urbanos y de transporte deberían formar parte de una política ferroviaria. Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Nº 1261 del 27 de setiembre de 2004 se derogó el Decreto Nº 1168 del 10 de julio de 1992 por el cual había quedado suprimido el servicio de pasajeros interurbanos prestado por la ex empresa estatal “Ferrocarriles Argentinos” y bajo el slogan “Vuelve el Tren” se está intentando la reactivación de varios ramales interurbanos con diversos resultados.

## 1.6. Reservas “disponibles”

La relación espacio verde por habitante es en el Gran Buenos Aires de 1,17 m<sup>2</sup>/hab., mientras la Organización Mundial de la Salud recomienda que este valor, en las ciudades, sea de 10 m<sup>2</sup>/hab.

El Parque 3 de Febrero en Palermo, inaugurado en 1875, por Nicolás Avellaneda, culminando la obra de Sarmiento y la Reserva Ecológica Costanera Sur, principales áreas verdes de la Ciudad de Buenos Aires, sólo subsisten tal cual son, en parte debido al esfuerzo realizado por entidades vecinales y conservacionistas. En 1990, el primero estuvo a punto de perder la mitad de su ya disminuido territorio y frecuentemente se observan intentos por tomar parte de sus extensiones para proyectos públicos y privados. La comunidad podía utilizar casi 700 hectáreas del parque hace un poco más de 50 años y hoy tiene librado al uso público sólo 130 hectáreas.

Sobre la Reserva se contabilizan varios incendios intencionales; luego del último incendio del 18 de octubre del corriente, el diario Clarín en su editorial decía: “...Este espacio verde de 350 hectáreas ubicado en las costas de la capital del país es un verdadero pulmón de aire puro y diversidad biológica del que se puede disfrutar libremente. Pero también puede ser un vasto terreno a la intemperie o un foco de interés para emprendimientos comerciales o inmobiliarios si no se mantiene su cuidado y mantenimiento... ”<sup>8</sup>. El Decreto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) N° 981/98 prevé la construcción de una calzada pavimentada dentro del predio de la Reserva, instalaciones para emprendimientos gastronómicos e infraestructura para amarre de embarcaciones.

Existen otras “reservas” en el Gran Buenos Aires, constituidas por inmuebles del Estado Nacional, las residuales del ferrocarril como las ex playas de carga en Retiro, Palermo, Caballito, Liniers, Alianza, Haedo, Lanús, etc., hoy utilizadas parcialmente por los concesionarios ferroviarios; inmuebles con uso parcial del Ministerio de Defensa en Campo de Mayo, Villa Martelli, Morón, El Palomar, etc, las cárceles próximas a

---

<sup>8</sup> Clarín. Editorial 22/10/2005

demoler, tierras del INTA Castelar y el IFONA, del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, etc. Su superficie totaliza aproximadamente 10.000 hectáreas.

Estos enormes predios, potencialmente son aptos para ser utilizados como espacios verdes parqueizados de recreación gratuita para la población, para la construcción de viviendas, emprendimientos productivos, etc. La Nación es propietaria de los inmuebles y la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios del Gran Buenos Aires tienen jurisdicción sobre la regulación y reglamentación del uso del suelo.

Según la opinión de las autoridades del ONABE, éste debe tener ingerencia plena en la determinación del destino que se le otorgará a los inmuebles del Estado Nacional. Según esta postura, debe obtenerse el máximo rendimiento económico y social de estos bienes para que los beneficios puedan ser extendidos a otros habitantes aún fuera del territorio donde se encuentran

La visión del GCBA sobre este tema es diferente. Según su normativa, en caso de producirse una transferencia de tierras nacionales a la Ciudad, el uso del suelo en ellas está regido por el Código de Planeamiento Urbano<sup>9</sup>, SECCIÓN 3. DE LA PROPUESTA DE APERTURA DE VÍA PÚBLICA Y DEL PARCELAMIENTO, que en su apartado 3.1.2. fija lo siguiente:

**“PROPORCIÓN DE TERRENO DESTINADO PARA USO Y UTILIDAD PÚBLICA**

Todo parcelamiento que exija la apertura de vía pública o propuesta de urbanización referida a una superficie superior a 1,5Ha, obligará a la cesión gratuita a la Ciudad de una superficie de terreno no menor del 25% ni mayor del 50% del total del área de la parcela, afectada para uso y utilidad pública. En todos los casos deberá destinarse no menos de una tercera parte de la superficie cedida a espacios verdes de uso público y acceso irrestricto.

En el parcelamiento de tierras de propiedad del Estado Nacional sujetas a privatización o desafectadas del dominio o de un servicio público se destinará como mínimo el 65% de la superficie total para uso y utilidad pública transfiriéndose su dominio a la Ciudad. Deberá afectarse especial y preferentemente dicha superficie a la generación de nuevos espacios verdes parqueizados. ....”.

---

<sup>9</sup> Decreto N° 844/GCABA/2003

El ONABE sostiene que esta diferenciación en los porcentajes que realiza el GCBA, según los bienes provengan del sector privado o público no es compatible con las políticas que pretende desarrollar el Estado Nacional. La discusión esta planteada y tiene plena vigencia. Mientras tanto, en el mercado inmobiliario los privados también participan de la puja por estos espacios para convertirlos en excelentes negocios dado el valor estratégico de muchos de ellos.

Más arriba se indicó que las instalaciones y playas ferroviarias que otrora fueron el centro de los pueblos nacientes, con el tiempo se transformaron en barreras a la integración urbana, quedando ubicadas en espacios estratégicos para emprendimientos inmobiliarios. Un ejemplo de esto es el nuevo Shopping Alto Rosario e Hipermercado COTO, construido sobre viejos galpones ferroviarios de la playa de carga del Ferrocarril Bartolomé Mitre en la Ciudad de Rosario.

El desarrollo se realizó sobre un predio de 423.512,74 m<sup>2</sup> conocido como "Talleres Rosario" vendido por el ONABE, en un proceso de Licitación Pública, en mayo de 1998, con un precio de \$25.026.052 y con la obligación de realizar determinadas obras y mejoras.

El adquirente, un consorcio integrado por MERCADO DE ABASTO PROVEEDOR, ALTO PALERMO SHOPPING ARGENTINA S.A. y COTO SA comprometió una inversión de \$ 127.192.049 y propuso, entre otras obras, a realizar hasta el año 2008: infraestructura urbana, apertura de calles, Hipermercado, Centro Comercial, cines, estacionamientos, Centro de Exposiciones y Convenciones, Museo Ferroviario, Museo de Ciencia, hotel y viviendas. En 2005 se inauguraron los sectores comerciales del emprendimiento.

Más allá de este proyecto de Rosario, equilibrado en cuanto a la relación entre los espacios cubiertos, libres y de uso público, dado el déficit de espacios verdes públicos parquizados, la posibilidad de destinar inmuebles ociosos para este uso en su totalidad y compensar ese déficit está latente en el Gran Buenos Aires y en todas las grandes ciudades donde el Estado Nacional dispone de inmuebles sin destino.



## 1.7. Las donaciones con cargo

Los inmuebles que actualmente se encuentran en jurisdicción del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CoNAF) merecen por su origen, magnitud y patrimonio cultural una mención separada.

Las familias acomodadas argentinas realizaron a través del tiempo y de la Sociedad de Beneficencia (creada en 1823 por decreto del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Martín Rodríguez, refrendado por su Ministro Rivadavia), generosas donaciones a favor de los necesitados, sea por caridad, para lavar culpas o por miedo, lo concreto es que numerosos hospitales, institutos para niños, ancianos o insanos tienen su origen en estos legados con cargo, es decir para ser destinados al fin que determinó el donante.

Sobre la motivación de estas dádivas, existen varias interpretaciones. Para el historiador e investigador del CONICET Miguel Angel De Marco (h), ejercer acciones filantrópicas estaba relacionado con un "espacio político de confianza". Tanta era la confianza, que dejaban en manos del Estado su "morada permanente" en la Tierra, es así que el CoNAF administra ocho bóvedas en los cementerios de la Ciudad de Buenos Aires. Para la historiadora de la Universidad Nacional de Rosario Alicia Megías, las acciones de donación de bienes o dinero "seguramente estaban motivadas por la necesidad de ayudar a quienes menos tenían, pero también esas prácticas otorgaban una especie de prestigio social a quienes las realizaban".

La mayoría de las 12.000 ha del CoNAF tienen esta procedencia, así es como sus institutos en muchos caso llevan un nombre relacionado con su benefactor. En Lujan, Provincia de Buenos Aires, el Instituto Angel Torcuato de Alvear, ocupa 414 hectáreas, con gran vegetación y construcciones de alto valor arquitectónico e histórico, cuyo mantenimiento no puede atenderse con el presupuesto del CoNAF.

El cargo de estas donaciones a ser destinadas para el asilo y educación de los "menores" agregó una excusa más para intentar mantener esos bienes en forma irracional. Cuando el modelo para institucionalizar a los menores comienza a decaer, los grandes pabellones que podían alojar, cada uno, aproximadamente 100 niños son reemplazados por lugares pequeños tratando de asemejarse al seno de una familia. Otro tanto ocurrió con los campos alejados de los centros urbanos donados para fundar

escuelas agrarias para trasladar a los niños lejos de sus familias de referencia, modelo que fue sustituido por la integración de los menores a su medio (incluido su acceso a las escuelas públicas como sus pares no institucionalizados) y cerca de su entorno familiar.

En resumen, buena parte de los inmuebles legados han quedado sin uso y hoy continúa la discusión de qué hacer con ellos. Los rurales están sin cultivar o siendo usados sin recibir el beneficiario (los niños) nada a cambio. Los suburbanos están siendo usurpados (Reserva Otamendi de 5.100 hectáreas en Campana) o, en el mejor de los casos transformándose en espacios verdes públicos.

Resulta interesante analizar y tener en cuenta que el valor económico potencial de estas tierras (donadas con destino a los niños), podría ser la fuente de financiamiento para la construcción de lugares más adecuados para sus beneficiarios.

En el presupuesto nacional del año 2001 estaba prevista la construcción de siete institutos para jóvenes en conflicto con la ley penal que se financiarían con la venta de parte de estos inmuebles recibidos por donación. Estos nuevos reemplazarían a los actuales, donde los jóvenes son alojados en forma hacinada, en espacios vetustos, alejándolos aún más de su integración a la sociedad.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

Felipe Pigna: "Los Mitos de la Historia Argentina. 2".

María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner, Omar Varela: Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90.

Fundación Hernandarias. Desarrollo Sustentable del Territorio Argentino.

GCBA: Plan Urbano Ambiental.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Diario La Capital de Rosario 23/05/04.

## **2. Capítulo Segundo: ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO NACIONAL**

### **2.1. Los bienes administrados**

Para abordar la problemática de la Administración de los Bienes Privados del Estado desde el Observatorio de Políticas Públicas, hemos pensado útil desarrollar el tema mediante un esquema: problema / magnitud / abordaje actual/ propuestas de seguimiento.

El seguimiento de la política pública sobre los Bienes Privados del Estado debería atender dos universos: los bienes afectados para que el Estado cumpla con sus funciones y los bienes que son excedentes (desafectados del servicios u ociosos). Sobre este último grupo la normativa vigente indica que los correspondientes a las distintas áreas del PEN deberían ser administrados por el ONABE, órgano desconcentrado de la Secretaría de Obras Públicas, resultado de la unión que se concretó en el año 2000, entre el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferrovianos (ENABIEF) y la Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNBE).

Sin embargo existen dos cuestiones por analizar y que hacen que la división señalada no sea tan clara:

A) la primera está asociada al celo que tienen ciertos organismos en desafectar “sus bienes” sin recibir “ningún beneficio” o “que sus fondos los use otros”. En el Capítulo Quinto (Punto 5.6) se pueden encontrar algunas hipótesis del porque sucede esto, como caso concreto podemos citar el CoNAF que como continuador de la “Sociedad de Beneficencia” (ver Capítulo Primero) tienen bajo su custodia unas 12.000ha en forma improductiva.

Esta dispersión en la administración de los bienes excedentes del Estado Argentino por parte de distintas áreas de gobierno daría lugar al seguimiento de las acciones gubernamentales que tiendan a la descentralización o centralización de la misma.

En principio hay argumentos a favor y en contra para cada una de las posturas. A modo de ejemplo: un inmueble en propiedad horizontal hoy administrado por un ministerio puede estar pagando expensas (generando gasto) y si estuviese administrado por el ONABE seguramente no las estaría pagando (generando deuda).

B) la segunda cuestión, está ligada a que los bienes excedentes en realidad son en buena parte “bienes sin uso” mal administrados por el Estado, y que deberían ser materia de tratamiento por las áreas de gobierno específicas (Transporte, Desarrollo Social, Vivienda, Plan Arraigo, Planificación, Obras Públicas, Interior, etc) ya sea en forma independiente o coordinada, pero sin duda definiendo claramente sus usos posibles. Es así que encontramos, entre otros:

- Grandes playas de carga ferroviarias, que dificultan el desarrollo urbano y económico, donde el Estado puede llevar adelante políticas coordinadas con provincias y gobiernos locales relativas a vivienda, producción, medio ambiente. Sobre este último se puede señalar el reciente primer premio de la Fundación Holcim<sup>10</sup>, otorgado a un equipo de profesionales argentinos por su proyecto sobre la construcción de cubiertas verdes en la Ciudad de Buenos Aires para evitar las inundaciones (en reemplazo de los depósitos aluvionales), el efecto isla de calor y la polución del aire. Las áreas de gobierno competentes son entre otras Medio Ambiente, Transporte, Desarrollo Social, Vivienda, Obras Públicas e Interior.
- Viviendas ferroviarias o de otras empresas o emprendimientos estatales, que presentan una variada problemática, desde familias que merecen la atención de los Planes Sociales (Desarrollo Social) a viviendas lujosas (que pueden ser vendidas o utilizadas para alojar dependencias públicas administrativas, sanitarias, culturales, etc.)

---

<sup>10</sup> [www.holcimfoundation.org](http://www.holcimfoundation.org) El primer premio fue de u\$s 100.000.- para el equipo integrado por los Arqs. Hugo Gilardi, Raúl Halac y Andrea Libovich y el Ing. Juan Rautenstrauch, la Fundación fue asesorada por las distintas universidades del mundo (MIT (EEUU), USP – Brasil-, ETH Zúric (Suiza), Wits (Sudáfrica) y TJU (China)

- Otros casos como silos, material ferroviario (locomotoras, repuestos, etc) pueden ser de interés de áreas como Agricultura, Transporte, etc

Este detalle que muestra a las claras que no todos los bienes ociosos del estado son comercializables, daría lugar al análisis de variables relacionadas con acciones de gobierno que, además de la venta o concesión, tiendan a una mayor integración entre el administrador de los bienes ociosos (ONABE) y los encargados de desarrollar políticas específicas, incluyendo entre estos a los gobiernos provinciales, locales y demás actores de la comunidad.

## **2.2. Administración reactiva**

Una hipótesis de trabajo es que la política pública sobre los bienes privados del estado es reactiva. A excepciones como la que lleva a cabo el Ministerio de Economía<sup>11</sup> respecto a su sede central, se contraponen edificios inadecuados, con deficientes condiciones de higiene y seguridad laboral, con archivos que además de no resguardar la documentación son ámbitos propicios para generar incendios de magnitud.

Los bienes que no son necesarios para la gestión estatal, no escapan a la mencionada definición. Centraremos la atención en estos bienes, que si bien en su mayoría están bajo custodia del ONABE, existen muchas otras dependencias que los poseen.

Intentaremos una definición del problema diciendo que “la administración de los bienes no aptos para la gestión estatal básica es reactiva pues el Estado solo desarrolla acciones por demandas de la comunidad (reclamos de vecinos, lobbies económicos, intereses políticos, y en sentido positivo para sumarse a planificaciones locales) lo que ocasiona, en la mayoría de los casos, orientar las acciones de los

---

<sup>11</sup> El Ministerio de Economía viene desarrollando desde el año 1992 una política de uso racional de su espacio y de mejoramiento de su infraestructura ( edificios, telefonía, recursos informáticos, mobiliario).

escasos recursos humanos para aquietar la demanda sin alcanzar la mayoría de las veces logros que favorezcan, con proyectos reales, a la sociedad”.

La magnitud del problema la podemos medir en cantidad de recursos con relación a los logros alcanzados, respecto a los recursos y para el caso del ONABE se señalan, en cifras anuales:

Horas hombre: 770 000

Presupuesto: \$15 000 000 (en su mayoría para financiar RRHH)

Créditos del BID y BIRF para trazar los lineamientos del Plan Estratégico de Administración de los Bienes del Estado.

En cuanto a los logros se pueden señalar para el corriente año: Regularizaciones de las Concesiones de las terminales ferroviarias, venta de inmuebles en el exterior, cobro de acreencias por venta y concesiones de inmuebles (necesarios para cubrir los costos operativos del ONABE), custodia, definición de lineamientos básicos para definir un plan estratégico.

El seguimiento de la evolución de política reactiva a activa o la profundización de la primera, dependerá del avance de la normativa (por ejemplo, la sanción del capítulo correspondiente a bienes de la Ley de Administración Financiera – tema que desarrollamos en el Capítulo Quinto), de la definición y avance de los objetivos estratégicos, la planificación, los recursos que se asignen, etc.

### **2.3. Grandes proyectos / pocos recursos**

Las grandes extensiones de tierra en los centros urbanos, liberadas por el cambio tecnológico producido en la explotación de los servicios públicos, son áreas inseguras, que dificultan el desarrollo local. Para dimensionar el tema basta con pensar en la franja sobre la Av. del Libertador en el Barrio de Retiro, los Talleres y Playas de Carga de Liniers, Escalada, Caballito, Santa Fe Pasajeros, San Rafael, Mendoza, Haedo, etc.

Las noticias periodísticas indican una gran cantidad de proyectos que el Estado esta llevando adelante sobre estos lugares, sin embargo en su mayoría están a nivel de

idea. En efecto, para definirlos como anteproyectos sería necesario contar con una estimación económica - financiera que en la mayoría de los casos no existe. El problema se puede comprender rápidamente cuando se compara el número de proyectos encarados por el ONABE con la escasa cantidad de recursos asignados (4 arquitectos).

Las acciones desarrolladas por el Estado, responden siempre al patrón reactivo de comportamiento, con alguna excepción como el Proyecto Centro de Traslado de la Estación Moreno, perteneciente a la ex Línea Sarmiento concesionada a Transportes de Buenos Aires S.A. (TBA), que cuenta con financiamiento de organismos internacionales y es desarrollado por el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA).

Para encarar estos proyectos se utilizarían distintos modos de gestión, entre otros:

- ❑ Venta con cargo de realizar determinadas obras y mejoras. (Como el ya mencionado caso de "Talleres Rosario", citado en el Capítulo Primero)
- ❑ Mandato irrevocable a terceros, como la Corporación Puerto Madero
- ❑ Iniciativa privada
- ❑ Asociación Público / Privada
- ❑ Desarrollo del proyecto

Salvo la venta con cargo, los demás modos son pruebas que recién comienzan. Particularmente el desarrollo del proyecto por el mismo Estado, sólo se perfila factible cuando es acompañado por financiamiento adecuado y gestión específica (caso Centro de Traslado de Moreno). Además, se están estudiando distintas alternativas alrededor de la figura jurídica del fideicomiso.

Una dificultad mayor en el desarrollo de los proyectos, es el papel de los gobiernos locales y además, como ya se señaló en el Punto 2.1, el ONABE se superpondría, de no estar claro su accionar, con órganos estatales específicos.

En setiembre de 2005, se dictaron sendos decretos sobre iniciativa privada y la asociación pública privada. El Decreto N° 966 que aprueba el Régimen Nacional de Iniciativa Privada, pretende estimular a los particulares a participar en proyectos de

infraestructura, sean estos de obras publicas, concesión de obras públicas, servicios públicos, licencias y/o cualquier otra modalidad, para desarrollarse mediante los diversos sistemas de contratación regulados por las Leyes 13.064, 17.520 y 23.696 (contratación y concesión de obras públicas).

El Decreto N° 967 que aprueba el Régimen Nacional de Asociación Público – Privada pretende facilitar la asociación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones.

Las variables que permitan el seguimiento de la política en materia del desarrollo de proyectos sobre los bienes privados del Estado Nacional deberían contemplar: definición de proyecto, relación entre proyectos anunciados en los medios periodísticos y lo efectivamente concretado y aumento de recursos humanos y presupuestarios.

Otros aspectos a considerar, pero ya entrando en el análisis de los factores que inciden en el éxito o fracaso de las políticas públicas, esta relacionado con variables como concreción del proyecto versus estado de ocupación (Villa 31 / 31 bis de Retiro).

## **2.4. Indefinición política en materia normativa**

Como dijimos en la Introducción, la Ley 24156 de Administración Financiera del Estado Nacional, no desarrolló el capítulo correspondiente a la Administración de Bienes. Los proyectos de ley remitidos por el PEN al Congreso Nacional, que son analizados en el Capítulo Quinto, nunca fueron aprobados.

El Estado Nacional contó hasta 2003, con la Ley 24.146 que permitía a los gobiernos locales solicitar tierras ociosas (con fines no comerciales) a cambio de condonar tasas e impuestos y pagar sobre el excedente de \$300.000.- si el monto del inmueble superaba este valor. A la fecha no existe normativa que la reemplace, con la circunstancia agravante de que muchos inmuebles se encuentran inmovilizados por solicitudes de gobiernos locales que nunca prosperaron.

Entre las leyes que son mencionadas como limitantes para la eficiente administración de los bienes encontramos la Ley N° 24364 del 23 de septiembre de 1994, sancionada para incentivar la construcción de un tren transpatagónico, que



inmoviliza material ferroviario obsoleto, que podría ser vendido como chatarra, con el consiguiente problema para su custodia.

Las variables que permitan el seguimiento del avance de definiciones políticas en materia de administración se asociaran a la cantidad y calidad de las normas que se dicten.

## **2.5. Las bases de datos**

¿Para que queremos una base de datos si no sabemos que hacer con lo que conocemos? Esta pregunta tiene distintas respuestas: para la más estricta ortodoxia administrativa y sobremanera para las áreas de control y auditoría, es imprescindible conocer al detalle y on line los inmuebles, de esta forma se podrían definir políticas de custodia, de uso o de venta. Para los más pragmáticos sería prioritario, a partir de los datos que ya se conocen (y que no son pocos), determinar los grandes lineamientos a encarar sobre los inmuebles no malgastando recursos en costosos sistemas de información. Entre estos extremos existe un abanico de posibilidades, aunque lo que es seguro, es que sobre este tema no hay política pública.

La organización de un sistema de registración de bienes inmuebles del Estado Nacional tiene su origen y también sus falencias en la mencionada Ley Nº 24.156, ya que enunció los distintos sistemas de administración financiera (presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, contrataciones, de bienes) y los legisló con excepción del de contrataciones y de bienes (el artículo 135, dispone que el Poder Ejecutivo Nacional propondría al Congreso un proyecto de ley que organizaría la administración de los bienes del Estado Nacional).

En el marco de la Ley, la Secretaría de Hacienda creó el Programa de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, uno de cuyos componentes es el SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) que entre otros lo integra el Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN).

El SABEN se define como el conjunto de funciones, normas, organismos, recursos y procedimientos que se aplicarán para las altas y las bajas del patrimonio del

Estado Nacional respecto de aquellos bienes que resulte necesario ingresar, conservar, mantener, proteger, y eventualmente reasignar.

Limitado hoy a una base de datos administrada por la Secretaría de Hacienda, donde cada ministerio, a través del Servicio Administrativo Financiero (SAF), “realiza” la carga de datos de los bienes a su cargo, el SABEN tiene su origen en el año 1996, cuando se crea en el ámbito de la ex-Dirección Nacional de Bienes del Estado el REGISTRO NACIONAL DE BIENES INMUEBLES PRIVADOS DEL ESTADO NACIONAL (Decisión Administrativa N°84/96), con el propósito de inventariar los inmuebles del dominio privado del ESTADO NACIONAL y centralizar los registros, documentación y antecedentes.

