

# EL ÚNICO DERECHO ES ESTAR

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia



(Director) Santiago Bachiller  
Natalia Usach  
Letizia Vazquez  
Magali Chanampa  
María Laura Carrasco  
Bianca Freddo  
Mariana A. Giaretto  
Allín Hernando  
Pablo Marigo  
Tomás Guevara  
Eugenia Cavanagh  
Victor Damián Medina

ISBN: El único derecho es estar : conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia / Santiago Bachiller ... [et al.]. - 1a ed. - Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-48866-0-6

1. Desarrollo Urbano. 2. Acceso a la Tierra. 3. Viviendas. I. Bachiller, Santiago.  
CDD 363.50982

© 2022 | UNPAedita |

Primera Edición Digital: Octubre 2022

Diseño, Diagramación y Puesta en Página | Rogelio Corvalan



Licencia Creative Commons:  
Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0)  
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

© 2022 Ediciones Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.



# El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

*Santiago Bachiller (Director)*

*Natalia Usach*

*Letizia Vazquez*

*Magali