Dicho registro alcanzó a todo el Sector Público Nacional Financiero y No Financiero, comprendiendo este último a las entidades y jurisdicciones de la Administración Central y Descentralizada, y está conformado por la totalidad de los bienes inmuebles, cualquiera fuere su situación dominial. Fueron excluidos los bienes de origen ferroviario, administrados por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), los bienes concesionados y por el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), los bienes no concesionados.

El Registro se implementó en una primera etapa, en la cual se realizó el reconocimiento general del universo de inmuebles del dominio privado del Estado Nacional, relevándose información básica sobre la jurisdicción de revista, ubicación del inmueble, datos físicos sobre superficie del terreno y edificada, clase del inmueble y destino actual. Posteriormente se realizó la segunda etapa donde se efectuó el relevamiento integral de la totalidad de los inmuebles incorporados en la primera etapa, con información catastral, de empadronamiento, de ordenamiento urbano, detalle de plantas, instalaciones, materiales, mantenimiento, información dominial, valor fiscal, deudas por servicios o tasas y otros aspectos.

Para determinar el valor de inventario o contable (no comercial), la Contaduría General de la Nación estableció los criterios de valuación y amortización y desde entonces el Tribunal de Tasaciones está trabajando en su determinación.

El registro de los inmuebles del dominio privado del ESTADO NACIONAL está compuesto por 3 universos:

**Universo de Inmuebles en Uso:** son los inmuebles afectados al servicio de las distintas dependencias del Sector Público Nacional, las que tienen a su cargo la administración de los mismos.

**Universo de Inmuebles Concesionados:** son los concesionados en el marco de la privatización de los servicios públicos (ferrocarriles, energía, comunicaciones, agua, etc.) y de la desregulación de la actividad económica dispuesta en la Ley de Emergencia Económica N° 23.696.

**Universo de Inmuebles innecesarios o desafectados:** se incluyen en este concepto los definidos como “sin destino” en el Decreto N° 2045/80, que estableció las normas relativas al régimen inmobiliario estatal

Como dijimos, en el registro se excluyeron los bienes de origen ferroviario; sobre ellos el ONABE cuenta con información que según la categoría de la misma se puede definir como:

Información Consolidada: correspondiente a los inmuebles que han sido relevados e informatizados sistemáticamente, se encuentran consolidados los inmuebles ubicados en el Gran Buenos Aires y los centros urbanos de Bahía Blanca, Mendoza, Córdoba, Rosario, Santa Fe y Tucumán.

Del inventario consolidado, el sistema permite a todo el ONABE la visualización e impresión de fichas, fotos y planos de cada uno de los inmuebles inventariados, con la descripción de los atributos y el estado de situación institucional y comercial.

Se halla consolidada una superficie de 36.435.886,12 m<sup>2</sup>, que representa un porcentaje de 6,25% respecto de la superficie total y un monto de \$ 1.394.926.086,39 que equivale al 87,77% del valor económico del total de la superficie.

Información en proceso de consolidación: en esta categorización se encuentran los inmuebles que no han cumplido con todas las etapas de consolidación.

Se halla en proceso de consolidación una superficie de 20.506.457,89 m<sup>2</sup> que representa un porcentaje de 3,52% respecto de la superficie total y un monto de \$ 92.251.502,30 que equivale al 5,80% del valor económico del total de la superficie.

Información Histórica: el resto de los inmuebles, consiste en corredores ferroviarios o cuadros de estación en el interior del país de escaso valor económico,

cuya información proviene de los antiguos registros de las ex-empresas ferroviarias estatales Ferrocarriles Argentinos y Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FA y FEMESA), por lo que los datos aportados resultan provisorios debido a que no se han cumplido sobre estas áreas las tareas de relevamiento y procesamiento.

Se halla dentro de esta categorización una superficie de 525.327.581,38 metros cuadrados que representa un porcentaje de 90,23% respecto de la superficie total y un monto de \$ 102.059.198,01 que equivale sólo al 6,43% del valor económico del total de la superficie.

	CONSOLIDADO	EN PROCESO	HISTORICO
% en superficie	6.25	3.52	90.23
% en valor económico	87.77	5.80	6.43

Hasta ahora analizamos los bienes inmuebles, queda mencionar los bienes muebles cuyos registros se encuentran en cada jurisdicción. En particular, para los de origen ferroviario, compuestos de maquinarias, repuestos, material de vía y rodante, ramales ferroviarios, bienes históricos, etc., el ONABE cuenta con el Sistema Informático (ISABEL).

En resumen, la información sobre los bienes que se encuentra en sistemas informatizados, que bien vale aclarar son incompletos y de dificultosa constatación de su respaldo documental, es la siguiente:

Denominación	Universo	Comentario
SABEN	Bienes Inmuebles del Estado Nacional No Ferroviarios	Responsable: Sec. de Hacienda  Según estimaciones recientes unos 14.000 inmuebles se encontrarían fuera del sistema
CONSOLIDADO	Bienes Inmuebles del Estado Nacional Ferroviarios del Gran Buenos Aires y principales ciudades del país	Responsable: ONABE  Representan un bajo porcentaje en metros cuadrados, pero son el 95% en términos económicos del total de bienes
ISABEL	Bienes Muebles de Origen Ferroviario	Responsable: ONABE Esta desactualizado

Sobre la cuestión de los títulos dominiales, cuando existen están dispersos y archivados precariamente.

Para realizar el seguimiento de esta problemática sería interesante ver los avances en la unificación de los sistemas y definir cada nivel de responsabilidades bajo la supervisión de un Organismo Rector.

## 2.6. Custodia

En materia de preservación de la integridad de los bienes cabe analizar de acuerdo al tipo de bienes la problemática que se plantea:

<p>MUEBLES</p> <p>Desmantelamiento de inmuebles (rieles, estructuras metálicas, etc)</p>	<p>Robo organizado – rapiña</p>
<p>INMUEBLES</p>	<p>Usurpaciones – cambio de titularidad en los registros provinciales</p>

El Estado a lo largo de estos años, ha respondido a las usurpaciones mediante intimaciones judiciales, largas y costosas, que si culminan en la orden de desalojo no hacen más que abrir el camino a nuevas usurpaciones, en un círculo vicioso. Como se trata en el Capítulo Séptimo, a esto se suman para el caso de familias ocupantes de condición humilde, los fallos judiciales en primera instancia que obligan al Estado, que previo al desalojo, éste les brinde una solución habitacional.

Merece mención el caso del robo de rieles de vías abandonadas, donde el Estado en lugar de perseguir a los hurtadores fijo su atención en las fundiciones que compraban el material (en forma similar a aquella metodología con la cual combatió el robo de automóviles).

Las cuestiones a observar tendrán relación con denuncias de usurpación, estimaciones de faltantes, desbaratamiento de organizaciones delictivas relacionadas con los bienes del Estado, medidas directas e indirectas de prevención, etc.

## **2.7. Explotaciones / uso social de los bienes**

Es evidente la desidia del Estado en cuanto al desinterés de un aprovechamiento social y económico de sus bienes ociosos. Robos, asaltos, muertes y violaciones de personas en las desoladas playas ferroviarias, robos y usurpaciones de

los bienes del Estado, cortes de la trama urbana, etc., son algunas de las consecuencias que este comportamiento provoca.

Sin embargo hay que reconocer que por la cantidad de actores sociales que entran en juego, muchas medidas de gobierno se ven atacadas. Si se pretende vender chatarra ferroviaria (técnicamente obsoleta), la opinión pública se opone argumentando que la misma serviría para reactivar ramales. Si se pretende vender un viejo instituto abandonado en el medio de la campaña, la gente del pueblo vecino quiere una escuela rural, aunque ya exista una media desmantelada a unos pocos kilómetros. Estos casos concretos que se han presentado al ONABE y al CoNAF, ratifican la dificultad de administrar los bienes del Estado. Otro inconveniente es el denominado por los conductistas “efecto dote”<sup>12</sup>, por el cual el ser humano tiende a darle a las cosas un valor superior al que realmente tienen.

Para observar el avance que las políticas públicas tienen en el uso de sus recursos excedentes haremos una guía de los actuales modos de explotación, ya sean estos concretos o en gestación, para su posterior seguimiento desde este Observatorio de Políticas Públicas:

---

<sup>12</sup> The Economist tomado del diario La Nación del 31/08/2003.

<b>Tipo de bien</b>	<b>Tipo de Gestión</b>
Terminales ferroviarias (CNRT-ST)	Concesión con obra (Retiro, Constitución, etc.)
Material Rodante y repuestos (CNRT-ST)	Concesión (alquiler) Venta
Espacios publicitarios en zonas ferroviarias (CNRT-ST)	Concesión
Depósitos ferroviarios no urbanizables en el corto plazo	Concesión Venta (si no están relacionados con expansiones del servicio del FFCC)
Silos (CNRT-ST)	Venta o cesión gratuita (según Ley específica )
Inmuebles en general (CNRT- ST- Desarrollo Social – Economía – Vivienda- Obras Públicas – Gobierno Local)	Venta c/ cargo (Rosario) Venta s/ cargo Concesión c/ proyecto (Merlo) Concesión s/proyecto (Moreno) Otras figuras (Santa Fe/ Mendoza) Cesión gratuita Obra Pública (PTUBA en Moreno)
Viviendas (Desarrollo Social – ST – CNRT –Plan Arraigo)	Venta Alquiler
Gestiones por encargo de terceros	
Inmuebles	Venta
Muebles	Permutas
Semovientes	Concesiones

Entre paréntesis los organismos públicos que tienen participación



## **2.8. Inmuebles de gestión estatal**

Los inmuebles afectados al servicio de las distintas dependencias del Sector Público Nacional, como dijimos al comienzo del Punto 2.2 no son motivo de ninguna acción generalizada de gobierno, salvo contados casos como el ya comentado del Ministerio de Economía en su sede central, el resto depende de la voluntad de los funcionarios de turno.

Un aporte positivo a esta problemática surge a través del Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales, homologado por el Decreto 66/99. En el mismo se establece como derecho de los trabajadores estatales el de “Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo”, que es desarrollado en el Título VIII. Además, el Convenio crea la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo del Sector Público (CyMAT), integrada por 3 representantes titulares y 3 suplentes de cada una de las partes, a la que se agrega una comisión técnica asesora permanente integrada como mínimo por un médico especialista en medicina laboral, un especialista en higiene y seguridad y un representante de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo. Sintetizando las facultades de la CyMAT, podemos decir que se ocupa de fiscalizar, a través de las delegaciones en cada jurisdicción, el cumplimiento de las Leyes 19.587 de Higiene y Seguridad y 24.557 de Riesgos del Trabajo.

Las variables a seguir en esta materia estarán relacionadas con el abordaje de problemáticas tales como: archivo de documentación, uso del espacio, seguridad contra incendios, seguridad e higiene del trabajo, custodia y el resultado de las CyMAT locales.

### 3. **Capítulo Tercero: Uso Social de los Inmuebles del Estado. El caso de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa ARRAIGO”**

Durante la década del 90, en el marco de la política de privatizaciones por la cual se enajenaron y/o entregaron en concesión las empresas que a la fecha eran de propiedad del Estado Nacional, el Gobierno adoptó la decisión de privatizar también una serie de inmuebles de su propiedad que se encontraban ocupados por pobladores de escasos recursos.

Estos inmuebles tenían diversos orígenes, en unos casos eran terrenos que en algún momento fueron expropiados para obras públicas, etc. y que por diversos motivos no fueron realizados. En otros casos eran frutos de donaciones o pertenecían a empresas estatales que se disolvieron (típicamente, ferrocarriles). En estos casos, al haberse desactivado una serie de ramales, en los cuadros de estación existían asentamientos precarios o villas de emergencia.

Al contrario del resto de las privatizaciones efectuadas sobre las empresas públicas, la privatización de estos inmuebles tuvo algunas características particulares: la transferencia se haría hacia sectores de bajos recursos, haciéndose cargo el Estado de las operaciones necesarias para asegurar la transmisión del dominio de los inmuebles a sus ocupantes. Esta transferencia se hace a título oneroso, es decir los ocupantes **compran** la tierra donde viven actualmente, mediante una financiación adecuada a sus posibilidades.

El organismo creado para realizar esta operatoria fue la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa ARRAIGO” (CTFN). Su estructura era reducida, cinco Vocales y un Presidente, con una dotación administrativa de alrededor de treinta agentes.- Completaban el cuadro jerárquico un Secretario Ejecutivo (con su respectivo Gabinete, al igual que el Presidente), Un Director General de Planificación y tres Directores: de Regularización Dominial, de Fortalecimiento de Políticas Sociales y de Investigaciones y Proyectos.

Las tres Direcciones que conformaban las áreas sustantivas de la CTFN se corresponden con las acciones necesarias para realizar las transferencias de dominio hacia los ocupantes de los inmuebles:

- La Dirección de Regularización Dominial realiza el estudio y saneamiento de los títulos de propiedad de los inmuebles bajo proceso de transferencia.
- La Dirección de Fortalecimiento de Políticas Sociales se encarga de la elaboración de los listados de beneficiarios, mediante censos para determinar los ocupantes con derecho a recibir el beneficio de la transferencia de los inmuebles. Como esta transferencia, por cuestiones que se detallan más adelante, muchas veces se realiza a entidades representativas de los ocupantes (Cooperativas, Mutuales y Sociedades de Fomento), la Dirección también carga con la responsabilidad de fomentar y brindar apoyo y asesoramiento para la constitución de las asociaciones de los ocupantes de los barrios.
- La Dirección de Investigaciones y Proyectos realiza los Proyectos de subdivisión y urbanización de los barrios intervenidos, con el objeto de lograr una distribución racional de las parcelas, tratando de respetar la subdivisión original de los terrenos, realizada a medida que se fueron ocupando. Además, la Dirección se encarga del análisis de factibilidad y el proyecto de la provisión de las redes de infraestructura (agua potable, servicios sanitarios, electricidad), y en varios casos, ha realizado el proyecto y la dirección de obra de la edificación de viviendas en los predios regularizados.

Como se ve, las tres Direcciones se encargan de la totalidad de los aspectos del problema de la transferencia: la Documentación, los Pobladores de los barrios y la Urbanización.

La ocupación de hecho de tierras fiscales para edificar viviendas precarias no es nueva. Las sucesivas olas de migrantes internos y de países vecinos que siguieron al proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo lugar desde la década de los 40 en adelante, consolidó esta forma espontánea de urbanización por la que se generaron innumerable cantidad de barrios conformados por viviendas precarias, dentro y alrededor de la Ciudad de Buenos Aires y las principales ciudades del interior del país (Rosario, Córdoba, Santa Fe, etc.). Existe gran cantidad de

bibliografía sobre el tema, desde *Villa Miseria también es América* de Bernardo Verbitsky (1960), donde se acuñó el término Villa Miseria para designar a estos asentamientos precarios, hasta *Prohibido vivir aquí, Una historia de los Planes de erradicación de Villas de la última dictadura*, de Eduardo Blaustein (Comisión Municipal de la Vivienda. 1991)

Las políticas públicas para solucionar el problema de la proliferación de estas Villas de emergencia fueron varias a lo largo de nuestra historia reciente y no siempre tuvieron los mismos signos. Desde las políticas habitacionales de los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), por las que se crearon gran cantidad de barrios de viviendas accesibles a los trabajadores, los barrios económicos (Plan Alborada) implementados durante la década del 70, hasta los operativos de erradicación llevados a cabo por los gobiernos de facto, que no siempre incluían soluciones habitacionales para los habitantes erradicados, sino solamente su traslado a zonas donde fueran menos conflictivos para el entorno.

A diferencia de otras políticas que centraron su objetivo en la construcción de viviendas, el Programa ARRAIGO tiene por objeto la entrega a los habitantes de las villas de emergencia de la propiedad del terreno que habitan, evitando, en lo posible, el traslado de las familias a otros lugares, con la hipótesis de partida que han generado, a lo largo del tiempo que lleva su ocupación, lazos con el lugar y su entorno social, y que es conveniente mantener estos lazos para asegurar el compromiso de la gente con el proceso de transferencia.

La operatoria de la CTFN puede resumirse de la siguiente manera:

A partir de la detección e individualización de una serie de terrenos ocupados por barrios y asentamientos, se toma la decisión política de transferirlos a los ocupantes y se comienzan las acciones de transferencia, cuyo primer paso consiste en la recolección, revisión y regularización de la documentación dominial y otros antecedentes sobre los inmuebles a transferir dado que es necesario acreditar la titularidad de dominio por parte del Estado Nacional mediante escritura pública como prerequisite ineludible de toda la operatoria.-

Como el Decreto establece una serie de requisitos para que los habitantes tengan derecho a la transferencia (ocupación pacífica e ininterrumpida previa a

determinada fecha), es necesario realizar un censo de habitantes para determinar el Listado de Adjudicatarios.

Otro tema grave es que los barrios, conformados a medida que llegaba gente al asentamiento, no han seguido prácticamente ninguna norma urbanística y ello lleva a que, previamente a la escrituración a favor de los ocupantes, es necesario dividir el terreno reloteándolo, respetando en lo posible la ubicación original de los pobladores dentro del mismo.

Cabe aclarar que estas transferencias no son a título gratuito sino que los inmuebles son vendidos a los ocupantes al valor determinado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, si bien en condiciones financieras accesibles.-

En resumen, el proceso de transferencia de los terrenos sigue, a grandes rasgos, los siguientes pasos:

- 1) Individualización de los inmuebles a ser sometidos a la operatoria del Programa ARRAIGO.-
- 2) Atribución al Programa ARRAIGO de Jurisdicción sobre esos inmuebles, usualmente por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.-
- 3) Acreditación de la titularidad de dominio de esos inmuebles por parte del Estado Nacional.-
- 4) Elaboración del Listado de Beneficiarios.-
- 5) Determinación del valor de los inmuebles por el Tribunal de Tasaciones de la Nación.-
- 6) Mensura aprobada por los organismos catastrales provinciales para “relotear” los inmuebles de manera de poder otorgar las escrituras.-
- 7) Escrituras traslativas de dominio a favor de los adquirentes a cargo de la Escribanía General del Gobierno de la Nación.-

Este “ciclo ideal” en muy pocos casos se cumple sin incidentes, porque por diversas razones presenta muchos obstáculos.-

Para el análisis de la política de transferencia desarrollada por la CTFN, hemos elegido el análisis de los siguientes temas:

- 1. Documentación de los inmuebles.**
- 2. Barrios y Asentamientos en proceso de Transferencia**
- 3. Organización Social de los Barrios.**
- 4. Presupuesto de la CTFN**

### **1. Documentación de los inmuebles.**

La documentación de los inmuebles es uno de los puntos críticos de la operación de transferencia. Es notorio que el Estado Nacional no posee títulos de propiedad perfectos de muchísimos de sus inmuebles. En el caso de las tierras pertenecientes a las compañías ferroviarias, al producirse su nacionalización en la década del 40, se transfirieron en bloque empresas, puertos y terrenos, sin confeccionarse las escrituras de transferencia de dominio de cada inmueble.

En el caso de terrenos expropiados para construcción de obras públicas que por diversas razones no llegaron a concluirse, hay terrenos que luego de haber finalizado el juicio de expropiación no han sido escriturados, y que incluso carecen de las constancias de pago del Estado a favor de los antiguos propietarios.

Regularizar la situación dominial es, entonces un paso ineludible en la cadena de acciones necesarias para transferir los terrenos. Por lo tanto, para su posterior seguimiento desde este Observatorio, se han las variables a considerar estarán relacionadas con:

#### **□ Titularidad:**

La existencia de documentación que acredite la Titularidad del Estado sobre los bienes es la condición básica para realizar las transferencias, como ya se dijo. La titularidad a favor del Estado, va a dar una idea de cómo se puede avanzar en el proceso. Se observará, entonces, la proporción de inmuebles en los cuales el Estado es Titular sobre el total de inmuebles que se querría transferir.

□ ***Transferencia:***

Otras de las variables seleccionadas es el grado de avance en el proceso de transferencia. Este proceso concluye, en los casos en que el Estado es Titular, con las escrituras de Transferencia de Dominio a favor de los ocupantes, y en el caso en que el Estado no es el titular, mientras se realiza el proceso de Regularización de la Titularidad, se otorga un Boleto de compraventa a favor de los ocupantes.

**2. Barrios o Asentamientos en proceso de Transferencia:**

La cantidad de Barrios en proceso de trabajo indica, en cierto modo, el impacto social que tiene la tarea de la CTFN. En este sentido, las *variables de análisis* para los fines del Observatorio serán:

□ ***Nómina de Asentamientos:***

La evolución de la nómina de asentamientos en proceso de trabajo indica el ritmo de regularización de situaciones a lo largo del período anual. La incorporación de nuevos Barrios indica que la capacidad operativa de la CTFN permite ampliar el espectro. Cuando los Barrios se van eliminando del listado es porque el proceso de entrega de los títulos de propiedad a favor de los ocupantes ha concluido.

**3. Organización Social de los Barrios**

El grado de organización social de los habitantes de los asentamientos influye decisivamente en el proceso de transferencia. En gran parte de las operaciones realizadas por el Programa ARRAIGO, la transferencia se realizó hacia alguna organización vecinal (Cooperativa, Mutual, Soc. de Fomento) cuyos miembros son los propios habitantes del barrio. El hecho de que intervenga una entidad barrial promueve que los interlocutores del Programa sean las autoridades elegidas por los miembros de la entidad, generando menos ruido en las comunicaciones.

De este modo se han simplificado, además, los trámites relativos a escrituración, ya que en vez de necesitarse una escritura por lote, se hace una escritura por Barrio. Para el seguimiento de este tema, se considerará:

□ ***Información básica de los habitantes del asentamiento***

Otra condición indispensable para la operatoria es contar con el Listado de adjudicatarios de los terrenos. La manera de lograrlo es realizar, al principio de la intervención, un Censo de habitantes del barrio.

□ ***Grado de organización de las entidades barriales***

En los distintos barrios donde interviene la CTFN, se presentan situaciones muy disímiles, desde Barrios donde no existe ningún tipo de organización barrial, y el Programa ARRAIGO debe ayudar a los vecinos a formar su Cooperativa, hasta Barrios donde coexisten varias entidades barriales, algunas con buen nivel de organización y trabajo social en el lugar. Como ya se dijo, el grado de organización influye positivamente en el proceso de transferencia, ya que, a una Cooperativa que no tiene sus autoridades elegidas convenientemente, o su documentación no está en regla o actualizada, no es posible hacerle entrega del Título de Propiedad de los terrenos.

#### ***4. Presupuesto de la CTFN***

El presupuesto asignado a la CTFN ha sido, históricamente, uno de los factores que han limitado fuertemente el grado de operatividad de la misma. La población objeto de las acciones del Programa es una población de bajos recursos, por lo tanto, descansa en el Estado, a través de la CTFN, la obligación de hacer frente a todos los gastos emergentes de la operación de transferencia. La comparación entre presupuesto asignado (un indicador de la importancia política que tiene la tarea de la CTFN) y los costos operativos generados por dicha actividad dará una idea de la capacidad efectiva del



Programa para llevar adelante su misión. En base a esta suposición, se observarán:

□ ***Costos operativos sustantivos***

Las tareas desarrolladas por la CTFN demandan sumas variables, que dependen de multiplicidad de factores, particulares de cada inmueble en proceso de transferencia. Dentro de los factores a considerar, están por ejemplo, el costo de las mensuras realizadas en los terrenos estudiados. La mensura del inmueble depende a su vez de la ubicación del inmueble, su tamaño, la cantidad de lotes en que se encuentra dividido por sus ocupantes, las correcciones a esta subdivisión y las actividades correctivas, etc.

Otro factor de importancia es la escrituración de los lotes. Como esta actividad, por Ley, debe hacerla la Escribanía General de Gobierno, podría suponerse que no tiene costo, pero en la práctica, la EGG no tiene la capacidad necesaria para realizar 3000 escrituras (cantidad típica en el caso de un asentamiento de cierta importancia v.g. Barrio La Cava) en un tiempo adecuado a los plazos impuestos por las necesidades políticas y de los habitantes del Barrio. En estos casos, se debió recurrir al concurso de escribanías particulares para poder realizar los Títulos, con el consiguiente costo asociado.

□ ***Presupuesto asignado***

Como ya se explicó, esta variable es un indicador de la importancia, en términos políticos, de las acciones del Programa ARRAIGO. Su fluctuación a lo largo de los años, más que deberse a recortes generales presupuestarios en el Sector Público debe buscarse en los impactos que han querido generarse en la población asistida por el Programa. En este punto debe aclararse que el presupuesto de la CTFN ha sido, históricamente, muy bajo con respecto a otros Organismos del Estado Nacional.

## **4. Capítulo Cuarto: ORGANIZACIONES AD-HOC PARA LA GESTIÓN DE INMUEBLES DEL ESTADO**

### **4.1. Auge del modelo.**

El tratamiento del tema relativo a las Organizaciones Ad-Hoc se debe a la importancia, creciente en las últimas décadas, en todos los países del mundo, de esta forma de ejercicio del poder del Estado para ejecutar sus políticas sobre bienes públicos, en este caso inmuebles, por medio de la constitución de organizaciones atípicas, creadas para llevar a cabo un proyecto en particular o acciones genéricamente definidas en relación con un cierto ámbito geográfico.

En la generalidad de los casos, los inmuebles citados se hallan ubicados en grandes centros urbanos, fundamentalmente en zonas ribereñas, y la decisión de gestionar “mediante una entidad jurídica especial” los inmuebles obedece a la multiplicidad de situaciones a las que la política pública respectiva debe dar adecuada solución: emplazamiento de los inmuebles en espacios devenidos marginales como consecuencia de los cambios económicos que los despojaron de sus destinos iniciales, importancia cada vez mayor que se presta a la protección del medio ambiente, demandas de seguridad de todos los habitantes y pretensión de consumir servicios más sofisticados por parte de los sectores más pudientes, paralela al interés del sector privado por invertir para satisfacerlos.

En razón del carácter modélico de la recreación de Puerto Madero, que ha inspirado la concepción de proyectos similares para distintos lugares de nuestro territorio, esta primera parte del trabajo se limita, en el orden local, al emprendimiento llevado a cabo por la Corporación Antiguo Puerto Madero. No obstante, se prevé su futura ampliación, en próximos trabajos, a otras formas asociativas que fueron concebidas a su semejanza para encarar obras de remodelación sobre terrenos pertenecientes al Estado Nacional, Provincial o Municipal, ubicados en las costas de ríos o mares o en zonas no ribereñas a las que se pretende dotar de “centralidad”.

En Europa, la reestructuración económica dentro del sistema urbano también refleja el declive de áreas cuyas economías dependían de la industria pesada y de la actividad portuaria y el crecimiento de zonas cuya economía está basada en sectores favorecidos como la investigación y el desarrollo, los servicios financieros y los servicios prestados a los productores o a los consumidores.

En este trabajo se hacen breves referencias a algunos de los numerosos antecedentes europeos, al sólo efecto de ilustrar sobre la similitud de las problemáticas planteadas y de las políticas instrumentadas para dar solución a la obsolescencia y degradación de zonas urbanas.

## **4.2. Corporaciones de derecho público.**

Para entrar en el tema es conveniente señalar que estas “organizaciones ad-hoc” son percibidas, en todos los lugares donde han sido creadas, como categorías jurídicas novedosas que reflejan la tendencia “hacia una nueva configuración del sector Público”, tal el título del trabajo presentado en un encuentro técnico por la letrada de la Audiencia de Cuentas de Canarias, Rosalía Betancort Rijo.

Betancort Rijo señala en su artículo que las Corporaciones de Derecho Público, en virtud de que la Ley que rige al organismo al cual pertenece son “enormemente pocos en la sujeción al control externo de aquellos “otros entes”, que si bien no se integran en la clasificación estrictamente tradicional de Administración Pública, su carácter público resulta evidente por no decir notorio”. Contrapone a la parquedad apuntada la regulación más detallada existente en otros Órganos de Control Externo Autonómicos, tales como el Consello de Contas de Galicia, que incluye de forma expresa a las Corporaciones de Derecho Público en su conjunto.

La opinión de Tomás Font es particularmente interesante porque pone de manifiesto la utilidad práctica de los consorcios, corporaciones u otros entes similares, expone claramente qué clase de problemas se intenta solucionar con su creación y explica la rápida reproducción y la excelente recepción que han tenido en todo el mundo, a pesar de las dificultades que presenta su inserción dentro de los esquemas jurídicos tradicionales. Resalta Tomás Font que los Consorcios suponen la materialización de una gestión consorciada de competencias, como respuesta a la

fragmentación y a la difusión de competencias y funciones entre las diversas administraciones. Es un ejercicio de cooperación inter administrativa que pone un mayor énfasis en la gestión que en la política.

Entrena Cuesta define a las Corporaciones de Derecho Público como “entes públicos menores, de carácter institucional, integrados por la asociación permanente y obligatoria de personas físicas o jurídicas para la satisfacción o defensa de intereses comunes”.

Luis Cosculluela Montaner, en la Ponencia “Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español” señala que “el concepto de Corporación ha tenido en la doctrina iuspublicista una cierta equivocidad” y que, con todo, la doctrina clásica ha venido a depurar el concepto que, por lo demás pertenece a la Teoría General del Derecho, diferenciando, las Corporaciones, de las Fundaciones, y de las Asociaciones. En esta línea diferencial (expresa dicho autor), las Asociaciones y Corporaciones tienen la misma sustancia: son uniones de personas físicas o jurídicas; mientras que las Fundaciones o Instituciones son personas jurídicas creadas para la consecución de determinados fines. Las Fundaciones, por tanto, constituirían una clase o categoría de las personas jurídicas simples, que se rigen por la voluntad de su fundador, mientras que las Asociaciones y Corporaciones ostentan el carácter de personas jurídicas complejas, al estar constituidas por uniones de otras personas (físicas o jurídicas), que se rigen por la voluntad de sus órganos de gobierno de acuerdo con sus Estatutos. Sin embargo, existen matices que permiten diferenciar a las Asociaciones de las Corporaciones. La doctrina tradicional consideraba que las Corporaciones eran siempre de Derecho público, mientras que las Asociaciones eran de Derecho privado, aunque pudieran tener reconocido un interés público en razón de los fines que le imponen sus Estatutos. En otro orden, la pertenencia a las Asociaciones era siempre voluntaria”.

Garrido Falla establece como notas esenciales del régimen jurídico de las Corporaciones, las siguientes: a) Las Corporaciones se crean por el legislador o se reconocen transformando el carácter de otras entidades preexistentes; b) La obligatoriedad de la asociación; c) Tienen atribuidas facultades reglamentarias y disciplinarias; d) Personalidad jurídica privada; e) Tutela estatal; f) La extinción debe resultar de una norma de igual o superior rango a la de creación.

En los párrafos que anteceden se ha intentado indagar acerca de la recepción de la figura de la “Corporación” -porque así es como se llama la que hemos tomado como punto de partida para realizar este trabajo, que es la Corporación Antiguo Puerto Madero-, en algunas normas y en la opinión de distintos autores, pero debe puntualizarse que en el estudio comparado se encuentran figuras similares con denominaciones diversas.

### **4.3. Antecedentes**

#### **4.3.1. “English Partnership” y las “Urban Regeneration Companies”**

En los siglos XVIII y XIX, el Puerto de Liverpool, fue un lugar fundamental para el desarrollo de la economía mundial y tanto sus tecnologías y métodos innovadores en la construcción de docks como la gestión portuaria fueron exportados. Históricamente, los antiguos espacios portuarios correspondían a una pequeña franja de dársenas perpendiculares a la orilla y separadas por estrechos terraplenes sobre una docena de kilómetros en ambas parte de Liverpool, en la ribera derecha del Mersey, frente al complejo portuario de Birkenhead en la ribera izquierda.

La autoridad portuaria, denominada Mersey Docks and Harbour Company (MDHC), fue propietaria y administradora de cerca de 1760 ha. de terrenos portuarios en 1980, pero hoy sólo posee la parte central (Central Docks) y Norte del puerto histórico, que se extiende de Prince's Dock a Seaforth Dock, y el complejo de Birkenhead, es decir, 800 ha. Entre 1980 y 1988, se cedieron 960 ha de los South Docks a la Mersey Development Corporation (MDC). De 1981 a 1998, la MDC, establecida por el Gobierno Conservador, se convirtió en la administradora de los South Docks, cedidos por la Autoridad Portuaria de Liverpool. Tras una breve puesta en condiciones de los docks, la MDC promovió la inversión del sector privado. Desde principios de la década del 80, gran parte de los South Docks se transformó en zona residencial. Sin embargo, estos atractivos inmuebles con vista al agua no contribuyeron a la creación de un barrio urbano muy animado, porque estaban desconectados de la ciudad.

Uno de los proyectos más importantes de esta época fue la rehabilitación del Albert Dock. Ubicado a pocos cientos de metros del centro de la ciudad, la urbanización de este gran conjunto de ladrillos y de espacios públicos adyacentes, no permitió establecer un nexo funcional con el centro histórico.

En 1991, Lord Richard Rogers, en su informe de la Urban Task Force, promovió la creación de las Urban Regeneration Companies (URCs - Compañías de Regeneración Urbana) con el objetivo de estimular nuevas inversiones en áreas económicamente en declive y para coordinar nuevos planes de desarrollo. Las URCs, son compañías independientes establecidas por la Autoridad Local Competente y la Agencia de Desarrollo Regional, que unen a partes pertenecientes a los sectores público y privado para el desenvolvimiento de espacios urbanos, trabajando a la par con la Agencia Nacional de Regeneración llamada English Partnerships y otros inversores e interesados locales, lo que incluye a empleados, colaboradores vecinales y grupos representativos de la comunidad.

Su propósito principal es comprometer al sector privado con el sector público en una estrategia de regeneración sustentable, trabajando dentro del contexto de un amplio entramado de regeneración estratégica o plan maestro que toma plenamente en consideración los problemas y oportunidades del área íntegra comprendida en los proyectos.

Estas URCs irían apareciendo en las diferentes localidades del país, y para tener lineamientos comunes se creó la mencionada English Partnership, nombre que señala la necesidad de trabajar en conjunto para resolver esos problemas. Como dijimos, la English Partnership es la Agencia Nacional vinculada directamente al Viceprimer Ministro. Fue responsable del diseño del modelo de las URCs y los primeros tres proyectos piloto fueron lanzados en Liverpool, East Manchester y Sheffield.

English Partnership dirige los avances de las URCs, dando consejos, guía, financiamiento y herramientas tanto para aquellas existentes como para las nuevas. Uno de sus roles principales es asegurarse que las lecciones aprendidas en una experiencia se transmitan a otras. Sus objetivos son: desarrollar su propia cartera de proyectos estratégicos, actuar como consultor especializado del Gobierno con el fin de asegurar que las tierras públicas excedentes sean utilizadas para dar amplio apoyo a los objetivos del Gobierno, especialmente en orden a la implementación del Plan de

Comunidades Sustentables (lugares donde la gente pueda afrontar los gastos de vivir y quiera habitar ahí) y sostener el renacimiento urbano mejorando la calidad de vida en las ciudades.

Para ello trabaja estrechamente asociado con los sectores público y privado, obtiene los recursos para trabajar en proyectos complejos de gran envergadura, establece estándares para la alta calidad del diseño y la construcción urbanos y un entorno sustentable, actúa como catalizador para el desarrollo urbano involucrándose desde las etapas tempranas en la preparación de espacios junto con sus socios, diseña y alienta formas innovativas de encarar las dificultades, compromete activamente a las comunidades y aplica su experiencia, profesionalismo y habilidades, particularmente en el diseño de planes maestros, corrección y regeneración de espacios urbanos.

Actualmente, Liverpool Vision, estructura establecida en 1999 para reemplazar la MDC, que fue desmantelada, tiene como objetivo establecer una estrategia clara para la regeneración del centro de la ciudad en relación con su Frente Costero.

En 2000, el Urban White Paper propuso la creación de 12 nuevas URCs adicionales en los próximos dos o tres años, sobre la base del éxito de los proyectos piloto iniciales. Sin embargo, la Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) abordó una política de revisión de las URCs a principios de 2004, con el fin de clarificar los beneficios producidos por ellas y además identificar áreas mejorables. La revisión llegó a la conclusión de que estas URCs representaban numerosas ventajas, pero que sus procesos y procedimientos podían ser optimizados. Mientras tanto, se decidió que ningún límite se impondría al número de futuras URCs, pero se adoptaría una nueva dirección en el criterio para el establecimiento de las URCs a crearse en adelante. Existen dieciséis URC en Inglaterra.

La Ciudad de Liverpool, inscrita en el Patrimonio Mundial de la UNESCO desde julio de 2004 y Capital Cultural en 2008, trabaja en estrecha colaboración con los organismos de desarrollo locales, regionales (The Northwest Regional Development Agency), nacionales (English Partnerships) y socios privados.

Liverpool ofrece un ejemplo notable de recuperación, debido en parte a los nuevos aires comerciales de la autoridad portuaria, la Mersey Docks and Harbour Company (MDHC).

El saneamiento financiero fruto de la intervención de 1982 y la abolición del National Labour Scheme in 1989 contribuyeron en gran medida, al igual que las enormes inversiones realizadas para el desarrollo de la Zona Norte del puerto (Seaforth Dock). La MDHC concentró sus esfuerzos en el reordenamiento de estos nuevos límites portuarios donde se sitúa la parte menos obsoleta de sus instalaciones. Ha realizado diversas reestructuraciones en asociación con operadores privados para implementar terminales para la manipulación de graneles secundarios o mercancías convencionales, en especial, chatarra cuya exportación se encuentra en pleno auge. Los ingresos generados por la MDHC no sólo provienen de la actividad portuaria de Liverpool, sino que también de los puertos de Medway y Heysham (al Norte de Liverpool).

La sociedad portuaria posee también varias filiales que operan en ámbitos diversos y variados: viajes de negocios, consultoría portuaria y gestión de proyectos inmobiliarios (por ejemplo, Prince's Dock Development Co Ltd, a cargo del desarrollo y urbanismo del sitio del Prince's Dock). Por otro lado, es accionista de varios terminales en Inglaterra, Irlanda (Dublín), Mozambique (Puerto de Maputo) y Argentina (Puerto de San Nicolás). Por último, la MDHC es además propietaria de 336ha en Medway y 48ha en Heysham.

La ciudad portuaria de Liverpool está en pleno renacimiento después de haber experimentado largas décadas de crisis. Los proyectos urbanos se multiplican, la reconversión del antiguo barrio de los docks es un éxito desde el punto de vista estético y popular. El puerto de Liverpool, destinado al tráfico de pasajeros de 1810 a 1981, ha vuelto a ser competitivo en el aspecto comercial: el tráfico fue cercano a los 30 millones de toneladas en 2003, habiéndose convertido también desde agosto de 2004 en un lugar de trabajo y ocio. Se desprende de las intervenciones de la Ciudad y de los distintos organismos que participan en el proceso de regeneración global que el patrimonio portuario y marítimo constituye una extraordinaria plusvalía para Liverpool

Este patrimonio de la ciudad de Liverpool supone una gestión no siempre exenta de restricciones y dificultades técnicas y financieras. La conexión de las numerosas bodegas y dársenas portuarias patrimoniales con el centro de la ciudad constituye un desafío a veces delicado. Así, el destino de una parte de los Central Docks, la zona del Stanley Dock, muy degradada, sigue siendo un problema en la medida en que está, a



la vez, demasiado alejada del centro de la ciudad como para tener interés urbano y es demasiado estrecha como para ofrecer algún potencial de reorganización portuaria.

De aquí a 2008, Liverpool tiene como objetivo poner en práctica numerosos proyectos de gran envergadura, tales como la urbanización del sitio de Kings Waterfront, ubicado en prolongación directa del Albert Dock. Existe un esquema de urbanización global en proceso de elaboración. Falta hacer propuestas, por una parte, para la creación de un estadio y un gran centro de conferencias-exposiciones y, por otra parte, para la creación de un nuevo barrio dinámico y duradero de viviendas residenciales, comercios y actividades de esparcimiento.

El barrio de Ropewalks, situado entre el centro de la ciudad y los South Docks, constituye precisamente el "eslabón urbano" que permitirá a Liverpool reencontrarse con su Frente Costero. Si bien albergaba bodegas portuarias, las oficinas principales y las viviendas de los ricos armadores marítimos de Liverpool, el barrio de Ropewalks está siendo objeto de un programa de regeneración urbana de más de £ 70 millones y gran parte (33,7 ha) del sector está integrada en el nuevo perímetro recientemente clasificado en el Patrimonio Mundial de la UNESCO. El paisaje urbano es muy variado y, a pesar de la antigüedad de numerosos edificios, edificaciones modernas y bodegas rehabilitadas conviven armoniosamente creando una atmósfera viva y cálida. El desafío de la Ciudad consiste hoy en enfrentar la creciente presión inmobiliaria que ve en este barrio un lugar con futuro a pocos pasos del centro de la ciudad.

#### **4.3.2. El puerto interior de Duisburg (Alemania)**

Duisburg es una ciudad de Alemania, en la Europa occidental, que cuenta con 540.000 habitantes aproximadamente. Situada en la aglomeración altamente industrializada del Rhin y el Ruhr, es en Duisburg donde confluyen estos dos ríos. Además, posee el puerto fluvial más grande del mundo. Tanto el auge como la reciente decadencia de la ciudad pueden entenderse como resultado inevitable de su base económica monoestructurada, que comprendía la minería del carbón, la industria siderúrgica y las industrias de transformación del acero, industrias de las que dependían los almacenes de depósito del puerto. La crisis estructural de la ciudad comenzó con la crisis de la explotación del carbón a principios de los años sesenta, a la

que siguió la de la industria del acero en los años setenta. En el período comprendido entre los inicios de la década de los sesenta hasta principios de los noventa, Duisburg perdió 91.000 puestos de trabajo, de los cuales, el 80% pertenecían a estas industrias clave. Ya en los años setenta, la zona de la ciudad en la que se situaban los almacenes del puerto, conocida como el "Puerto Interior", se encontraba seriamente afectada por la crisis general, perdiendo finalmente sus funciones originales de forma definitiva.

La revitalización de la zona de los antiguos muelles y la creación de nuevas oportunidades de trabajo tanto en términos cuantitativos como cualitativos eran la forma adecuada de proporcionar a la ciudad y a la región unas nuevas perspectivas de desarrollo. Su favorable posición central, la disponibilidad de suelo, las excelentes conexiones de tráfico y los molinos y almacenes tan característicos de la ciudad, han contribuido a hacer del Puerto Interior un emplazamiento de primer orden para vivir, trabajar y disfrutar del tiempo de ocio en la ribera del río y, por tanto, a dotar a la ciudad de unas gratas perspectivas de futuro.

En este contexto, el gobierno debía dirigir sus esfuerzos a la atracción de nuevas inversiones para crear puestos de trabajo. Esto era lo más difícil de conseguir, debido a que frecuentemente se asocia a Duisburg con la industria pesada, la contaminación ambiental, la crisis permanente y los puestos de trabajo de baja cualificación. Tal esfuerzo, pues, supone la difícil tarea de cambiar la imagen de la ciudad. Para ello, no sólo es importante poner suelo y apoyos a disposición de las nuevas inversiones, sino también tomar medidas para remodelar el perfil local con proyectos concretos que actúen como guía simbólica de una reurbanización futura. Como proyecto piloto, el Puerto Interior de Duisburg supone la materialización de la estrategia para remodelar el perfil de la ciudad.

A causa de los cambios económicos descritos, la parte del puerto que bordea el centro de la ciudad, llamada el Puerto Interior, ha caído en desuso, lo que ha generado que 90 hectáreas de solares industriales del interior de la ciudad queden abandonados. En 1992, el Ayuntamiento fijó unas enérgicas medidas para revitalizar esta zona industrial en desuso en el interior de la ciudad, construyendo un parque empresarial e industrial de servicios multifuncional que proporcionará de forma integrada espacios para la vivienda, el trabajo y el ocio basándose en una promoción pública y privada.

En consonancia con la decisión del Ayuntamiento de remodelar la zona, se creó una empresa urbanizadora público-privada para transformarla en un parque multifuncional de servicios, que combina viviendas con locales de trabajo e instalaciones para el ocio.

Para poner en marcha este proyecto, ambicioso y de elevado coste, era necesario un marco institucional que aportase un equipo eficaz y flexible que pudiera operar de forma independiente.

Esta idea condujo a la fundación en 1993 de una empresa urbanizadora privada con miembros de la plantilla municipal y un consejo integrado por representantes del Ayuntamiento y de la administración local, importantes autoridades regionales y del departamento estatal de Rhin Norte-Westfalia, el grupo bancario West LB Bank y la Cámara local de Comercio. Un cincuenta por ciento de la empresa urbanizadora está controlado por representantes de la ciudad y el otro cincuenta por ciento lo comparten los representantes de la región Rhin Norte-Westfalia. La junta refleja el consenso político y el amplio apoyo al proyecto que existe fuera de Duisburg. Es más, refleja una forma específica de acción integrada y concertada enfocando las prioridades de desarrollo de distintos agentes en un solo objetivo.

La reurbanización del Puerto Interior, que tiene tanta importancia para la ciudad y para la región, ha despertado un gran interés entre los residentes de la zona. El concepto del que ha partido la futura utilización del puerto y las medidas que para ello se pondrán en marcha se presentaron al público durante el Festival del Puerto Interior. Como parte de la presentación del avance del proyecto para 1994/95, el festival, de dos días de duración, tuvo lugar en las inmediaciones de los antiguos almacenes y graneros situados en las márgenes del río. Más de 100.000 visitantes acudieron a los diversos actos y atracciones. Otra de las actividades que se organizaron fue la exposición titulada "Vivienda y trabajo en las márgenes", en la que los visitantes pudieron formarse su propia idea de la historia industrial y del futuro del Puerto Interior a través de fotografías históricas, maquetas, dibujos y planos. El hecho de que la presentación del avance del proyecto recibiese una respuesta tan positiva del público en general y de los medios de comunicación confirma la extraordinaria aceptación del proyecto.

En septiembre de 1994 se inauguró oficialmente el muelle Schwanentor, en el que atracan los barcos de visitas turísticas al puerto. El complejo del muelle, diseñado por Sir Norman Foster y Asociados, prolonga la zona peatonal de la parte interior de la ciudad hasta el Puerto Interior. El muelle Schwanentor y la Plaza de Calais, en la parte opuesta, se perciben como una puerta al centro urbano y al Puerto Interior. La construcción del complejo del muelle y la prolongación del paseo en torno a la dársena del puerto, ayudan a lograr los objetivos de abrir el centro de la ciudad al agua y de crear un centro urbano atractivo. De este modo, la construcción del complejo del muelle y del paseo han generado las condiciones para una urbanización más amplia de este barrio.

Mientras tanto, otras zonas del Puerto Interior se han transformado para otros usos. El nuevo Museo de Historia y Cultura de la Ciudad constituye un ejemplo, así como, junto a él, los espacios verdes recién creados y el paseo del puerto que lleva del Puente Schwanentor a Springwall y hasta el antiguo ayuntamiento, ahora restaurado. Además del sector norte del puerto, que todavía se usa como zona comercial, el sector sur, Mühlenviertel (el barrio del molino) desde la Avenida Philosophen hasta la autopista, es uno de los nodos de reurbanización.

Transformado por Metallgesellschaft en un edificio de oficinas de gran calidad que está generando unos 500 puestos de trabajo, el antiguo almacén Lenkering, acogido a régimen de conservación, ha establecido un ejemplo a corto plazo del modo en que puede tener lugar la rehabilitación.

El Puerto Interior ofrece un potencial de desarrollo único, con el atractivo de la presencia del agua y del puerto como punto de partida del concepto de reurbanización. El agua se está dando a conocer a la ciudad de nuevo para que pueda volver a disfrutarse de ella, mejorando así la calidad de vida de los ciudadanos y proporcionando un incentivo a la inversión.

La modernización del Puerto Interior es la vía óptima para proporcionar a la ciudad una nueva calidad transformando estructuras existentes. La ribera y los muelles brindan la oportunidad de mezclar las nuevas construcciones con los edificios contruidos a lo largo del tiempo. La ubicación privilegiada, junto a los molinos y las fábricas rehabilitados, que son hitos de la ciudad, hacen del Puerto Interior un lugar de primera clase para vivir, trabajar y disfrutar del tiempo libre, asignando al mismo tiempo

nuevas funciones a los edificios existentes. La reurbanización del Puerto Interior tiene una gran trascendencia de cara a un cambio estructural y la futura imagen de la ciudad debido a las oportunidades económicas y de desarrollo urbano que presenta.

Para que tenga éxito, es fundamental elevar la calidad de la construcción y levantar edificios de valor excepcional a corto plazo, algunos de los cuales ya se han terminado, mientras que otros se encuentran en fase de construcción. Además de los trabajos ya realizados o de los que se encuentran en marcha actualmente, como se describe más abajo, hay previstos tres proyectos principales. De hecho, "Euro Gate", el nombre de uno de estos proyectos, es posiblemente el más importante de todas las obras. Como símbolo del nuevo Duisburg, será expresión del estado del arte de la tecnología y, especialmente, de la modernización microelectrónica y ecológica. El antiguo muelle de madera es el emplazamiento previsto del "Euro Gate", cuyo dinámico diseño será la respuesta arquitectónica adecuada a la forma semicircular de esta parte de la dársena del puerto, constituyendo un logrado ejemplo para posteriores intervenciones. Con dieciséis plantas de altura, "Euro Gate" tendrá 60.000 m<sup>2</sup> de superficie construida. La fachada al sur contará con elementos fotovoltaicos integrados.

La vivienda es parte esencial del concepto proyectual. En los próximos cuatro años se añadirá un área residencial a la parte de las márgenes comprendida entre la calle Stresemann y la Avenida Philosophen. Se ha previsto una cifra de unas 450 viviendas, que estarán financiadas con fondos públicos y privados.

Siguiendo esa idea de proyecto, los bloques de vivienda, típicos del Wasserviertel (literalmente, "barrio del agua") ocuparán la zona de ribera. Tendrán canales que los conectarán con la hilera de almacenes y el puerto. Pero lo característico de la remodelación no será sólo la arquitectura deslumbrante, sino también el diseño de los espacios exteriores y los paseos que rodean la dársena del puerto. Como ejemplo, la prolongación prevista del paseo que ya se ha completado en el Museo de Historia y Cultura de la Ciudad. El paseo se completará en los próximos años en torno a la dársena del puerto a medida que se vaya reurbanizando, como parte esencial de la idea de abrir el centro urbano al agua, creando así un atractivo urbano interior para el disfrute de los habitantes de la ciudad provenientes de todo el mundo.

Tres proyectos más se encuentran actualmente en marcha. Uno de ellos se basa en la idea que ganó el premio para la transformación del molino Kppersmühle en un

"molino creativo", propuesto como desencadenante de una posterior modernización de este barrio. También ha comenzado ya la remodelación de un segundo almacén, más pequeño, obras que dirige el equipo ganador del premio. Este habrá de ser el emplazamiento del Foro del Puerto, una institución que funcionará como centro de información y comunicación para el Puerto Interior y como un servicio a los ciudadanos, usuarios e inversores. Las dependencias del Foro del Puerto se diseñarán para su uso como salas de exposiciones y acontecimientos culturales, así como centro de intercambio de opiniones y cafetería. La empresa urbanizadora tendrá aquí su sede y también se crearán oficinas de alta calidad. Por último, un almacén cercano se está transformando en un edificio de oficinas y viviendas.

#### **4.4. Corporación Antiguo Puerto Madero**

##### **4.4.1. El puerto de Buenos Aires**

La actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuvo desde su nacimiento un vínculo inseparable de su rol de puerto, el que la transformaría en hito del tráfico mercantil y en centro de las vías de comunicación, como pudo expresarse ampliamente en el Capítulo Primero.

Desde un comienzo y hasta la habilitación de los trabajos del Riachuelo, a mediados del siglo XIX, desembarcar en Buenos Aires tuvo sus incomodidades: los barcos fondeaban a varias millas de distancia; luego se acercaban embarcaciones de poco calado y los pasajeros, mercancías y equipajes transbordaban a los mismos; así eran acercados a la orilla, donde los esperaban unas carretas con ruedas de dos metros de diámetro que se adentraban en el agua, que les permitía llegar, por fin, a tierra firme. El diplomático inglés Woodbine Parish, que sufrió en carne propia estas complicadas maniobras a su arribo a Buenos Aires, las describe con detalle. Y concluye: "...es bastante para pasmar a un extranjero en su primera llegada y hacerle dudar si verdaderamente desembarca en un país cristiano".

Las primeras propuestas para instalar un muelle específico para albergar las embarcaciones datan de la segunda mitad del siglo XVIII, pero no pudieron concretarse hasta 1887, cuando se construyó Puerto Madero, a causa de la resistencia de España

en las primeras épocas y luego por las luchas políticas internas y la falta de recursos de la República en ciernes.

Los primeros proyectos fueron los de Juan de Echevarría (1755), de Francisco de Vianes (1761) y de Francisco Rodríguez y Cardoso (1771). El único que se concretó parcialmente, fue el de Pedro Antonio Cerviño (1795-1802), que consistía en un muelle de 200 metros de los que sólo se terminaron 70 metros, arrasados por un temporal en 1805.

En 1805, durante el virreinato de Sobremonte el ingeniero hidráulico Eustaquio Giannini proyectó la canalización del riachuelo desde la Plaza de Mayo hasta Barrancas.

Entre 1810 y 1811 Mariano Moreno toma iniciativas para mejorar el puerto de Ensenada y para habilitar un sector de la ribera del Riachuelo como atracadero y balizamiento del canal de acceso.

En 1823 el ingeniero hidráulico Santiago Bevans, contratado por el gobierno de Martín Rodríguez, efectúa tres propuestas: la primera, un puerto de ultramar y otro de cabotaje frente a Retiro; la segunda, un dique en el actual barrio de La Boca, unido por un canal al Riachuelo y una tercera complementaria de la anterior.

En 1824 Guillermo Micklejon proponía ganarle terrenos al río para su urbanización, complementando con una dársena con muelles.

En 1853 el ingeniero Carlos Pellegrini elaboró un proyecto de puerto situado sobre el frente urbano, apartándose de las anteriores propuestas centradas en el Riachuelo. Su idea consistía en un dique con una dársena de acceso (versión anticipatoria de Puerto Madero).

En 1855 comenzó a construirse sobre el frente costero urbano un prominente edificio de frente semicircular que remataba con una rampa introduciéndose en el Río de la Plata: era la entonces llamada Aduana Nueva, diseñada por el ingeniero inglés Eduardo Taylor.

En 1859 el ingeniero Coghlan presentó una propuesta similar a la de Bevans de 1823: tres dársenas en el frente urbano que, aprovechando lo anegadizo del terreno, se extendían hacia La Boca.

En 1871, siendo presidente Domingo F. Sarmiento, se contrató al ing. Juan Bateman, cuyo proyecto, basado en estudios poco sólidos, fue rápidamente descartado. Proponía una amplia dársena asentada sobre la línea costera a la altura de Plaza de Mayo, con acceso desde el norte, que se comunicaba hacia el sur por un canal que la unía a la boca del Riachuelo.

En 1872, el ing. J. Revy, ex colaborador de Bateman, insiste sin éxito sobre el eje del Riachuelo, basado en un esquema de tres diques interconectados, sobre la ribera sur.

En 1853 Manuel Tudury y en 1875 Guillermo Rigoni presentaron otras propuestas: la del primero consistía en muelles alejados del frente costero y la del segundo en una gran dársena en forma de botellón con una zona circular central, que permitía el acceso y salida de las naves por una apertura lateral.

El Ing. Luis A. Huergo y el grupo que él encabezaba sostenían que el nuevo puerto debía partir de la renovación del antiguo puerto de cabotaje, el Riachuelo. Proponía regularizar y dragar su cauce y mejorar los muelles de atraque y los depósitos de las costas. Unificaba el acceso al puerto por el canal sur, adoptando una solución de dársenas abiertas o dentiformes, construidas desde el sur hacia el norte y manteniendo al Riachuelo como epicentro del desarrollo. El diseño de dársenas paralelas, de 120 m. de ancho, separadas mediante muelles de 100 m., se ubicaba en el frente costero de la ciudad, al sur de la Plaza de Mayo, situación que le permitía al proyecto crecer indefinidamente hacia el norte, en función del tráfico emergente. Según la planificación prevista, su concreción en etapas graduales permitía la financiación de las obras mediante el propio funcionamiento del puerto, sin requerir empréstitos extranjeros. Un fuerte debate precedió a la elección definitiva del diseño portuario entre Huergo y Madero. Mas allá de la conveniencia de uno y otro modelo, se puso en evidencia una disputa entre grupos con intereses enfrentados.

Eduardo Madero, prominente comerciante porteño, realizó tres proyectos de puerto entre 1861-1869 y 1881, siendo finalmente aprobado el presentado a Julio A. Roca tras un viaje a Londres. El diseño era del ing. John Hawkshaw y estaba financiado con el aval de la casa Baring Brothers. Ubicaba el puerto sobre el frente este de la ciudad. Era un canal de 21 pies de profundidad, con una muralla exterior, una dársena y cuatro diques interconectados mediante puentes, para carga y descarga, con



profundidad de 21 pies. Al costado y siguiendo la línea de los diques se construirían depósitos con pescantes hidráulicos en sus frentes para permitir la carga y descarga de las bodegas de los buques. En octubre de 1882 el proyecto fue aprobado por el Congreso, sancionándose la Ley N° 1257 que autorizaba al Poder Ejecutivo a contratar a Eduardo Madero.

Las obras comenzaron en marzo de 1888 y se concluyeron por etapas: en 1889 el dique 1, en 1890 el Dique 2, en 1892 el Dique 3 y en 1897 el Dique 4 y la Dársena Norte.

Las dificultades técnicas parcialmente anticipadas por el Ing. Huergo, se presentaron en Puerto Madero al poco tiempo de su construcción. El tonelaje de los barcos pasó a principios del siglo XX, de 4 a 10 millones y pronto aumentó a 20 millones. Esta circunstancia, sumada al incremento de la actividad portuaria, marcó la obsolescencia del sistema de diques cerrados.

En septiembre de 1907 el gobierno nacional decide encarar la ampliación portuaria. La selección se hace mediante concurso, resultando ganadora, en 1909 la empresa Thomas Walker y Cía. Extendiéndose al norte de Puerto Madero, se conforma de 6 dársenas abiertas, separadas por espigones y protegidas por dos escolleras (2.720 m y 950 m.).

Entre 1911 y 1919 se construyó Puerto Nuevo, bajo el diseño dentiforme concebido por Huergo. Su ubicación hacia el norte constituyó una barrera que aisló la zona céntrica de la ciudad respecto de su costa.

Desde 1932 hasta la década del 80, en forma gradual el puerto fue perdiendo competitividad y los niveles de inversión fueron muy bajos. El otrora eficiente puerto llegó a ser considerado “puerto sucio” debido a las demoras y los altos costos.

A partir de fines de la década del 80 se produjo, en el marco de la Reforma del Estado, una transformación muy importante del puerto: Puerto Madero, ya completamente obsoleto, fue urbanizado; se creó la Corporación Antiguo puerto Madero, con el objeto de urbanizar 170 hectáreas del viejo puerto; se dictó una ley de puertos; Dock Sud fue transferido a la Provincia de Buenos Aires y Puerto Nuevo fue privatizado a distintos concesionarios.

#### **4.4.2. Normas legales y técnicas**

La urbanización de Puerto Madero partió de la iniciativa pública pero contó con el aporte casi excluyente de la inversión privada.

El 15 de noviembre de 1989 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio del Interior –ambos en representación del Poder Ejecutivo de la República Argentina- y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, suscribieron un convenio por el que se acordó constituir, con el fin de impulsar la urbanización del área Puerto Madero, una sociedad anónima donde ambas partes –el Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires- son socios igualitarios.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1279/1989, a partir de dicho convenio, se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.

El Gobierno Nacional transfirió en propiedad las 170 hectáreas del territorio de Puerto Madero (que tenía jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras) a la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., mientras el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires brindó las correspondientes normas que regirían este desarrollo urbano.

Una vez conformada la Corporación como empresa a cargo de la urbanización, debía emprenderse el diseño de un plan maestro que sirviese como marco para el desarrollo del área, que definiese una estructura de uso de espacios, volúmenes, circulaciones y recreación.

Considerando que la Sociedad Central de Arquitectos constituía una institución de prestigio y apropiada para intervenir en el proyecto, en junio de 1991 la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. suscribió un convenio con esta Sociedad y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, convocando a un Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero.

Las bases del Concurso establecían: a) Reconversión del área, superando la situación de deterioro en que se encontraba. b) Reordenamiento que contribuyera a recomponer su carácter urbano tendiente a equilibrar los déficit del área central, preservando su poder evocativo.- c) Promoción del alojamiento de actividades

terciarias (oficinas públicas y privadas, servicios comerciales y culturales) acompañadas con asentamientos de tipo residencial y d) Reconquista del acercamiento al río, incorporando áreas verdes para recreación y esparcimiento.

Se presentaron 96 estudios de profesionales de todo el país.

En febrero de 1992, un jurado otorgó el primer premio a tres equipos. Según lo establecían las bases del concurso, tres integrantes de cada uno, pasaron a constituir un nuevo equipo, para trabajar en la definición de los espacios y volumetría definitivos. Sus integrantes fueron los arquitectos Juan Manuel Borthagaray, Cristian Carnicer, Pablo Doval, Enrique García Espil, Mariana Leidemann, Carlos Marre, Rómulo Pérez, Antonio Tufaro y Eugenio Xaus, quienes completaron el proyecto en octubre de 1992.

El Plan Maestro sirvió para proporcionar las pautas generales y una estructura básica, que regirían los diversos desarrollos dentro del área. La estructura del plan presentaba una tira angosta de edificación sobre los bordes de los diques, contemplando la preservación edilicia de los docks de ladrillo que corrían sobre el sector oeste. En el sector este, la franja lindera con el borde de los diques presentaba una edificación en baja altura, con un "mix" de usos, para dotar de mayor atractivo a los paseos públicos. Una segunda línea detrás de esta se proyectaba a mayor altura. Dos racimos de torres remataban sobre los bulevares centrales transversales, en su proyección hacia la Costanera, rememorando la "Cité de Negocios" proyectada hacia 1938 por Le Corbusier.

En compensación de los espacios edificables, el Plan contemplaba la construcción de dos grandes parques hacia el este de los diques dos y tres, creando una amplia área de esparcimiento que se vincularía con el sector de Costanera Sur, revitalizando toda la franja costera.

El propósito de impulsar la recuperación del espacio público para la ciudad quedaba evidenciado además, por los amplios paseos peatonales diseñados sobre ambos bordes de la línea de los diques, así como por los bulevares parqueizados y las numerosas plazoletas planificadas para el área.

El proyecto tuvo como pauta rectora integrar las nuevas construcciones, sin perder el carácter portuario que debía conservar la zona. Para esto determinaba la preservación de aquellas edificaciones de carácter histórico posibles de ser recicladas.

Ellas fueron los docks de ladrillo del sector oeste, así como el antiguo depósito de Molinos "El Porteño", el ex silo de la Junta Nacional de Granos y la antigua sede administrativa de Molinos Río de la Plata, estas últimas en el sector este, sumando un total de 19 edificios.

En síntesis, el Plan Maestro preveía la siguiente distribución de superficies:

a. En hectáreas: Parcelas para construcción: 39,5 ha, b) Calles y paseos públicos: 32,7 ha, c) Parques: 18 ha.

b. En porcentajes, según los usos, la distribución era: a) Calles y paseos públicos: 37 %, b) Oficinas: 23 %, c) Equipamiento: 17 %, d) Parques: 16 %, e) Residencia 6 % y Comercios: 1 %

Una vez establecido el master plan, la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. comenzó a trabajar en el proceso de puesta en valor de la franja oeste de los diques, donde se situaban los antiguos galpones de ladrillo. Estos edificios constituían el principal patrimonio histórico arquitectónico y marca de identidad portuaria de la zona, razón que atendió el entonces Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, declarando este sector "Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero", estableciendo estrictas normas de protección edilicia a respetar.

Son dieciséis edificios que corren bordeando los diques, a razón de cuatro por cada uno, comprendiendo un total de 320.000 m<sup>2</sup> cubiertos. De ellos hubo que reconstruir uno a nuevo, debido a que se encontraba totalmente destruido por un incendio, se lo hizo respetando la forma y volumen del original; es el actual dock blanco, situado en Alicia M. de Justo al 1.100.

La Corporación dispuso que este proceso se efectuara en etapas sucesivas de puesta en venta, comenzando por el norte por ser el sector mas valorizado. En julio de 1991 se lanzó la licitación de los primeros cinco edificios, a la que se presentaron 26 grupos empresarios, marcando el interés despertado en los inversores.

En marzo de 1992 tuvo lugar la segunda licitación correspondiente a los tres galpones restantes del dique 3. En octubre del mismo año se vendieron los cuatro edificios del dique 1 (extremo sur) y se adjudicaron los cuatro galpones del dique 2 a la Universidad Católica Argentina, para la construcción de un campus universitario.

En forma inmediata, la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. dio comienzo a las obras de infraestructura (red de servicios y apertura de calles) y el paseo peatonal, permitiendo que en pocos años se completara el reciclaje edilicio. Esto dio lugar a la conformación de nuevo espacio para la ciudad, que atrajo la radicación de empresas y generó un polo comercial gastronómico.

El éxito del desarrollo del sector Oeste, potenció el lanzamiento del sector Este, con terrenos de mayores dimensiones y mejores posibilidades constructivas.

Esta área podía desarrollar una superficie aproximada de 1.500.000 m<sup>2</sup> cubiertos.

A diferencia del Oeste, de perfil netamente histórico, la parte Este se vislumbraba con una proyección moderna.

En 1996 se puso en marcha la segunda etapa del plan de urbanización. Se procedió mediante procesos licitatorios a la venta de las diferentes parcelas, de manera progresiva. El interés quedó evidenciado a través de los numerosos e importantes proyectos presentados, que superaban los pronósticos previstos.

A su vez, la Corporación tuvo que proceder a despejar un área cuya superficie triplicaba la del sector anterior, las múltiples instalaciones existentes obligaron a encarar una serie de demoliciones y desmalezamientos para así encarar los necesarios trabajos de infraestructura y apertura de calles requeridos.

Poco a poco Puerto Madero fue tomando forma, dando lugar a la constitución de un nuevo barrio que conjuga lo histórico con lo moderno, recuperando y revalorizando el espacio público y la relación con el sector costanero.

#### **4.4.3. Modelo de gestión**

La Corporación se constituyó, de acuerdo con la normativa legal citada en el apartado anterior, con plena capacidad jurídica como sociedad comercial, bajo la forma de Sociedad Anónima. Los accionistas son el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional, quienes designan los seis miembros de su Directorio. Este tipo de figura permitió vencer dificultades jurídicas e institucionales generadas en el pasado por la superposición de competencias entre organismos.

El Objeto Social inicial fue la Urbanización del Antiguo Puerto Madero. Los lineamientos básicos: recuperar el rol económico y las actividades del Área Central, revertir los déficit urbanos equilibrando espacios públicos y privados, promover un acercamiento de la ciudad al río y potenciar la zona sur, establecer un plan de desarrollo consensuado y estimular la inversión genuina.

En agosto de 1998 los directivos de la CORPORACION ANTIGUO PUERTO MADERO S.A realizaron una sustancial modificación y ampliación del Objeto Social, con lo que la Corporación quedó habilitada para intervenir en otras áreas del país o del exterior y en una diversidad de rubros: Inmobiliaria, Constructora, Desarrolladora, Urbanizadora, Asesora, Gerenciamiento de proyectos, Fiduciaria, Directora de obra, Auditora, Administradora, Financiera, Inversora.

La Corporación, desde entonces, puede "asociarse bajo cualquier forma, adquirir o transmitir bienes a cualquier título que fuere, incluso al fiduciario, dar o tomar en leasing, contratar, realizar por sí, por terceros o asociadas a terceros, la prestación de todo tipo de servicios, asesoramiento, de transferencia de tecnología, gerenciamiento de proyectos, supervisión, dirección de obra, auditoría, locación de obras, operaciones financieras y de inversión, proyectos y construcciones de toda clase, representaciones, mandatos, comisiones, agencias, consignaciones, gestiones de negocios, administrar bienes o fondos propios o ajenos, construir, reciclar, remodelar, recuperar, etc. bienes propios o ajenos, actuar en cualquier carácter en las operaciones de fideicomiso, leasing y fondos comunes previstos en la legislación vigente".

El capital social suscrito inicialmente por el Estado Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fue aportado en iguales proporciones, es decir 50% cada parte, procediéndose a realizar valuación de los aportes efectuados por cada una de ellas.

El Estado Nacional aportó: canales de acceso, diques y dársenas, muelles, edificios, depósitos para almacenaje y terrenos.

La ex - Municipalidad de Buenos Aires aportó: patrimonio de autopistas urbanas, plan regulador, proyecto de urbanización, mensuras y relevamientos y anteproyecto de obra de infraestructura. Por Ordenanza N° 44495/1991 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires afecta el distrito de urbanización U32 "Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero" a los términos que determinan los artículos 5.1.1. y 5.4.6. del

Código de Planeamiento Urbano, instruyendo a los representantes del Directorio de la Corporación para que instrumenten un llamado a concurso de ideas para el desarrollo urbano a realizarse en el polígono determinado.

El patrimonio de la Corporación es explotado para obtener recursos operativos, ya que no tiene partida presupuestaria por parte del Estado ni del Gobierno de la Ciudad. Las inversiones en infraestructura fueron realizadas por la Corporación a partir de lo obtenido en las licitaciones por la venta del suelo.

La Estructura Orgánica de la Corporación está conformada por un Directorio que, como queda dicho, tiene 6 miembros de los cuales uno ejerce la Presidencia y otro la Vicepresidencia, una Comisión Fiscalizadora integrada por tres síndicos y una Gerencia General, que coordina y supervisa las diferentes tareas que cumplen las Gerencias y Areas Específicas.

Las Gerencias son: Gerencia Técnica (cuyas funciones comprenden: elaboración de planes reguladores urbanos o regionales, anteproyectos, planes piloto, planes directores, estudios urbanísticos, socio-económicos, ambientales, técnico-legales, estudios de factibilidad, diseño, proyecto, dirección y supervisión de obras. Puesta en servicio y mantenimiento, convocatorias a concursos y licitaciones, evaluación de diseños de terceros, asesoría técnica y presentaciones y exposiciones), Gerencia Administrativo Financiera (cuyas funciones comprenden: elaboración y control de presupuestos, estudios y evaluación de costos, estudios de mercado, revisión impositivo-financiera de contratos, planificación y gestión de flujo de recursos económico-financieros, balances y gestión de recursos humanos).

Las Areas son: Area Relaciones Institucionales (encargada de: representación y relaciones con organismos públicos, privados y diversas organizaciones sociales, evaluación de políticas y estrategias de comunicación e imagen institucional, relaciones con medios de comunicación social, actividades de promoción y publicidad, organización de actividades protocolares y de ceremonial, organización de exposiciones y eventos) y Area Asuntos Legales (encargada de: elaboración y revisión de contratos y convenios, estudios de compatibilización con marcos legales vigentes, análisis de pliegos de licitaciones, asesoramiento jurídico interno y asesoramiento legal a empresas u otros organismos).

#### **4.4.4. Impacto**

Una de las más destacadas características de esta iniciativa se refiere a su innovadora forma de gestión y financiamiento que permitió transformar el obsoleto sector del antiguo puerto en un área de gran desarrollo urbanístico en un lapso de tiempo relativamente corto.

Esta experiencia, no solo representa la ampliación calificada del área central de Buenos Aires, como es evidente en la apreciación objetiva de cualquier visitante, sino que fue la principal herramienta de gestión que puso en marcha el Estado para impedir el proceso de degradación del lindero centro urbano consolidado, proceso que ya estaba en ciernes y que hubiera avanzado, como en el resto de las grandes metrópolis latinoamericanas, hacia la expulsión de valoradas funciones de la ciudad hacia la periferia urbana, en espacios que han sido denominados como "nuevas centralidades", alimentando así un círculo vicioso de degradación urbana en el centro por éxodo de sus usos calificados.

Se ha calificado a Puerto Madero como proyecto "central" no sólo por su notable impacto en el área, sino particularmente por su alcance e importancia metropolitanos, aunque haya sido gestionado sin esa pretensión. En efecto, Puerto Madero no sólo es escenario calificado de este proceso sino que lo ha irradiado innegablemente a todo el centro, llegando incluso a revitalizar notablemente el centro sur (San Telmo y Parque Lezama), sector que evidenciaba los mayores signos de degradación.

Puerto Madero detuvo un espiral perverso de decadencia urbana y mantiene encendido un inmenso atractivo en la ciudad, que se proyecta en franca evolución.

Considerando el balance comparativo real de superficies públicas y privadas (70% y 30% respectivamente), la ausencia de barreras físicas o condicionamientos excluyentes para algún sector de la población, los males que evitó, los magníficos escenarios urbanos que aportó (como la apertura visual al Río de la Plata) y las transformaciones que se van derivando de su uso, para los entusiastas del emprendimiento Puerto Madero es "progresista" de manera concreta y no solo declamatoria.



#### **4.4.5. Problemas y críticas**

Por la importancia que revistió el origen privado de su financiamiento, las características formales y funcionales vanguardistas de sus construcciones y por los sectores sociales que fueron pioneros de su utilización, este proyecto es caracterizado por algún pensamiento "progresista" como "para las elites".

En tal caso, se pregunta Norberto Iglesia, Secretario de Planeamiento de Malvinas Argentinas, en su artículo "El Caso de la Nueva Centralidad de Malvinas Argentinas": ¿cuáles habrían sido las soluciones alternativas en el cuadro político-económico imperante al momento de su concepción?.

#### **4.4.6. Perspectivas de evolución.**

Probablemente asista razón a quienes afirman que no se le puede exigir a este proyecto hacerse cargo de la segmentación de nuestra sociedad ni resolver la fragmentación física de nuestra ciudad. Como tampoco de la falta de políticas públicas de vivienda que hayan heterogeneizado la oferta espacial a través de la construcción de vivienda subsidiada como es frecuente en España o Chile.

Por otro lado, existen algunos problemas tradicionales de los centros, como los del tránsito, la unifuncionalidad de algunos sectores, la seguridad nocturna, etc. y se han sumado otros derivados de la precarización social argentina, como los cartoneros.

El progreso en la solución de estas graves carencias haría aparecer a Puerto Madero como una operación urbana de producción masiva de espacio público calificado del que los habitantes del común se apropiarán cuando las condiciones sociales y políticas se lo permitan, como otros tantos espacios públicos preexistentes de similar jerarquía.

El 22 de septiembre de 2005 se presentó al Presidente de la Nación un Proyecto para la construcción de Puerto Madero II mediante la aplicación del ya comentado Régimen Nacional de Iniciativa Privada ( ver punto 2.3.).

El proyecto Puerto Madero II habría sido el resultado inmediato de la mejora del Régimen Nacional de Iniciativa Privada y constituiría la primera nueva propuesta formulada bajo el nuevo régimen, aunque las ideas que cristalizaron en los Decretos N° 966/05 (antes mencionado) y N° 967/05 (por el cual se aprobó el Régimen Nacional de Asociación Público-Privada), habrían sido consensuadas hace ya un año con los empresarios de la construcción, y dado lugar al comienzo de la elaboración de las normas por los equipos técnicos de los Ministerios de Economía y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El consorcio autor de la iniciativa estaría integrado por la Corporación América, de Eduardo Eurnekián, y la constructora Fernández Prieto y tendría por objeto la urbanización de la franja costera ocupada en la actualidad por las areneras del Antiguo Puerto de Dragas, entre el extremo sur de Costa Salguero y Retiro, una franja de alrededor de un kilómetro y medio de costa, frente al edificio de la usina eléctrica Central Puerto. El paso siguiente sería el loteo de los terrenos, los que se destinarían a la construcción de edificios de viviendas y oficinas.

Del seguimiento de este proceso podrá determinarse si el éxito obtenido hasta el presente por estas organizaciones ad hoc es proyectable hacia el futuro.

## **5. Capítulo Quinto: PROYECTOS DE LEY PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO**

### **5.1. Origen de los proyectos.**

La necesidad de avanzar en una propuesta normativa que pusiera orden a la dispersión de normas vigentes y a los problemas inherentes que impedían la eficiente administración de los bienes del estado fue resultado del impulso que produjo la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control en el año 1992. Dicha ley ya había puesto los fundamentos para contar con los Sistemas de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones y por último de Administración de Bienes.

Esta ley que reconocía la estrecha vinculación que existe entre la administración financiera y la administración de los recursos reales, proponía encarar en forma coordinada los procesos de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios. El Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental incluía por lo tanto el Sistema de Administración de Bienes para ser diseñado en forma interrelacionada con el Sistema de Administración Financiera Gubernamental y siguiendo el mismo enfoque metodológico y obligaba al Poder Ejecutivo Nacional en su artículo 135 a que presentara un proyecto para organizar la administración de los bienes del Estado. Una vez aprobado este sistema se podría entonces avanzar en la derogación de los artículos del 51 al 54 inclusive del capítulo V del Decreto-Ley N° 23.354/56 conocido como la Ley de Contabilidad, que la Ley 24.156 debió mantener sin modificaciones.

Los proyectos de ley que se estudiarán en este capítulo del trabajo son el resultado de ese intento, el cual fue recogido por representantes de los principales partidos, pese a lo cual no obtuvieron una sanción parlamentaria.

Este estado de incumplimiento, lejos de haber sido dejado de lado ha sido destacado por el último informe disponible de Auditoría que le fue realizado al ONABE en el año 2003<sup>13</sup>.

### **5.1.1. Autores de los proyectos.**

Se tomarán los diferentes proyectos de ley para un Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional que se presentaron ante el Congreso de la Nación a partir de la sanción de la Ley N° 24.156.

Se trata de cuatro proyectos:

#### **A) Proyecto del Poder Ejecutivo de octubre de 1994**

El Poder Ejecutivo Nacional envió un proyecto de Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional el cual ingresó al Senado el 17 de octubre de 1994, con Expediente N° 363/94. Dicho expediente caducó para su tratamiento el día 29 de febrero de 1996. Ruta: Asuntos Administrativos y Municipales; Legislación General.

#### **B) Proyecto Millán, Verna y Branda, PJ, de marzo de 1996**

Trabajando sobre el mismo proyecto de ley como antecedente inmediato, los Senadores Julio San Millán, Carlos Alberto Verna y Ricardo Branda (todos PJ) presentaron nuevamente el proyecto el 27 de marzo de 1996, incorporando algunas de las modificaciones que surgieron de la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales. (Exp. Sen - 223-S-96). Ruta: Asuntos Administrativos y Municipales; Legislación General.

#### **C) Proyecto Cristina Fernández de Kirchner, PJ, de abril de 1996**

Con el mismo proyecto del Ejecutivo como antecedente, la Senadora Cristina Fernández de Kirchner presentó un nuevo proyecto el 10 de abril de 1996, el cual incluía una serie de modificaciones, algunas debido tanto a práctica legislativa como a

---

<sup>13</sup> [http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2003/2003\\_174.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2003/2003_174.pdf)

semántica jurídica, junto con otras necesarias para dotar de coherencia al sistema. (Exp. Sen: 0297-S-96). Ruta: Asuntos Administrativos y Municipales; Legislación General.

#### D) Proyecto Roberti, D'Elía, Viglione y Passo (UCR)

El 22 de abril de 1998 tomó estado parlamentario el proyecto de ley (EXP-DIP: 6258-D-97) presentado por los diputados: Raquel Roberti, Roberto D'Elía, Atilio Viglione y Juan Carlos Passo (UCR). Ruta: Legislación General, Obras Públicas y Hacienda.

Los proyectos se identificaran bajo el nombre del primer firmante, o sea que serán respectivamente: PE, Millán, Fernández de Kirchner y Roberti.

## 5.2. Definiciones

### 5.2.1. La administración financiera gubernamental y la administración de bienes:

Como señala uno de los mentores de la Reforma del Estado de los años 90 en la presentación de la reforma de la administración financiera gubernamental, se define a la administración financiera como “el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.”<sup>14</sup>. Dentro de las funciones se destacan la gestión de operaciones de crédito público, la regulación de la ejecución de gastos e ingresos, la administración del tesoro y la contabilidad de las transacciones relacionadas con la captación y colocación de los fondos públicos.

---

<sup>14</sup> GUTIERREZ, Ricardo A. “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”

Existe una fuerte interdependencia y una estrecha relación entre estos sistemas que administran recursos financieros y los que administran los bienes del Estado, por lo que dentro de un concepto general de Reforma del Estado el Sistema de Administración de Bienes que involucra los procesos de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios se debe concebir de manera interrelacionada, integrada y con similar enfoque metodológico que el Sistema de Administración Financiera Gubernamental.

Dado que se incluye desde el inicio el concepto de sistema, cabe señalar que los principales aportes básicos y necesarios de la Teoría General de Sistemas que se destacan en la formulación de la propuesta de reforma son los de la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.

### **Interrelaciones entre los sistemas**

La falta de coordinación entre los sistemas que integran la administración financiera y los recursos reales originó que los avances técnicos alcanzados por cada uno de ellos tuvieran en poco tiempo un proceso de estancamiento y posteriormente de retroceso. Esta falta llevó, a su vez, a la creación y desarrollo de sistemas de información propios y específicos en función de sus necesidades. Estos sistemas de información, al diseñarse e instrumentarse para responder en forma única y exclusiva a los objetivos del respectivo sistema, no posibilitaron la integración de esfuerzos a efectos de evitar duplicaciones e incoherencias en la producción de información.

La experiencia demuestra que es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de metodologías, normas y procedimientos que a la vez de responder a las necesidades propias de cada sistema consideren las necesarias interrelaciones con las de otros sistemas. Es un requisito necesario e imprescindible<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> GUTIERREZ, Ricardo, Op. Cit.

## **Centralización normativa y descentralización operativa**

En un sistema apropiadamente estructurado es necesario lograr un adecuado equilibrio entre las funciones que deben estar centralizadas y las que deben estar descentralizadas.

La centralización normativa significa la definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de los sistemas de la administración financiera, y la elaboración y aplicación de las normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema.

La descentralización operativa significa la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas. Esta debe cumplir dos requisitos básicos: lo que se determine para un sistema debe estar estrechamente relacionado con lo que se establezca para otros; y estará debidamente reglamentado.

Es necesario que la organización de cada sistema contemple un organismo central y organismos periféricos.

### **5.2.2. Aspectos conceptuales del sistema de administración de bienes**

En términos generales, el sistema de administración de bienes “está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en los procesos de administrar los bienes físicos del Estado, sean de dominio público o privado, y éstos últimos, sean bienes muebles o inmuebles.”<sup>16</sup>

Una definición más detallada agrega que el sistema “se aplicará para las altas y bajas al patrimonio del Estado de bienes a los que es menester ingresar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar.”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> MAKON, Marcos P. (2000) “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 28.

<sup>17</sup> GUTIERREZ, Ricardo A. Op.cit.

El objetivo a lograr por el sistema es el de efectuar las operaciones mencionadas bajo las mejores condiciones técnicas y económicas.

La distinción entre los bienes públicos y los bienes privados del Estado se encuentra en el artículo 2339 del Código Civil Argentino. En los artículos 2340 y 2342 se definen respectivamente los primeros y los segundos. Esta definición es fundamental a fin de conocer las características de los actos administrativos que se pueden ejercer respecto de cada categoría de bienes.

### **5.3. Antecedentes normativos:**

Los proyectos de ley que fueron presentados ante el Congreso, tanto desde el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo reconocen pocos antecedentes normativos en la materia.

Como ya se ha mencionado, se destaca la Ley Decreto denominada Ley de Contabilidad, en su capítulo V.

Como antecedentes de tipo internacional, son mencionados en el mensaje al Congreso de la Nación como referentes para el diseño del proyecto la legislación vigente en otros países de la región como son los Estados Unidos de México, República de Chile y República de Honduras.

En realidad, el SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera) de Honduras es todavía un proyecto de ley, aunque ha sido presentado recientemente al Congreso de ese país.

En el caso de México, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público <sup>18</sup> ha sido recientemente modificada, en fecha 23 de febrero del 2005.

Complementaria a la ley anterior, en México rige la Ley General de Bienes Nacionales<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/doc/251.doc>

<sup>19</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/doc/267.doc>



## **5.4. Clasificación de los proyectos:**

Dado todo el andamiaje normativo y metodológico que estaba formulando el Poder Ejecutivo Nacional para la Reforma de la Administración Financiera, es lógico que el primer proyecto en ser presentado para su tratamiento parlamentario fuera proveniente de este poder, e igualmente fuera el que marcó el modelo a seguir por los proyectos siguientes.

Los proyectos de ley posteriores siguieron esta estructura y modelo de organización. No existen entre estos cuatro proyectos de ley marcadas diferencias que permitan distinguir diferentes esquemas conceptuales desde la materia. El proyecto de Fernández de Kirchner es el que más concuerda con lo presentado por el Ejecutivo, en tanto que los de Millán y Roberti presentan numerosas coincidencias, siendo este último un poco más restrictivo que el anterior.

La estructura de capítulos y artículos que conlleva el proyecto del Ejecutivo es mantenido prácticamente sin cambios por los demás proyectos.

Esto permite que si se deseara conocer punto a punto cuáles son las diferencias entre los cuatro proyectos se podría hacer un cuadro comparativo, donde los agregados y las modificaciones y supresiones saltarían a la vista sin dificultad.

El alcance del tratamiento que se dará a cada uno de los proyectos no será similar, ya que el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo fue el que marcó el esquema normativo sobre el cual trabajarían posteriormente los tres restantes proyectos. Puestos uno al lado del otro, las diferencias entre los cuatro pueden revisarse en forma sinóptica, y las discrepancias en la estructura se dan en muy pocos casos.

El procedimiento para el análisis consistirá, por lo tanto, en seguir el articulado del proyecto de ley del Ejecutivo, resumir su contenido cuando éste es significativo y resaltar las diferencias cuando éstas aparecen en los demás proyectos.

## **5.5. Articulación normativa**

### **CAPÍTULO I**

## **Objeto y ámbito de aplicación**

### **Artículo 1°. - Objeto.**

El proyecto del PE establece el Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional que tiene por objeto ingresar, registrar, asignar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar, dar de baja o disponer de los bienes muebles e inmuebles que integran su patrimonio.

El proyecto de Fernández de Kirchner agrega que esto se podrá hacer " previa su desafectación por ley del Congreso de la Nación"

El proyecto de Roberti define que el objeto es "regular los actos de administración y disposición de los bienes materiales muebles e inmuebles que integran su patrimonio".

**Art. 2°- Principios.** Enumera los principios rectores del sistema. Todos los proyectos concuerdan, con los dos siguientes:

a) Economicidad, eficacia y eficiencia en todas y en cada una de las etapas del proceso de administración de bienes;

b) Responsabilidad de los agentes y funcionarios que autoricen dirijan o ejecuten las acciones de disposición, administración, guarda o custodia, en cuando a su legitimidad, oportunidad, mérito o conveniencia.

Aunque el de Roberti incorpora en primer lugar también el que sigue:

Todo acto de la presente ley se presume regulado por el derecho público y las normas del derecho administrativo en particular.

**Art. 3° - Ambito de aplicación.** Define al sector público nacional sobre el que se aplicará la ley:

a) La administración central y los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional comprendiendo en estos últimos a las instituciones de Seguridad Social, las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y las sociedades de economía mixta, y todas aquellas otras organizaciones empresarias en que el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en las decisiones societarias, aun cuando sus estatutos sociales, cartas orgánicas o leyes especiales establezcan otros sistemas de administración;

b) El Poder Legislativo;

c) El Poder judicial.

Fernández de Kirchner y Roberti incluyen las entidades autárquicas nacionales.

**Art. 4° - Alcance.** Son alcanzados los bienes del dominio público o privado que lo sean por disposición expresa de la ley o por haber sido adquiridos, a título oneroso o gratuito, por alguna de las jurisdicciones o entidades comprendidas en el artículo 3° de esta ley.

Fernández de Kirchner excluye por si fuera necesario los bienes de dominio público natural.

**Art. 5° - Clasificación.** Clasifican los bienes:

Los bienes del dominio privado del Estado Nacional se clasifican en bienes de uso, de cambio y de consumo, y por su parte los de uso se clasifican en muebles e inmuebles.

Millán y Roberti directamente eliminan el artículo.

**Art.6° - Bienes excluidos.** Los bienes que integran el patrimonio cultural e histórico del Estado Nacional se regirán por las normas específicas que les son aplicables y subsidiariamente por la presente ley en cuanto a su administración, guarda o custodia.

Millán, por el contrario, proclama que estos bienes se regirán por las normas de la presente ley sin perjuicio de la aplicación de las normas específicas que los alcancen.

**Art. 7° - Organización administrativa del Sistema.** Enumera los dos principios metodológicos antes mencionados:

- ❑ la centralización normativa y de control y
- ❑ la descentralización operativa.

Define la organización del Sistema de Administración de Bienes en función de:

1) Una Unidad Central del Sistema a cargo de la elaboración de las políticas, las normas, los procedimientos, la administración de la información y la evaluación del

sistema, que funcionará en jurisdicción de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

2) Las unidades periféricas en cada jurisdicción o entidad comprendida en el artículo 3°, a cargo de la administración de los bienes.

3) Los responsables patrimoniales de la guarda o custodia de los bienes, según lo que establezca la reglamentación.

Tanto Fernández de Kirchner como los senadores del PJ y los diputados radicales ubican a la Unidad Central en el nivel del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y no en el nivel de la Secretaría de Hacienda como figura en el proyecto original del Ejecutivo.

**Art. 8° - Responsabilidad de la unidad central.** Define sintéticamente las siguientes atribuciones:

a) Elaborar y proponer las políticas y normas del sistema, entre ellas las que se refieren al mantenimiento y conservación y la racionalización de los espacios físicos;

b) Coordinar con las unidades periféricas las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas y normas;

c) Establecer los procedimientos básicos para la administración y los sistemas de información;

d) Intervenir en la adquisición y enajenación de los bienes inmuebles (aquí Millán y Roberti aclaran que será con los alcances de lo establecido en los artículos 30.- Compras y 31.- Ventas);

e) Intervenir en la reasignación de bienes entre las distintas jurisdicciones y entidades;

f) Proponer a la autoridad que corresponda, la declaración de innecesarios para la gestión y/o uso de los bienes que carezcan de uso permanente, que no produzcan renta o que por otra causa merezcan tal declaración;

Para este inciso el proyecto de Roberti agrega la restricción que posibilitará su desafectación y cesión o transferencia precaria, o su enajenación o transferencia dominial respectivamente; y sostiene que el listado de los bienes declarados

innecesarios por el Poder Ejecutivo deberá ser comunicado a ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación;

g) Dirigir el servicio de auditoría de mantenimiento, ocupación y conservación de los bienes del Estado Nacional;

h) Requerir a la Sindicatura General de la Nación (o al organismo que corresponda) la verificación del uso y ocupación de los bienes inmuebles.

**Art. 9°-Referencias.** Cuando se hace referencia a "jurisdicciones" y "entidades" se lo hace con el alcance asignado a dichos términos por el artículo 9° de la ley 24.156.

**Art. 10. - Identificación y valuación.** La Contaduría General de la Nación dictará las normas para la identificación, recuento físico y valuación de los bienes del Estado, incluyendo los criterios y procedimientos de amortización de los mismos. Para Millán esto debe hacerlo la Unidad Central junto con la Contaduría. Para Roberti la valuación incluyendo los criterios y procedimientos de amortización, debe hacerse con la intervención del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Esta discrepancia sobre quién dicta las normas que plantean Millán y Roberti se manifiesta en todos los siguientes artículos, lo que deberá ser tenido en cuenta aunque no se vuelva a mencionar.

**Art. 11. - Sistema de información.** Se define que la Unidad Central, tendrá la responsabilidad de diseñar y hacer operar un sistema de información sobre los bienes del Estado Nacional que permita mostrar permanentemente:

- a) El inventario general y su valuación;
- b) El estado de conservación, ocupación y mantenimiento;
- c) La ubicación geográfica;
- d) Los responsables de su administración, guarda o custodia.

Roberti agrega:

- e) Los actos administrativos realizados según las previsiones de la presente ley;
- f) A los fines de hacer accesible el ejercicio del derecho a buscar y recibir información, la Unidad Central deberá publicar la información con una periodicidad no menor a la de un año calendario.

Fernández de Kirchner acorta los tiempos de información y establece que se debe: “ Comunicar por medio fehaciente a cada jurisdicción o entidad, la nómina de los bienes que se encuentran en disponibilidad en su ámbito, dentro de los ciento ochenta (180) días de promulgada la presente “.

Roberti establece además al inicio el principio de que “Todo ciudadano tiene derecho a buscar y recibir la información existente en los archivos fundamentales, respecto a la materia que regula la presente ley, particularmente respecto a los actos de administración como permisos y concesiones, uso, comodatos, legados y donaciones, compras, ventas, permutas, etcétera.”

## **CAPITULO II**

### **Administración de los bienes del Estado Nacional. Criterios generales**

**Art. 12. - Permisos y concesiones.** Establece que se pueden otorgar permisos o concesiones cuyas cláusulas deberán prever la obligación de los permisionarios o concesionarios de contribuir a la preservación del bien. Millán elimina el artículo.

**Art. 13. - Unidades a cargo.** La administración de los bienes del Estado Nacional estará a cargo de:

- a) Las jurisdicciones que los tengan asignados o los hayan adquirido.
- b) La Secretaría de Hacienda, cuando se trate de inmuebles sin destino o no asignados. Para los tres proyectos posteriores al del PE se habla del Ministerio.

**Art. 14. - Gastos de administración.** Estarán a cargo de las jurisdicciones.

**Art. 15. - Inventario general.** Se hará según el artículo 5°. Millán y Roberti eliminan todo el artículo.

**Art. 16. - Bienes inactivos.** Establece que los bienes integrantes del patrimonio nacional no podrán mantenerse inactivos o privados de destino útil.

**Art. 17. - Conservación.** Los bienes deberán ser conservados en condiciones apropiadas de uso por lo que deberán ser objeto de mantenimiento preventivo y sistemático.

**Art. 18. - Presupuesto.** Las unidades periféricas deberán prever los créditos presupuestarios necesarios para el mantenimiento y conservación de los bienes.

**Art. 19. - Programas de racionalización.** Los proponen con el fin de crear las mejores condiciones de trabajo para el personal y una mejor prestación del servicio.

### **CAPITULO III**

#### **De los bienes de uso. Administración de bienes inmuebles**

**Art. 20. - Disposición de uso.** Si algún inmueble quedara sin uso o sin destino específico, la Unidad Central dará conocimiento al organismo del que ella depende, quien lo tomará bajo su administración. Para Millán y Roberti, la Unidad Central debe además proponer en estos casos respecto del inmueble su reasignación, cesión en forma precaria, gratuita u onerosamente, concesión o locación, venta, permuta. Siguiendo con el PE, en caso de que la falta de uso fuera permanente o quedara sin producir renta, la Unidad Central debe proponer lo que estime más conveniente a los intereses del Estado Nacional.

Para Roberti, para cualquier forma que implique transferencia de dominio, debe darse previamente conocimiento a la Auditoría General de la Nación.

**Art. 21. - Desafectación transitoria.** Se establece que los inmuebles que (por razones circunstanciales aclara Millán) se encontraran transitoriamente desafectados del servicio serán igualmente transferidos, por intermedio de la Unidad Central, al organismo del que ésta dependa la que podrá reasignarlos, arrendarlos o cederlos a título oneroso (o en forma precaria gratuita dice Millán) por el plazo en el que el inmueble se encuentre sin utilizar. Millán aclara que esto se podrá hacer siempre que no implique transferencia de dominio.

**Art. 22. - Transferencias de uso y de dominio.** La transferencia de uso de inmuebles en el ámbito de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se efectuará con carácter gratuito, en tanto que la transferencia del derecho de dominio sobre inmuebles a o entre las jurisdicciones y entidades antes definidas se realizará con carácter oneroso. Para Millán y Roberti, cuando la transferencia se realice de las entidades a las jurisdicciones tendrá carácter oneroso sólo en los casos en que el inmueble hubiera sido adquirido con fondos producidos por dichas entidades y para todos los casos, si la transferencia se realiza con destino a usos públicos, la misma revestirá carácter gratuito.

Roberti especifica aún más, que la transferencia de dominio mencionada en este artículo deberá efectuarse en forma gratuita a favor de los municipios y estados provinciales con cargo a la ejecución de usos públicos: programas de rehabilitación y desarrollo urbano, infraestructura de servicios y transportes; habilitación de unidades educacionales, sanitarias y culturales, parques y plazas, o al desarrollo de actividades deportivas.

**Art. 23. - Desafectación.** ¿Quién desafecta? Para el PE, Millán y Roberti se necesita acto administrativo de la máxima autoridad de las jurisdicciones y/o entidades. Para Kirchner, se precisa de una ley del Congreso de la Nación.

Millán y Roberti intercalan un nuevo artículo nominado Desafectación forzosa. Cuando los organismos incumplen las normas, la Unidad Central debe informar a la Sindicatura. Si está de acuerdo, la Unidad Central eleva las actuaciones al Poder Ejecutivo Nacional con la propuesta de proceder a disponer la desafectación automática de dicho bien, el que pasará a ser administrado por el Ministerio de Economía quien podrá otorgarle alguno de los destinos previstos en la ley.

Roberti agrega otro artículo denominado Desafectación transitoria. Para aquellos inmuebles que por razones circunstanciales se encontraran transitoriamente desafectados del servicio podrán ser igualmente transferidos, por intermedio de la Unidad Central, al Ministerio de Economía, quien podrá disponer de cualquier acto que no implique transferencia de dominio por el plazo en que el inmueble se encuentre sin utilizar.

Otro artículo más que Millán y Roberti intercalan es el de Comodato. Los inmuebles de propiedad del Estado Nacional podrán ser entregados a terceros bajo la figura contractual de comodato prevista en el artículo 2.255 y concordantes del Código Civil, cuando concurren las siguientes circunstancias: a) que el comodatario sea una entidad de bien público sin fines de lucro legalmente constituida; b) que el inmueble sea destinado al desarrollo de un programa de bien público mediante el cual se beneficie a la comunidad; c) que la implementación de dicho proyecto requiera efectuar en el inmueble objeto del comodato obras de infraestructura, reparación, ampliación o remodelación, cuya magnitud justifique el tiempo de duración del uso y goce del bien por el comodatario; d) que el plazo del comodato no exceda de 15 años, debiendo prever el contrato renovación y causales de rescisión anticipada, fundadas en el



incumplimiento de las obligaciones del comodatario o en la extinción de su personería jurídica.

**Art. 24. - Racionalización de espacios físicos.** Si la Unidad Central considera que algún organismo no está cumpliendo las normas sobre racionalización de espacios físicos, luego de una serie de pasos administrativos y de control puede proponer al Poder Ejecutivo que desafecte automáticamente el bien. Este artículo es eliminado totalmente por Millán y por Roberti.

**Art. 25. - Escrituras.** Establece que las escrituras traslativas de dominio se extenderán a nombre del Estado Nacional con la aclaración de su afectación a la jurisdicción o entidad en que se encuentre el bien de que se trate.

**Art. 26.-Tasación.** Este es un artículo para el cual se encuentran varios disensos:

¿Para qué tipo de acto se realiza la tasación?

Para el PE y para Fernández de Kirchner, para cualquier acto de adquisición, locación o de disposición de inmuebles. Para Millán y Roberti, para cualquier acto de administración a título oneroso: cesión precaria, locación, concesión, e incluso para Roberti, también de permuta.

¿Qué se debe hacer?

Para el PE, contar con una valuación, y dos para Kirchner. Para Millán y Roberti se deberá tener su tasación.

¿Quién la debe hacer?

Para el PE, podrá (deberá, para Kirchner) ser efectuada por el organismo oficial de tasaciones o por cualquier institución bancaria oficial con especialidad en materia. Para Roberti debe hacerlo el Tribunal de Tasaciones de la Nación, o eventualmente cualquier institución bancaria.

Por último, el PE aclara que para el caso de la locación, el valor fijado en la tasación será tomado con base para la determinación del valor locativo. Este párrafo es eliminado por Millán y Roberti.

**Art. 27. - Desalojo fiscal.** El proyecto del PE presenta un procedimiento de desalojo para garantizar la inmediata restitución de los inmuebles que han sido

ocupados por terceros en forma ilegítima, o cuya ocupación hubiera comenzado siendo legítima pero su título estuviera vencido o hubiera sido revocado. Es un artículo extenso, para el cual solo Roberti tiene en su primer párrafo algunas pocas modificaciones.

## **CAPÍTULO IV**

### **De la adquisición y disposición de los bienes**

**Art. 28. - Legados y donaciones.** Se establece dónde revistarán los inmuebles que ingresen al patrimonio del Estado Nacional provenientes de legados o donaciones sin cargo de ser afectados a un fin determinado.

Los proyectos discrepan respecto de si podrá o no o cómo disponerse de estos inmuebles una vez transcurrido un determinado período.

Fernández de Kirchner tiene el criterio de que debe desterrarse la posibilidad de los cargos en las donaciones previstas en el artículo 1.826 del Código Civil, en razón de entender que a más de constituir una restricción a la legítima e incuestionable voluntad de donar a favor del Estado, el mismo podría actuar como factor de desaliento de conductas donativas, que pueden constituir importantes aportes al patrimonio estatal.

**Art. 29. - Destino de los bienes.** Para el PE el producido que se obtenga por la venta de los bienes muebles e inmuebles que componen los legados o donaciones sin cargo de ser afectados a un fin determinado, ingresará a rentas generales. Millán elimina el artículo pero el concepto reaparece incluido en el artículo Ventas. Roberti directamente elimina el artículo.

**Art. 30. - Compras.** Establece el procedimiento para las compras de bienes inmuebles. Roberti refuerza la obligación de la aplicación de las disposiciones relativas a la coordinación previa prevista en su propuesta de artículo 33.-

**Art. 31. - Ventas.** Se faculta a los tres Poderes a enajenar los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones en los términos que lo establezca la ley y su reglamentación. Para Kirchner se precisa de una previa ley del Congreso.

Para Roberti, esta venta podrá realizarse luego de transcurridos noventa (90) días de la comunicación del Poder Ejecutivo Nacional a ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación.

¿Qué destino tienen los fondos obtenidos?

Para el PE, se regirán por lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 22.423, texto según el artículo 62 de la Ley 23.697 con sujeción a la prioridad establecida en el párrafo siguiente del texto original (reciclaje y recuperación de edificios públicos).

Para Fernández de Kirchner, serán imputados a los recursos de cada entidad, con sujeción en ambos casos a la prioridad establecida, que es la misma que para el PE.

Para Millán, los fondos obtenidos como consecuencia de la enajenación de bienes inmuebles por parte de la Administración Central del Poder Ejecutivo Nacional serán imputados a "Rentas Generales", priorizando también el reciclaje y recuperación de edificios públicos

Para Roberti, el destino deben ser programas de desarrollo social, con propuestas realizadas por los municipios y comunas.

Para Millán, para el caso de las entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, (o de inmuebles del Poder Legislativo y del Poder Judicial) los fondos serán imputados a los recursos de cada una de ellas. Para Roberti esto debe ser sólo así para el Poder Legislativo y Judicial.

### **Art. 32. - Precios.**

Coincidiendo en todos los proyectos en que se deben hacer tasaciones tanto para la compra como para la venta de inmuebles, las variantes aparecen respecto de quiénes realizan las tasaciones oficiales. Por otro lado, para el PE esa tasación oficial como referencia para no comprar a un precio superior o vender a un precio inferior.

**Art. 33. - Coordinación de acciones previas.** Si alguno de las jurisdicciones o entidades declare innecesario alguno de los inmuebles afectados a su servicio, deberá comunicarlo a la Unidad Central. Igualmente, previo a efectuar cualquier trámite de compra de inmuebles se deberá requerir a la unidad central información respecto de la disponibilidad de inmuebles fiscales declarados innecesarios. Para Roberti la

información debe ser respecto de todos los inmuebles y además debe pedirse también la información para la venta y permuta. Kirchner pone plazos para la respuesta: sesenta días.

**Art. 34. - Procedimientos de ventas.** Este es un artículo sobre el que hay disensos. ¿Qué procedimiento se sigue para las ventas?

Para el PE, el que digan las normas vigentes o las que las sustituyan en el futuro.

Para Fernández de Kirchner por la Ley de Contrataciones del Estado.

Para Millán y Roberti, debe únicamente mediante remate o licitación pública, con las excepciones previstas en los artículos Compra Directa y Venta Directa. Roberti agrega además el procedimiento de concurso.

**Art. 35 Compra directa.** Millán y Roberti introducen un artículo especial para la Compra directa. Para Millán, sólo podrán efectuarse en los casos previstos en los apartados a), b), c), d), e), h), i), j) del artículo 56, inciso 3° de la Ley de Contabilidad. Roberti especifica ocho casos particulares.

**Art. 35. - Venta directa.** Establece los casos en los que podrá efectuarse la venta directa de inmuebles fiscales declarados innecesarios para el servicio.

Roberti introduce una primera condición, ausente en los demás proyectos, y que sostiene que podrá realizarse cuando hayan sido desestimados por los municipios, comunas y estados provinciales de la jurisdicción donde se encuentren ubicados geográficamente.

**Art.36 – Permuta.** Roberti incluye un nuevo artículo sobre Permuta. Establece en qué circunstancias pueden realizarse y cuál es el procedimiento.

## **CAPÍTULO V**

### **De los bienes de uso, administración y enajenación de bienes muebles**

**Art. 36. - Bienes muebles.** Destino de uso.

**Art. 37. - Donaciones.** Establece las condiciones en las que pueden realizarse.

**Art. 38. - Ventas.** Establece condiciones y procedimientos por los que puede realizarse.

## **CAPITULO VI**

### **De los bienes de cambio y de consumo. Administración de los bienes de cambio y de consumo**

**Art. 39. - Administración.** Será la Unidad Central quien dictará las normas sobre administración, guarda y custodia de los bienes de cambio y de consumo del Estado Nacional. Millán y Roberti eliminan el capítulo y el artículo.

## **CAPITULO VII**

### **Servicio de auditoría del mantenimiento y conservación de bienes del Estado Nacional.**

**Art. 40. - Servicio de auditoría.** Para la auditoría de mantenimiento y conservación de los bienes del Estado Nacional se crea un Servicio de Auditoría de Bienes dependiente de la Unidad Central para ejercer sus funciones en coordinación con la Sindicatura General de la Nación.

**Art. 41 - Funciones.** Las funciones del Servicio de Auditoría de Bienes son:

- a) Constatar la existencia y registración de dichos bienes;
- b) Auditar sus condiciones de mantenimiento, ocupación y conservación;
- c) Producir, como mínimo, un informe anual sobre el estado de mantenimiento y conservación de los bienes, destinado a la Unidad Central. Para Roberti también para la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación. ;

**Art. 42. - Faltas.** Responsabilidades. Se determinan tres tipos de faltas graves para los responsables patrimoniales:

- a) No advertir sobre la insuficiencia de los créditos presupuestarios destinados al mantenimiento y conservación;
- b) Incurrir en acción u omisión que tenga como resultado la falta de mantenimiento y conservación en grado adecuado;
- c) No informar sobre el carácter antieconómico del mantenimiento o reparación de los bienes.

**Art. 43. - Acciones administrativas o judiciales.** El Servicio de Auditoría de Bienes requerirá de las autoridades de cada jurisdicción el inicio de las acciones

administrativas y judiciales pertinentes a efectos de establecer la responsabilidad de los agentes que no dieron cumplimiento a las normas sobre mantenimiento y conservación de los bienes del Estado.

**Art. 44. - Control interno.** Establece la obligación de las jurisdicciones de adecuar y perfeccionar sus métodos y procedimientos de control interno, respecto del mantenimiento y conservación de sus bienes, de acuerdo a las normas que dicte la Unidad Central y la Sindicatura General de la Nación; y para Roberti también la Auditoría General de la Nación.

## **CAPITULO VIII**

**Art. 45. - Usucapión.** Se sustituyen dos artículos del Código Civil:

El objeto de esta modificación es debido a la situación de indefensión del Estado frente a la posesión adquirida y conservada por terceros con relación a inmuebles de su propiedad, en muchos casos ignorada por el Estado o favorecida por la infidelidad de algunos de sus agentes, por lo que hace aconsejable la eliminación de la prescripción adquisitiva sobre los bienes inmuebles de su propiedad.

Artículo 3.951: El Estado Nacional o las provincias y sus entes autárquicos u organismos descentralizados, que tengan personería jurídica propia, están sometidos a las mismas prescripciones que los particulares en cuanto a sus bienes o derechos susceptibles de ser propiedad privada. Sin embargo, no están sujetos a la pérdida del derecho sobre sus bienes inmuebles por prescripción adquisitiva. Pueden igualmente oponer la prescripción ganada.

Artículo 3.952: Pueden prescribirse todas las cosas cuyo dominio o posesión pueden ser objeto de una adquisición, con excepción de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado Nacional o las provincias y sus entes autárquicos u organismos descentralizados, que tengan personería jurídica propia, a que alude el artículo anterior.

## **CAPÍTULO IX**

### **Disposiciones transitorias**

**Art. 46. - Regularización dominial y registral.** Establece la obligación de las unidades periféricas de elevar a la Unidad Central un informe detallando los inmuebles

afectados a su jurisdicción de los cuales no posean título de propiedad inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble que corresponda, debiendo indicar las razones. Deberán pedir asesoramiento a los organismos competentes para realizar la regularización dominial y registral. Para Millán y Roberti la propia Unidad Central será la que deba establecer cuáles serán las acciones conducentes a este fin.

## **CAPÍTULO X**

### **Disposiciones generales**

**Art. 47. - Derogaciones.** Se deroga el capítulo V de la Ley de Contabilidad; los artículos del 1 al 9 de la Ley 22.423, los artículos 60 y 61 de la Ley 23.697, los Decretos 3.660/61, 2.045/80, 407/91 y 2.137/91 a excepción en este último de la parte pertinente del artículo 6° que se refiere a la creación de la Comisión Venta Inmuebles Estatales, y el artículo 14 del decreto 1.757/90, así como todas las normas reglamentarias, modificatorias, interpretativas o ampliatorias dictadas como consecuencia de las mismas y toda otra norma que se oponga a la nueva ley.

### **5.6. Un tema pendiente**

El fracaso de lograr sancionar una ley para un sistema de administración de bienes del estado puede vincularse con las históricas reticencias a avanzar en este tema desde el sector público. Un trabajo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) cita, a modo de ejemplo, a alguna de éstas<sup>20</sup>:

La histórica ambigüedad de las áreas de planeamiento con relación al desecho de obras y proyectos, inhibiendo la desafectación de los inmuebles afectados a los mismos;

El desorden y las carencias de información que padecen los mismos organismos, percibiéndolos como problemas crónicos y de difícil solución;

---

<sup>20</sup> Op.citado referencia <sup>1</sup>

Las reservas vinculadas a la gestión de “activos estratégicos” que sustentan el poder de las respectivas organizaciones;

La discrecionalidad resultante del manejo de recursos que –por ser desconocidos para la Administración y para el público- pueden asignarse libremente en función de intereses burocráticos, partidistas, clientelares o personales;

La xenofobia burocrática y profesional, que se manifiesta a través de la resistencia a proporcionar información a interesados ajenos al sector, a la “red de favores”, o bien a profesionales “advenedizos” (por ejemplo: agrimensores e ingenieros vs. arquitectos), y

La resistencia frente al oportunismo, en el sentido de que algunas instituciones estatales parecen disponer de una aquilatada experiencia en el trato con personas y entidades que buscan efectos políticos inmediatos con los inmuebles fiscales. Como resultado, fueron plasmando en sus agentes toda una ideología de defensa de los inmuebles –aun de los probadamente innecesarios- como vía para la defensa de los organismos y –como consecuencia- de su propia fuente de trabajo, a través de la resistencia por reticencia.

Paradójicamente, hay quienes aprecian que la pericia adquirida en el ejercicio de la resistencia pasiva y de la problematización activa, junto a las dificultades emergentes del referido estado de carencia de información, del desorden y la dispersión de la documentación, se constituyeron en las únicas defensas posibles de los inmuebles fiscales frente a las arbitrariedades, improvisaciones y saqueos que permitió la accidentada trayectoria nacional durante las últimas décadas.

Como señalamos al comienzo de este Capítulo, la pérdida del estado parlamentario de los cuatro proyectos y la no aparición de nuevos proyectos en los últimos siete años no significa que el tema esté olvidado. Por el contrario, la Auditoría General de la Nación en su último informe (ver referencia Punto 5.1) sobre el ONABE, recuerda en una de sus críticas: “No existe en el ámbito de la Administración Pública Nacional un sistema de registración de bienes (muebles e inmuebles) que contenga la totalidad de los bienes del Estado. La Ley 24156 (art. 135) establece que el Poder Ejecutivo Nacional debía elevar un proyecto que organizar la administración de los bienes del Estado”.



Este Informe de la Auditoría General agrega, entre otros, que:

No existe un sistema integral e integrado de administración de los bienes con adecuadas interfaces informáticas con los demás componentes del Sistema de Administración Financiera.

No existe un órgano rector del sistema.

El registro está desactualizado ya que durante dos años el sistema no operó.

No es integral, ya que están excluidos los bienes muebles e inmuebles de carácter ferroviario.

No hay criterios homogéneos de valuación.

El seguimiento de la política pública en materia de normas, como ya se señaló en el Capítulo Segundo, estará asociado a la cantidad y, fundamentalmente, a la calidad de las normas que en el futuro se dicten.

## 6. Capítulo Sexto: ANÁLISIS COMPARADO

### 6.1. Situación de los bienes inmuebles estatales y tierras fiscales en cada provincia argentina

En las provincias argentinas el tratamiento de las políticas de los inmuebles estatales y tierras fiscales es completamente heterogéneo dependiendo en gran medida del grado de desarrollo económico de cada provincia o región, de la cantidad de población existente en cada jurisdicción, de la disponibilidad de tierras fiscales y de la época histórica del dictado de cada constitución provincial.

Es por ello que para poder identificar el rumbo que han tomado las políticas provinciales en la materia se hace necesario, en primera instancia, el análisis de las constituciones provinciales a fin de determinar que tratamiento se le ha dado al tema en cada jurisdicción.

Los ítems a investigar surgieron del análisis de los distintos aspectos que trata cada constitución en relación con los bienes inmuebles estatales y tierras fiscales.

Para ello se procedió a agrupar los temas tratados por las constituciones provinciales en tres conjuntos lo más homogéneos posibles denominándolos macrovariable.

El primer análisis, **Procedimientos legislativos aplicables sobre inmuebles estatales y tierras fiscales** (que se puede observar en la Tabla N° 1), se basó en la mención que se hace en cada constitución respecto a la ingerencia que le compete al Poder Legislativo en el tratamiento de las políticas referidas a estos temas.

El segundo análisis, **Posibilidad de acceso para los habitantes a los bienes inmuebles para la vivienda y a las tierras fiscales para la explotación productiva** (Tabla N ° 2), se trató de identificar la orientación y conceptualización de políticas que se han plasmado en los distintos plexos constitucionales.

Por último en el tercer caso, **Colonización de tierras fiscales – Criterios a aplicar** (Tabla N° 3), se centró el análisis en identificar que criterios explícitos se aplicarían a la colonización de tierras fiscales en aquellas provincias donde sus constituciones provinciales definen a la colonización como una política de estado.

Una vez obtenido este primer nivel de investigación se procedió a realizar una investigación detallada de las componentes de cada variable macro que se plantea a continuación.

### 6.1.1. Análisis de variables macro

#### **Procedimientos legislativos aplicables sobre inmuebles estatales y tierras fiscales (Tabla N°1)**

Las componentes analizadas fueron las siguientes:

- *Si la Legislatura aprueba transacciones, dispone desafectación del dominio público y disposición de bienes inmuebles /Regula la adquisición de bienes*

En este caso está establecida constitucionalmente la aprobación de la Legislatura en: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Neuquen y Santiago del Estero. Un caso particular es el de la provincia de Formosa donde la Legislatura autoriza la cesión de terrenos con objeto de utilidad social. También son un caso particular la ciudad de Buenos Aires y Formosa que también regulan la adquisición de bienes

- *Si la venta y locación de tierras fiscales y de otros bienes del dominio privado del Estado Provincial forman parte de los recursos del Tesoro provincial*

Todas las provincias salvo Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Tucumán consideran de manera

explícita la venta y locación de tierras fiscales y otros bienes inmuebles de las provincias como parte de los recursos del Tesoro Provincial.

- ❑ La adquisición o venta de bienes provinciales (bienes raíces) debe realizarse por subasta o licitación pública

Las constituciones de las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquen, Río Negro, Santa Cruz y Tucumán expresan de forma taxativa que la compra o venta de bienes inmuebles de dominio privado deben realizarse por subasta o licitación pública.

- ❑ *Legisla sobre el uso y enajenación de las tierras fiscales*

Las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán expresan el interés específico sobre el tema al mencionarlo de manera explícita en sus respectivas constituciones.

### **Posibilidad de acceso para los habitantes a los bienes inmuebles para la vivienda y a las tierras fiscales para la explotación productiva (Tabla Nº 2)**

- ❑ Auspicia regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva/ perfeccionamiento de los títulos de inmuebles rurales /Procura el acceso a la propiedad de la tierra

Las provincias de Catamarca, Chubut, Jujuy, La Rioja, Nuequen, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero definen constitucionalmente la importancia que le asignan al acceso a la vivienda y a las tierras fiscales para la radicación definitiva de los habitantes de sus territorios al avanzar sobre las temáticas de regularización dominial y catastral de las propiedades, perfeccionamiento de los títulos de los inmuebles rurales y el fomento del acceso a la propiedad de la tierra.

Un caso particular es el de la Provincia de Buenos Aires ya que se establece constitucionalmente que el estado provincial garantizará el

acceso a la propiedad de un lote de terreno para erigir su vivienda familiar de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en municipios de hasta 50.000 habitantes.

- *Garantiza a indígenas el respeto a la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan / La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes de tierras públicas*

Las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Neuquen, Río Negro y Salta consideran a nivel constitucional el respeto de las tierras poseídas por los pueblos aborígenes y en algunos casos los colocan en situación preferencial en el caso de adjudicación de tierras públicas o fiscales.

- *El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes de colonización*

En las constituciones de las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquen, Río Negro, San Juan, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego se estableció que la forma de adjudicación de tierras públicas o fiscales dependería de los planes de colonización que se aprobaran oportunamente.

- *Legislar sobre leyes de colonización/ Promover la colonización de tierras fiscales*

En las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquen, Río Negro, San Luis, San Juan, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego constitucionalmente se asume como política de estado legislar y promover leyes de colonización de las tierras públicas o fiscales.

### **Colonización de tierras fiscales – Criterios a aplicar (Tabla N°3)**

Al analizar los criterios de colonización aplicados a las tierras fiscales vemos que en algunos casos son contradictorios entre sí ya que por un lado se plantea

incorporación de nuevas tecnologías y por otro se prefiere, al menos en teoría, a aquellos grupos pobladores de condiciones sociales y económicas más desfavorables.

- ❑ *Distribución de la tierra por unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino / unidad productiva máxima de 5000 ha*

Las provincias de Catamarca, Chaco, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego expresan que la distribución de la tierra se hará en unidades económicas de tipo familiar mientras que solamente en la constitución de Formosa se expresa un límite de superficie máxima en las 5.000 has.

- ❑ *Explotación directa y racional por el adjudicatario*

Todas las provincias mencionadas en el ítem anterior y Santa Fe, propugnan que la explotación de las tierras fiscales adjudicadas sea efectuada directa y racionalmente por el eventual adjudicatario.

- ❑ *Promoción actividades rurales alternativas, radicación de agroindustrias y preservación ambiental / industrias / generación y transferencia de tecnología*

Las constituciones de las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, La Pampa y Santiago del Estero hacen hincapié sobre la necesidad de tomar como variables en la colonización a la diversificación de la producción, el procesamiento de los productos primarios. Sólo Chaco y La Pampa incluyen como posible destino para la cesión de tierras fiscales a la radicación de industrias.

- ❑ *Promoción de la producción /generación de empleo*

En este caso estos criterios de colonización son mencionados taxativamente en las constituciones de las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero.

- ❑ *Beneficiarios preferenciales: aborígenes, ocupantes, pequeños productores, cooperativas y entidades intermedias sin fines de lucro*

Las cartas magnas de Catamarca, Chaco, Jujuy, La Pampa, Neuquén, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero establecen los grupos étnicos o de determinadas condiciones económicas como beneficiarios preferenciales para la adjudicación de tierras fiscales.

- ❑ *Trámite preferencial y sumario para el otorgamiento de los títulos*

Las constituciones de Chaco, Jujuy, La Pampa, San Juan y Tierra del Fuego resaltan como un aspecto importante que la administración proceda a otorgar los títulos de propiedad mediante trámites preferenciales y sumarios.

- ❑ *Ocupación Territorial / Promoción de regiones )*

Las constituciones de Catamarca, Formosa, Río Negro y Santiago del Estero proponen utilizar la colonización de tierras para promover regiones menos desarrolladas de sus territorios provinciales, mientras que Chubut adopta el criterio de ocupación territorial como elemento principal de su política de colonización.

- ❑ *Creación por ley del organismo encargado de la adjudicación de la tierra / Creado por la Constitución / Entes de Desarrollo*

Sólo las provincias de Chaco, Jujuy y La Rioja desde sus constituciones definen que por ley se realizará la creación de entes específicos encargados la adjudicación y colonización de tierras. Entretanto Formosa y Santa Cruz a través de sus constituciones crean formalmente los organismos responsables de esta temática mientras que la constitución de Río Negro crea dos entes de desarrollo regionales específicos cuyo objetivo es más abarcativo ya que plantea igualar el progreso social, cultural y económico de todas las regiones de la Provincia para su definitiva integración.

### **6.1.2. Políticas desarrolladas por las provincias con respecto a los inmuebles estatales y las tierras fiscales**

En esta etapa del análisis procederemos a relevar la Provincia de Corrientes para conocer si se han desarrollado legislación y políticas específicas según las orientaciones definidas a nivel constitucional. También centraremos el análisis en la creación de organizaciones públicas a las que se les asigna como misión específica la administración y gestión de los inmuebles estatales y/o tierras fiscales y qué desempeño han tenido las mismas respecto a las políticas y objetivos proyectados.

### **Provincia de Corrientes <sup>21</sup>**

En el análisis de las variables macro encontramos que la Constitución de la Provincia de Corrientes en su artículo 83 establece que se promoverá la colonización de tierras fiscales y que además se legislará sobre el uso y enajenación de las mismas, sin avanzar en la definición de criterios de colonización ni en la creación de un organismo encargado del tema específico.

#### **Legislación sobre la conformación del organismo ejecutor y las políticas de colonización de tierras**

##### **Organismo Ejecutor**

La Ley Provincial N°3.228, de diciembre de 1974, creo el INSTITUTO CORRENTINO DE COLONIZACION (I.C.C.) como organismo autárquico dependiente del Poder Ejecutivo de la Provincia, con personalidad jurídica propia del Derecho Público y competencia para actuar en el campo del Derecho Público y Privado y estableció las condiciones bajo las cuales se procedería a la colonización de tierras.

El ICC, sucesor de la Dirección de Estructuras Agropecuarias que le transfirió todos sus bienes, tenía una dirección colegiada cuya presidencia era desempeñada por el señor Ministro de Agricultura y Ganadería. El Directorio estaba integrado por cuatro representantes del gobierno de la provincia (de los cuales uno sería designado Vicepresidente), uno del Banco de la Provincia de Corrientes, uno por la entidad numérica más representativa de los productores agropecuarios de la Provincia, uno por

---

<sup>21</sup> Pagina web del Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA)  
[www.icaa.gov.ar](http://www.icaa.gov.ar)



la entidad numéricamente más representativa del comercio e industria de la Provincia y uno por la Asociación de Sociedades Rurales de Corrientes.

En diciembre del 2001, por el Decreto Ley 212/01, se crea el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA) como organismo autárquico, que unifica al Instituto Correntino del Agua, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Dirección de Hidráulica, Dirección de Minería y Subdirección de Gestión Ambiental y al Instituto Correntino de Colonización.

El ICAA esta presidido por un Administrador General, con tres áreas técnicas bien definidas, la Gerencia de Ingeniería (autoridad de aplicación del Código de Aguas y encargada de los proyectos y ejecución de las obras hídricas), la Gerencia de Gestión Ambiental (autoridad de aplicación de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras) y la Gerencia de Tierras Fiscales, Suelos y Minería (autoridad de aplicación de la Ley de Colonización -Nº 3.208-, de la Ley de Suelos y de la Ley de Minería).

El ICCA cuenta con financiación propia en base a los recursos provenientes de derecho especial de concesión por el uso de agua pública, registros de consultores ambientales, ventas de tierras fiscales, arriendo de islas fiscales y concesión para extracción de arena en los ríos Paraná y Uruguay.

Cuando se accede a la información disponible en la página web del organismo se observa que enfatiza su accionar en ser la única autoridad del agua en la provincia y en la jerarquización de la gestión ambiental colocando aparentemente en un segundo plano el tema colonización de tierras aunque es la Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 3208.

### **Política de colonización de tierras**

#### **a.- Objetivos**

Los objetivos que la Ley 3.208 perseguía en el momento de su dictado eran los siguientes:

- ❑ Posibilitar el acceso a la propiedad de los productores agrarios que carecían de bienes inmuebles rurales o que los poseían en extensión inferior a la de la unidad económica de explotación.
- ❑ Eliminar el minifundio.

- ❑ Lograr el mejoramiento del nivel técnico de las explotaciones agrícolas y ganaderas que encarasen los beneficiarios de lotes fiscales a adjudicar o adjudicados por la Provincia, tendiente a llevar mayor bienestar a los productores rurales, incrementar y diversificar la producción con eficiencia para romper el estancamiento que generaba el monocultivo tanto en lo económico como en lo social.

#### **b- Misión y atribuciones del Organismo ejecutor**

Para ello a la Autoridad de Aplicación se le fijó la misión de programar, dirigir y ejecutar los planes de colonización de la Provincia de Corrientes, de realizar el reagrupamiento parcelario rural y la estabilización de los productores agropecuarios en las tierras que trabajaban con la finalidad de promover el desarrollo socio-económico del sector agropecuario prestando apoyo financiero, técnico y crediticio a los mismos.

Las atribuciones asignadas al I.C.C. fueron las de:

- ❑ Crear o promover la formación de colonias con productores agropecuarios para luego facilitarles el acceso a la propiedad de la tierra en unidades económicas de explotación.
- ❑ Administrar sus tierras fiscales, adquirir inmuebles del dominio privado mediante convenio, licitación, remate público o expropiación y enajenarlos conforme a las disposiciones de la Ley de colonización.
- ❑ Intervenir directa o indirectamente en los arrendamientos y aparcerías de las tierras rurales, prestando asesoramiento técnico y legal.
- ❑ Reagrupar extensiones de tierra rural minifundiarias, sea por compra o expropiación y fomentar toda acción que tienda al mismo fin mediante asistencia técnica, financiera u otras.

#### **c- Registro de Tierras y de potenciales adjudicatarios**

Como forma de determinar la situación jurídica de las tierras explotadas la Ley 3208 creó un Libro de Registro, a los fines potenciales de su adquisición, expropiación y adjudicación. El Libro de Registro sería reglamentado para establecer su organización, características y el modo de funcionamiento. Es de destacar que dicho Registro que podría denominarse como una base de datos sobre tierras fiscales de la

Provincia no está disponible para el acceso a los interesados y menos aún para el público en general.

Los lotes serían ofrecidos en venta a los productores agropecuarios inscriptos en el Registro de Aspirantes a Lotes de Colonización creado por la misma Ley y llevado por el I.C.C.

#### **d- Condiciones para acceder a tierras fiscales**

Los postulantes para la adjudicación de los predios o parcelas fiscales (propias o adquiridas) se seleccionaban en base a los siguientes criterios:

- ❑ Productores agropecuarios que hayan sido desalojados con sentencia judicial basada en la finalización del plazo contractual de la tenencia como arrendatarios o aparceros de las tierras que ocupaban.
- ❑ Productores agropecuarios que ocupasen a título precario o en arrendamiento, las tierras adquiridas.
- ❑ Productores agropecuarios de profesión, prefiriéndose dentro de éstos a los que, siendo más antiguos y teniendo una familia legítima y numerosa, tengan conocimientos especiales acordes con las características de las explotaciones a realizarse en los lotes, de forma de asegurar un racional aprovechamiento, debiendo poseer capacidad para adquirir bienes y disponer de los mismos, como norma general.
- ❑ Propietarios individuales de tierras calificadas como minifundiarias por su extensión inferior a la unidad económica de explotación, siempre que previamente vendan particularmente la propiedad minifundiaria o la entreguen al I.C.C. facilitando un proceso de reagrupamiento parcelario.

#### **e- Obligaciones de los adjudicatarios**

El principal requisito establecido por ley para todos los adjudicatarios de tierras fiscales en toda la Provincia, es poblar y habitar personalmente con su familia declarada, el lote adjudicado, como así también construir -en el término de tres años- su casa habitación e introducir de mejoras en la tierra adjudicada.

Además, una vez cumplido con el pago total se gestiona el Decreto que autoriza a la Escribanía de Gobierno a extender la escritura traslativa de dominio, exigiéndosele para ello tener el Impuesto Inmobiliario Rural al día.

Según el art. 54 de la Ley 3228, una de las condiciones esenciales establecidas a los adjudicatarios de las tierras es que sólo podrán realizar la venta luego de 6 años contados desde la fecha de extensión del título de propiedad,

La falta de cumplimiento de algunas de estas condiciones implica la retrocesión del dominio a favor del ICAA, sin indemnización alguna al adjudicatario.

### **De la teoría a la realidad**

La Provincia de Corrientes desde el año 1910 ha procedido a la colonización de tierras fiscales. Desde ese entonces se han ido sucediendo distintos organismos provinciales responsables de la temática pero a pesar de la larga historia administrativa en el tema surgen los siguientes inconvenientes:

- ❑ Alto nivel de morosidad en el pago de las tierras fiscales adjudicadas.
- ❑ Ocupación ilegal de tierras fiscales rurales durante más de 20 años<sup>22</sup> (Colonia Madariaga y El Caimán en el Departamento San Miguel, Paraje San José en el Departamento Lavalle)
- ❑ Compra y venta indebida de campos para producción de soja en la Colonia El Ciervo, en el departamento de San Miguel.
- ❑ Falta de control de la Autoridad de Aplicación sobre las obligaciones de los adjudicatarios de tierras fiscales.
- ❑ Falta de Transparencia: No fue posible acceder al Registro de Tierras Fiscales ni al Registro de Potenciales Adjudicatarios, la información tampoco está publicada en la página web del ICAA.

---

<sup>22</sup> <http://minprodcorrientes.gov.ar/nota6.htm>

## **6.2. Análisis comparado de la situación de los bienes inmuebles estatales y tierras fiscales en otros países**

### **Colombia**

#### **Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos (PROGA)<sup>23</sup>**

La República de Colombia ha encarado desde el año 2003 un Programa de Renovación de la Administración Pública, dentro del cual se enmarca el Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos – PROGA –.

El programa define como gestión eficiente a la optimización del uso de los activos en propiedad del Estado, dentro del desarrollo normal de su cometido estatal, o en su defecto a través de la transferencia, aporte o traspaso bajo otras modalidades a otros entes públicos para el desarrollo de actividades o proyectos de impacto social, y en último caso la enajenación a título oneroso cuando no sea factible lograr los objetivos anteriores, o cuando la tenencia redunde en costos no recuperables o en actividades dispendiosas o improductivas.

El PROGA tiene como objetivo el desarrollo de un sistema de gestión eficiente de activos públicos que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado. Por otra parte, su implantación generaría mejora en la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, dado que los recursos físicos de las entidades estatales serían proporcionales a sus necesidades, se eliminarían las erogaciones destinadas al mantenimiento de activos ociosos y los activos se emplearían en labores comunitarias.

Es necesario tener en cuenta que, este programa cuenta con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ya que las bases para el desarrollo del mismo han sido financiadas por el BID en un 75% a través de fondos no reembolsables. Esta política del organismo multilateral seguida en Colombia es similar a la propulsada por el BID en

---

<sup>23</sup> [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion\\_Conpes/3251.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/3251.pdf) – Documento Conpes 3251: Renovación de la administración pública: programa para la gestión eficiente de activos públicos (fase I: activos fijos - inmobiliarios) - Bogotá, D.C., Octubre 20 de 2003

préstamos otorgados a otros países de la región como Argentina, Uruguay, Chile y Brasil.

Este proyecto de programa y otros relacionados con la reforma de la Administración Pública colombiana dieron origen a un proyecto de préstamo sobre reforma estatal. En el documento de elevación para la aprobación del préstamo, presentado al Directorio del BID, el staff del BID señala que la acción del organismo multilateral de crédito es coordinada y complementaria de políticas desarrolladas por el Banco Mundial en Colombia. Esto se debe a que el BIRF sólo efectuará desembolsos en otros préstamos siempre y cuando el desarrollo del préstamo del BID tenga avances efectivos.

Posteriormente, en el año 2004, el BID aprobó para Colombia el préstamo (CO-0266) por US\$ 10.346.000 denominado Programa de Renovación de la Administración Pública.

Como ya se menciona, dentro de los componentes aparece el tema fortalecimiento de los sistemas transversales de gestión que tiene como objetivo mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la APN, a saber, la gestión jurídica y la gestión de activos fijos.

### **Diagnóstico de la Situación de los Activos Fijos Estatales<sup>24</sup>**

Las entidades públicas colombianas han sido receptoras de inmuebles cuya tenencia no corresponde con su objetivo ni con su misión. En consecuencia, los activos se acumulan<sup>25</sup>, su asignación es deficiente, son subutilizados<sup>26</sup>, y tienden a convertirse en generadores de gasto por una explotación inadecuada y en fuente de conflictos legales por apropiaciones indebidas.

---

<sup>24</sup> Opinión del BID en documento de elevación para la aprobación del préstamo Programa de Renovación de la Administración Pública (CO-0266) compartido por el Gobierno de Colombia.

<sup>25</sup> Según la Contaduría General de la Nación son cerca de 25.000 inmuebles pertenecientes a 187 entidades, de las 302 existentes al nivel nacional.

<sup>26</sup> Se gastan más de US\$ 70 millones al año en arrendamiento, mientras subsiste una importante cantidad de predios públicos deteriorándose sin ocupación.

La deficiente gestión de activos se debe a la carencia de:

- ❑ una cultura gerencial;
- ❑ un sistema de información integral;
- ❑ una estructura normativa que facilite los procesos de venta, transferencia y/o aporte de activos;
- ❑ incentivos para que las entidades gestionen y/o desacumulen activos no productivos; y
- ❑ un órgano rector que coordine, controle y formule las políticas requeridas para una gestión eficiente de los activos de la Nación.

En realidad no existe en Colombia una cultura de gestión de activos que incorpore parámetros de comportamiento empresarial motivados por la renta y la utilización eficiente de los bienes. En general, se ha detectado que las entidades podrían estar incrementando la tenencia de activos, entre otras razones porque pueden presionar para lograr presupuestos cada vez más altos para el mantenimiento<sup>27</sup>; y aseguramiento de los mismos, lo cual les permite mayor nivel de contratación.

Tampoco se cuenta con un sistema de información confiable, completo y oportuno como herramienta para la gestión de activos. Muestreos preliminares entre la información de las entidades y la de la Contaduría General de la Nación (CGN) reflejan el caos existente que se explica, en parte, por falta de estándares de control:

- ❑ el porcentaje de coincidencia entre el número de inmuebles de la entidad y la de la CGN no supera el 40% en la mayoría de los casos;
- ❑ los archivos de la CGN contemplan campos de información suficientes para realizar la validación, pero gran número de los campos están vacíos, y
- ❑ no existe siempre una coincidencia entre el informe legal del inmueble a la CGN y la situación legal real del predio.

---

<sup>27</sup> La participación de los gastos de mantenimiento en el gasto total del gobierno central dobló entre 1992 y el 2002.

El marco normativo referido a la enajenación, traspaso y gestión de los activos del Estado se encuentra compuesto de una amplia gama de disposiciones consignadas en la Constitución, el Código Civil, leyes orgánicas, reglamentos y decretos varios, y normas de procedimientos y actuación. Además de disperso, el marco es confuso, no reconoce los principios esenciales del mercado y la formación del precio de los bienes disponibles para la venta obedece a un ambiguo conjunto de metodologías de valoración (valor en libros, ajustes por inflación, avalúos elaborados por entidades oficiales, etc.). En definitiva el sistema no provee las herramientas jurídicas necesarias para ejecutar acciones discrecionales tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión.

A pesar de su complejidad, la legislación no prevé ningún tipo de rendición de cuentas de los resultados del uso, conservación y vigilancia de los inmuebles asignados. A su vez carece de incentivos para la liquidación de los inmuebles no productivos y, al no proveer protección a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, los inhibe de explotar todas sus facultades cuando éstas no se desprendan de una interpretación literal y mandataria del texto legal. Es decir, promueve incentivos perversos hacia el *status quo* por riesgos legales.

Tampoco existe una visión general de largo plazo, que permita generar políticas destinadas a lograr una mayor eficiencia y eficacia en las transacciones de adquisición, disposición y asignación de los activos fijos. La inexistencia de una unidad rectora para generar dichas políticas y alternativas de gestión al interior de la administración y con el mercado, ha conducido a una dispersión de responsabilidades, a una total ausencia de coordinación interinstitucional, a pérdidas considerables, y a una negligencia por parte de las entidades hasta para entregar informes confiables a la CGN, que permitan el levantamiento de inventarios realistas.

### **Estrategia y acciones iniciales del gobierno colombiano para la reforma de la gestión de activos fijos**

En el tema de *gestión de activos* el gobierno acordó una serie de condicionalidades con el Banco Mundial (cambios en la legislación y levantamiento de inventario), y viene desarrollando una serie de actividades en la materia. Se formuló, con el apoyo del BID, y aprobó un documento del Consejo Nacional de Política



Económica y Social (CONPES), bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Planeación, en el que se fijan los “lineamientos de política para la gestión eficiente de los activos públicos” ya descritos en la introducción.

También se está realizando un inventario de bienes inmuebles y de normas que regulan la gestión de activos inmuebles, de forma directa e indirecta. Asimismo, se conformó un Grupo de Trabajo en que participan, entre otros, el Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHyCP), un comité asesor externo, entre otros, para coordinar este proceso; y se contrataron servicios para: elaborar el Programa de Gestión de Activos Fijos (PROGA), formular las bases conceptuales del Sistema de Información Gerencial de Activos (SIGA), y estructurar un Plan de Trabajo de Inventarios.

#### **4. Descripción del programa financiado por el BID**

El rediseño e implantación de un sistema de *gestión de activos* tendrá como objetivo la transición hacia una cultura gerencial en el sector, destinada a lograr una mayor eficiencia y eficacia en las transacciones de adquisición, disposición, mantenimiento y asignación de los activos.

El préstamo del BID financiará el desarrollo y puesta en marcha de:

- ❑ un Sistema de Información Gerencial de Activos (SIGA);
- ❑ la revisión del marco normativo;
- ❑ la implantación de un nuevo modelo para la gestión de activos.

Ello permitirá poner en marcha las propuestas contenidas en el Programa de Gestión de Activos (PROGA), en el marco del documento CONPES correspondiente. Como instancia superior del PROGA se creará una Comisión Intersectorial, integrada por los titulares o delegados del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y un representante del Presidente de la República.

La Comisión Intersectorial será la responsable de la coordinación y orientación de la ejecución de las funciones relacionadas con la gestión eficiente de activos

públicos. La conformación y la definición de sus funciones hacen parte de un proyecto de Decreto que deberá ser aprobado por el Gobierno Colombiano.

Las actividades previstas en el PROGA parten del desarrollo y puesta en marcha de un SIGA, compuesto por una base de datos del inventario de activos públicos depurada y actualizada. El SIGA será alimentado por la información que las diferentes entidades de la APN envíen a la CGN, y utilizado para la toma de decisiones de gestión, a partir de indicadores preestablecidos que serán calculados conforme a metodologías de general aceptación. Para ello el BID financiará:

- ❑ construcción de la base de información y el diseño e implantación de mecanismos que permitan su actualización permanente;
- ❑ depuración de la titularidad jurídica y registro;
- ❑ actualización contable;
- ❑ avalúos, principalmente de los inmuebles a subastarse;
- ❑ levantamiento e incorporación de información relacionada con los gastos de mantenimiento y arrendamientos de las entidades;
- ❑ adquisición de software y equipos necesarios para poner en funcionamiento el sistema;
- ❑ la capacitación de funcionarios en esta nueva cultura de gestión y en el manejo del SIGA.

A partir del inventario normativo se identificará todas las restricciones legales y de procedimiento relacionadas con la liquidación y transferencia de activos, y en el marco de las condicionalidades acordadas con el Banco Mundial (BM), el programa financiará la revisión y análisis de dicho inventario, y la formulación de una propuesta legal que unifique y actualice las normas para la gestión de activos, institucionalice el nuevo modelo de gestión, y reconozca las reglas de actuación del mercado. Dicho proyecto deberá hacer énfasis en los procedimientos aplicables a concesiones, compraventas y liquidaciones, intentando lograr un equilibrio entre la existencia de un margen de discrecionalidad en las actuaciones y el establecimiento de controles efectivos y constantes.

En esta misma dirección, el programa también financiará la formulación de propuestas, en coordinación con el MHyCP, de incentivos a la enajenación de activos prescindibles y a su mejor utilización.

Finalmente, el programa apoyará el diseño e implantación de un nuevo modelo para la gerencia de activos, mencionado en el punto anterior, basado en la centralización de la gestión, la descentralización de la administración y mantenimiento, y la aplicación de criterios de rentabilidad, eficiencia y eficacia. Para lo cual se financiará en forma decreciente la conformación de un grupo técnico de apoyo a la Comisión Intersectorial que será responsable de dar soporte en la formulación de:

- ❑ las políticas con el fin de lograr una gestión eficiente de los activos,
- ❑ los cambios normativos, regulatorios y de incentivos adelantados,
- ❑ las recomendaciones específicas de gestión para la Comisión Intersectorial, bien sea al interior de la administración pública o con el mercado, y
- ❑ reportes y circulares que incluyan indicadores de gestión y resultados, disponibilidad y necesidades de activos en cada entidad, transacciones efectuadas, ingresos y ahorros generados.

La expedición del Decreto que crea dicha Comisión será condición previa especial para el desembolso de recursos del préstamo para financiar el grupo técnico de apoyo.

### **Conclusión preliminar**

Como se ha podido observar a lo largo del diagnóstico, la descripción y el contenido del programa comprometido con el BID, la política y la gestión de los activos fijos estatales en Colombia guardan bastante similitud con las que se ha intentado desarrollar en Argentina y otros países de esta parte del continente.

Durante el año 2006, se hará un seguimiento de este programa que implementa Colombia a fin de analizar los avances o fracasos que logren en la reorganización de la gestión de los activos fijos como así también analizar el curso que se le dado a este tema en otros países de la región (Uruguay, Brasil y Chile). Asimismo se intentará

analizar países donde la gestión de activos fijos no se limita a la reducción del gasto público y a la disminución del déficit fiscal sino también a la aplicación de políticas de planificación en el uso de los inmuebles estatales.

## Variables macro aplicadas a las constituciones provinciales

**Tabla Nº 1: Procedimientos legislativos aplicables sobre inmuebles estatales y tierras fiscales**

Provincia	Aprueba transacciones (incluyendo concesión y permiso de uso), dispone desafectación del dominio público y disposición de bienes inmuebles(1)/ Autoriza cesión de terrenos con objeto de utilidad social (2)/ Regula adquisición de bienes (3)	Recursos del Tesoro provincial: entre ellos los de renta y locación de tierras fiscales y de otros bienes del dominio privado del Estado Provincial	La adquisición o venta de bienes provinciales (bienes raíces) debe realizarse por subasta o licitación pública	Legisla sobre el uso y enajenación de las tierras fiscales
Cdad. de Bs. As.	Sí (arts. 80 <sup>3</sup> y 82 <sup>1</sup> )	No	No	No
Buenos Aires	No	No	No	No
Catamarca	Sí <sup>1</sup> (art. 110)	Sí (art. 171)	Sí (art. 174)	Sí (art. 110)
Chaco	No	Sí (art.55)	Sí (art. 67)	No
Córdoba	No	Sí (art. 72)	No	Sí (art. 110)
Corrientes	No	No	Sí (art. 22)	Sí (art. 83)
Chubut	Sí <sup>1</sup> (art. 97)	Sí (art. 92)	Sí (art. 96)	Sí (art. 97)
Entre Ríos	No	No	Sí (art. 44)	Sí (art. 45 y 81)
Formosa	Sí <sup>3</sup> (art. 120)	Sí (art. 54)	Sí (art. 49)	Sí (art. 45)
Jujuy	Sí <sup>1 y 2</sup> (art. 123)	Sí (art. 79)	Sí (art. 85)	Sí (art. 74)
La Pampa	No	Sí (art. 43)	No	Sí (art. 68)
La Rioja	No	Sí (art. 69)	Sí (art. 72)	Sí (art. 102)

Fuente: Textos de Constituciones Provinciales

Nota: Los números entre paréntesis hacen referencia al texto que aparece en cada constitución indicado como superíndice cada artículo en particular

## Variables macro aplicadas a las constituciones provinciales

**Tabla Nº 1: Procedimientos legislativos aplicables sobre inmuebles estatales y tierras fiscales (continuación)**

Provincia	Aprueba transacciones (incluyendo concesión y permiso de uso), dispone desafectación del dominio público y disposición de bienes inmuebles(1)/ Autoriza cesión de terrenos con objeto de utilidad social (2)/ Regula adquisición de bienes (3)	Recursos del Tesoro provincial: entre ellos los de renta y locación de tierras fiscales y de otros bienes del dominio privado del Estado Provincial	La adquisición o venta de bienes provinciales (bienes raíces) debe realizarse por subasta o licitación pública	Legisla sobre el uso y enajenación de las tierras fiscales
Mendoza	No	No	Sí (art. 37)	Sí (art. 99)
Misiones	No	No	No	Sí (art. 101)
Neuquen	Sí <sup>2</sup> (art. 101)	Sí (art. 213)	Sí (art. 224)	Sí (art. 101)
Río Negro	Sí (art. 139)	Sí (art. 93)	Sí (art. 98)	No
San Luis	No	Sí (art.90)	No	No
San Juan	No	Sí (art. 14)	No	Sí (art. 150)
Salta	No	Sí (art. 66)	No	Sí (art. 127)
Santa Cruz	No	Sí (art. 37)	Sí (art. 41)	Sí (art. 104)
Santa Fe	No	Sí (art. 5)	No	Sí (art. 155)
Sgo del Estero	Sí (art. 106)	Sí (art. 91)	No	Sí (art. 106)
T. del Fuego	No	Sí (art. 66)	No	Sí (art. 105)
Tucumán	No	No	Sí (art. 63)	Sí (art.63)

Fuente: Textos de Constituciones Provinciales

Nota: Los números entre paréntesis hacen referencia al texto que aparece en cada constitución indicado como superíndice cada artículo en particular

**Tabla Nº 2: Posibilidad de acceso para los habitantes a los bienes inmuebles para la vivienda y a las tierras fiscales para la explotación productiva**

Provincia	Auspicia regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva (1)/ perfeccionamiento de los títulos de inmuebles rurales (2)/Procura el acceso a la propiedad de la tierra (3)/ Acceso a lote de terreno para familias que se radiquen en el interior de la provincia (4)	Garantiza a indígenas el respeto a la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan (1)/ La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes de tierras públicas(2)	El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes de colonización	Legislar sobre leyes de colonización/ Promover la colonización de tierras fiscales
Ciudad de Buenos Aires	Sí <sup>1</sup> (art. 31)	No	No	No
Buenos Aires	Sí <sup>4</sup> (art. 36)	Sí <sup>1</sup> (art. 36)	No	No
Catamarca	Sí <sup>3</sup> (art. 51)	No	Sí (art. 51)	Sí (art. 110)
Chaco	No	Sí <sup>2</sup> (art. 42)	Sí (art. 42)	Sí (art. 42)
Córdoba	No	No	Sí (art. 110)	Sí (sí art. 110)
Corrientes	No		No	Sí (art. 83)
Chubut	Sí <sup>3</sup> (art. 95)	Sí <sup>1</sup> (art. 95)	Sí (art. 95)	Sí (art. 95)
Entre Ríos	No	No	No	No
Formosa	No	Sí <sup>1</sup> (art. 79)	Sí (art. 40 y 45)	Sí ( art. 120)
Jujuy	Sí <sup>3</sup> (art. 74)	No	Sí (art. 74)	Sí (art. 74)
La Pampa	No	No	No	Sí (art. 34 y 68)
La Rioja	Sí <sup>2</sup> (art. 61)	No	No	Sí (art. 61)

Fuente: Constituciones Provinciales

**Tabla Nº 2: Posibilidad de acceso para los habitantes a los bienes inmuebles para la vivienda y a las tierras fiscales para la explotación productiva (continuación)**

Provincia	Auspicia regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva/ perfeccionamiento de los títulos de inmuebles rurales (2)/Procura el acceso a la propiedad de la tierra (3) )/ Acceso a lote de terreno para familias que se radiquen en el interior de la provincia (4)	Garantiza a indígenas el respeto a la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan (1)/ La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes de tierras públicas(2)	El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes de colonización	Legislar sobre leyes de colonización (1) / Promover la colonización de tierras fiscales (2)
Mendoza	No	No	No	No
Misiones	Sí <sup>3</sup> (art. 55)	No	Sí (art. 54)	Sí <sup>1</sup> (art. 101)
Neuquen	Sí <sup>3</sup> (art. 239)	Sí <sup>1</sup> (art. 239)	Sí (art. 239)	Sí (art. 239)
Río Negro	Sí <sup>3</sup> (art. 40)	Sí <sup>1</sup> (art. 42)	Sí (art. 75)	Sí (art. 75)
San Luis	No	No	No	Sí (art. 83)
San Juan	No	No	Sí (art. 115)	Sí (art.115)
Salta	Sí <sup>3</sup> (art. 76)	Sí <sup>1 y 2</sup> (art.15)	Sí (art. 76)	Sí (art. 76)
Santa Cruz	Sí <sup>3</sup> (art. 71)	No	Sí (art. 71)	Sí (art. 104)
Santa Fe	Sí <sup>3</sup> (art. 28)	No	No	Sí (art. 28)
Santiago del Estero	Sí <sup>3</sup> (art. 37)	No	Sí (art. 100)	Sí (art. 100)
Tierra del Fuego	No	No	Sí (art. 82)	Sí (art. 82)
Tucumán	No	No	No	No

Fuente: Constituciones Provinciales



**Tabla Nº 3: Colonización – Criterios a aplicar**

Provincia	Distribución por unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino (1)/ unidad productiva máxima de 5000 ha (2)	Explotación directa y racional por el adjudicatario	Promoción activ. rurales alternativas, radicación de agroindustrias, preservación ambiental (1) / industrias (2)/ generación y transferencia de tecnología (3)	Promoción de la producción (1)/ Generación de empleo (2)	Beneficiarios preferenciales: aborígenes, ocupantes, pequeños productores, cooperativas y entidades intermedias sin fines de lucro	Trámite preferencial y sumario para el otorgamiento de los títulos	Ocupación Territorial (1)/ Promoción de regiones (2)	Creación por ley del organismo encargado de la adjudicación de la tierra (1)/ Creado por la Constitución (2)/ Entes de Desarrollo (3)
Ciudad de Buenos Aires	No	No	No	No	No	No	No	No
Buenos Aires	No	No	No	No	No	No	No	No
Catamarca	Sí <sup>1</sup> (art. 52)	Sí (art. 52)	Sí <sup>1</sup> (art. 55)	Sí <sup>1</sup> (art. 55)	Sí (art. 52)	No	Sí <sup>2</sup> (art. 52)	No
Chaco	Sí <sup>1</sup> (art. 42)	Sí (art. 42)	Sí <sup>1, 2 y 3</sup> (art. 42-43)	Sí <sup>1 y 2</sup> (art. 42)	Sí (art. 42 y 43)	Sí (art. 42)	No	Sí <sup>1</sup> (art. 43)
Córdoba	No	No	No	No	No	No	No	No
Corrientes	No	No	No	No	No	No	No	No
Chubut	No	No	No	Sí <sup>1 y 2</sup> (art. 95)	No	No	Sí <sup>1</sup> (art. 95)	No
Entre Ríos	No	No	No	No	No	No	No	No
Formosa	Sí <sup>2</sup> (art. 45)	Sí (art. 45)	Sí <sup>3</sup> (art. 67)	Sí <sup>1</sup> (art. 45)	No	No	Sí <sup>2</sup> (art. 67)	Sí <sup>2</sup> (art. 67)
Jujuy	Sí <sup>1</sup> (art. 74)	Sí (art. 74)	No	Sí <sup>1</sup> (art. 74)	Sí (art. 74)	Sí (art. 74)	No	Sí <sup>1</sup> (art. 74)
La Pampa	Sí <sup>1</sup> (art. 35)	Sí (art. 35)	Sí <sup>2</sup> (art. 35)	No	Sí (art. 35)	Sí (art. 35)	No	No
La Rioja	Sí <sup>1</sup> (art. 61)	No	No	Sí <sup>1 y 2</sup> (art. 61)	No	No	No	Sí <sup>1</sup> (art. 58)
Mendoza	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Constituciones provinciales

Tabla Nº 3: Colonización – Criterios a aplicar (continuación)

Provincia	Distribución por unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino(1)/ unidad productiva máxima de 5000 ha (2)	Explotación directa y racional por el adjudicatario	Promoción activ. rurales alternativas, radicación de agroindustrias, preservación ambiental (1) / industrias (2)/ generación y transferencia de tecnología (3)	Promoción de la producción (1)/ Generación de empleo (2)	Beneficiarios preferenciales: aborígenes, ocupantes, pequeños productores, cooperativas y entidades intermedias sin fines de lucro	Trámite preferencial y sumario para el otorgamiento de los títulos	Ocupación Territorial (1)/ Promoción de regiones (2)	Creación por ley del organismo encargado de la adjudicación de la tierra (1) / Creado por la Constitución (2)/ Entes de Desarrollo (3)
Nuequen	Sí <sup>1</sup> (art. 239)	Sí (art. 239)	No	No	Sí (art. 239)	No	No	No
Río Negro	Sí <sup>1</sup> (art. 75)	Sí (art. 75)	No	Sí <sup>1</sup> (art. 75)	No	No	Sí <sup>2</sup> (art. 110)	Sí <sup>3</sup> (art. 110)
San Luis	No	No	No	No	No	No	No	No
San Juan	Sí <sup>1</sup> (art. 115)	Sí (art. 115)	No	No	Sí (art. 115)	Sí (art.115)	No	No
Salta	No	No	No	No	No	No	No	No
Santa Cruz	Sí <sup>1</sup> (art. 68)	Sí (art. 71)	No	Sí <sup>1 y 2</sup> (art. 71)	No	No	No	Sí <sup>2</sup> (art. 72)
Santa Fe	No	Sí (art. 28)	No	Sí <sup>1</sup> (art. 28)	Sí (art.28)	No	No	No
Santiago del Estero	Sí <sup>1</sup> (art. 100)	Sí (art. 100)	Sí <sup>1</sup> (art. 100)	Sí <sup>1 y 2</sup> (art. 100)	Sí (art. 100)	No	Sí <sup>2</sup> (art. 100)	No
Tierra del Fuego	Sí <sup>1</sup> (art. 82)	Sí (art. 82)	No	No	No	Sí (art. 82)	No	No
Tucumán	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Constituciones Provinciales

## 7. Capítulo Séptimo: DERECHOS CONSTITUCIONALES. ¿DE PROPIEDAD O A LA PROPIEDAD?

### 7.1. La cuestión en la Constitución Nacional de 1853:

La Constitución Nacional desde su concepción en 1853 recoge el principio del derecho de propiedad, garantizándolo para aquellos ciudadanos que ya gozan de él. En este sentido, su Artículo 17 expresa:

*La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.*

Esta concepción, que parte de los principios capitalista y liberal desarrollados a partir de la segunda mitad del Siglo XIX, supone la existencia del derecho para, luego, proceder a su reconocimiento.

Así, el Artículo 14 sólo garantiza:

*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: ... de usar y disponer de su propiedad...*

Durante años la tutela constitucional se circunscribió específicamente a mantener la propiedad y no a garantizar su expansión o acceso al conjunto social. El esquema normativo se basa en, al menos, dos conceptos: 1) la norma trata de legitimarse como una razón guía y; 2) el contexto en el que se nace es el del Régimen de Bienestar Residual.

Llamamos razones guía a aquellas que promueven determinado curso de acción con independencia de que se adopte este curso<sup>28</sup>. En este caso, se promueve el

---

<sup>28</sup> Conforme Malamud Goti, Jaime (2004) "Razones y Preceptos Legales", Buenos Aires, mimeo.

desarrollo del país a través de la cristalización de la garantía inviolable de la propiedad, como modo de otorgar certeza en la relación Estado – Sociedad.

Ello se ve claramente expuesto en el Artículo 25, cuyo texto expresa:

*El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.*

Más allá del desuso en el que ha caído este precepto constitucional, nos sirve de guía para entender cuál era la pretensión del constituyente al fomento a las inversiones y, consecuentemente, manifestar el pleno acogimiento a la concepción garantista de la propiedad.

La razón guía funciona en este caso como solución al Dilema del Prisionero donde el inversor o el inmigrante (y también el propietario nacional constituido) encuentran certeza en la conducta que el Estado adoptará respecto de la salvaguarda de sus bienes sea por acciones del propio Estado como respecto de las que puedan incurrir terceros.

Este esquema funcionó plenamente durante la segunda mitad del Siglo XIX y hasta la década de 1920. En ese caso, como ya se mencionara, el contexto se inscribía en un Régimen de Bienestar Residual adoptado principalmente en los países sajones, y cuyo actor principal es el mercado, siendo los sujetos de tal régimen los consumidores. Toda relación de propiedad que posea un interés económico es salvaguardada jurídicamente. La relación derechos – propiedad es definida en términos pasados: sólo a quien es propietario se le reconocen derechos. No rige en este caso el principio de necesidad.

## **7.2. Reglamentación constitucional: refuerzo del derecho de propiedad:**

La preservación de la propiedad fue reglamentada a través de la veda de acciones que atenten contra ella. Así, el Artículo 181 del Código Penal preceptúa que:

*Será reprimido con prisión de seis meses a tres años:*

*1) el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes;*

*2) el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo;*

*3) el que, con violencia o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble" (texto conforme a la Ley N° 24.454).*

Por su parte, la salvaguarda del derecho de propiedad cuando se trate de un inmueble perteneciente al Estado Nacional es aún mayor ya que la autoridad administrativa nacional debe denunciar el hecho ante el tribunal competente (que ordinariamente pertenecerá al orden federal, pues normalmente estas infracciones obstruyen o estorban el buen servicio al cual los inmuebles están afectados), dando de ese modo cumplimiento al imperativo legal establecido en el Artículo 177 del Código Procesal Penal:

*Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio:*

*1) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones.*

Además, deberá solicitar al magistrado interviniente el reintegro inmediato del inmueble. Algunos autores sostienen que, de consumarse alguna de las conductas previstas en la norma, una sola es la alternativa para la autoridad: ocurrir al órgano jurisdiccional a los fines señalados.

Ahora bien, en este caso, resulta evidente desde el punto de vista estricto del Derecho que a quien usurpa (es decir posee con violencia) no le alcanza la garantía constitucional de acceder a una vivienda digna. Rige aquí con pleno vigor el Régimen de Bienestar Residual.

### **7.3. Interpretación constitucional: del derecho de propiedad al derecho a la vivienda**

No obstante los refuerzos normativos a la garantía de la inviolabilidad y el pleno uso y goce de la propiedad, las dificultades para acceder a una vivienda que se tornaron crecientes a principios del Siglo XX, que llegaron a su punto álgido con la oleada inmigratoria de la primera posguerra mundial y su consecuente déficit habitacional, impulsaron el cambio en la interpretación constitucional.

El contexto había comenzado a cambiar a partir de la década de 1910 con la introducción de acotadas reformas sociales, mutándose a un Régimen de Bienestar Corporativo más asimilable al Estado de Bienestar Bismarkiano.

En este contexto, el actor principal ya deja de ser el sujeto individual consumidor, para alcanzar a las corporaciones, las nacientes uniones o sindicatos y, consecuentemente a los trabajadores o las familias. El principio legitimante es el de la condición laboral y, por ello, todos los sujetos incluidos en el mercado de trabajo tienen derecho a percibir beneficios sociales entre los cuales está el derecho a la vivienda.

En este caso, el derecho a la vivienda digna no refiere a la propiedad sino a la posibilidad de acceder a condiciones de habitación.

La primera interpretación constitucional del referido Artículo 17 que se realiza en este sentido comprende a la problemática de los alquileres.

En el caso Ercolano c/ Lanteri de Renshaw (1922), la Corte Suprema de Justicia sostuvo que:

Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última.

Este primer paso en la transición del reconocimiento del derecho de propiedad al derecho a la propiedad (o al menos al acceso a la vivienda propia o habitada de modo

lícito), queda claramente asentado en el siguiente considerando de la Corte Suprema sobre el caso en particular:

La reglamentación del precio del alquiler no se propone favorecer a unos con perjuicio de otros. Su finalidad es impedir que el uso legítimo de la propiedad se convierta en un abuso perjudicial en alto grado, merced a circunstancias que transitoriamente han suprimido de hecho la libertad de contratar para una de las partes contratantes...no puede ponerse en duda que interesa a la comunidad en conjunto la situación económica de los distintos grupos que la constituyen y que tratándose como en este caso de la suerte de la mayoría de la población, no son solamente consideraciones de humanidad y de justicia social las que reclaman su intervención, sino también su interés directo, ya que es elemental que una situación afligente del mayor número tiene que repercutir desfavorablemente sobre la economía general, dada la vinculación lógica de todos los intereses materiales.

Queda claro aquí, que la Corte Suprema de Justicia introduce el concepto de derecho a la vivienda, su transición hacia el reflejo constitucional demoró más de siete décadas.

#### **7.4. ¿Derecho a la propiedad o derecho a la vivienda?:**

El Artículo 14 bis de la Constitución Nacional reformado en 1994 expresa que:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

La redacción final de este Artículo supedita el acceso a una vivienda digna a la reglamentación legal. Ello se condice con la limitación del derecho establecida en el Artículo 14.

Ahora bien, el acceso a la vivienda digna ¿supone el acceso a la propiedad o simplemente a su uso y goce?

La respuesta a este interrogante aún no ha sido saldado normativamente. A más de diez años de producida la reforma, el Poder Legislativo no ha sancionado una ley que reglamente este derecho.

No obstante, del proyecto de ley analizado en el Capítulo Cuarto de Reglamentación del Sistema de Bienes del Estado, puede inferirse que la reglamentación alcanzará *sólo al derecho a la vivienda*. Ello se colige de lo expresado en los artículos 27 (desalojo fiscal); 31 (ventas); y 45 (usucapión).

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, va más allá de la mera garantía del acceso a la vivienda digna al afirmar en su Artículo 31 que:

La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3. *Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.*

En este caso, ya no se trata del mero reconocimiento de derecho del propietario o de la garantía del acceso a aquél que carece de vivienda, sino que incorpora el concepto social de propiedad al reconocer los planes autogestionados, tomándolo como uno de los elementos centrales de las políticas sociales contra la exclusión y la pobreza, al mismo tiempo que promueve el fomento directo del Estado.

Por su parte, el Artículo 17 expresa que:

*La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste*



*a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.*

Aún más, este derecho de acceder a la vivienda debe garantizar la igualdad, no agotándose la actividad estatal en la provisión de la vivienda sino también en el equilibrio de su entorno, de acuerdo a su Artículo 18:

*La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio.*

No obstante el salto cualitativo sustancial que efectúa el texto constitucional de la Ciudad de Buenos Aires respecto del nacional, la cuestión del acceso a la propiedad no queda definitivamente zanjada.

¿Qué hacer entonces con los bienes ociosos de Estado Nacional ante su ocupación pacífica por parte de sujetos con derecho a acceder a una vivienda digna?

## **7.5. Interpretación jurisprudencial:**

El tema, tal vez por novedoso, aún no ha sido zanjado en el ámbito de la justicia.

En el caso de la ocupación pacífica de un predio del Estado Nacional, el fallo producido por la Cámara Nacional Civil y Comercial Federal, sala 1ª, el día 5/6/2001 en autos "FE.ME.S.A. v. Vera, Juana R. H. y otros" consideró que en los inmuebles que forman parte del dominio público del Estado, la pretensión de los ocupantes de adquirirlos por prescripción resultaría improcedente. Este caso alcanzaba a inmuebles que estaban afectados a la prestación de un servicio de "utilidad o comodidad común" y público, como lo es el servicio público de transporte ferroviario, calidad que no se modificó por desafectación expresa.

En consecuencia, la Cámara consideró que los inmuebles pertenecientes al dominio público del Estado no pueden ser adquiridos o apropiados por el mecanismo de usucapión (ocupación pacífica y sostenida por determinado período de tiempo).

Por su parte, fallos en procesos sumarísimos – tales como los de amparo – presentados ante la justicia federal han sido favorables al derecho de los habitantes a

acceder a una vivienda digna y al deber del Estado de proporcionársela sea en modo directo o sea reconociendo la habitación de predios usurpados<sup>29</sup>.

Aunque en este último caso no se ha alcanzado la autoridad de cosa juzgada, el debate que se prevé resulta interesante, se trata nada menos que de resolver la tensión social entre la necesidad de contar con un espacio para habitar y la garantía de la inviolabilidad de la propiedad privada, aún cuando el Estado sea el propietario.

---

<sup>29</sup> Tal el caso de los fallos dictados por el Juzgado en lo Criminal y Correccional N° 11 de la Capital Federal.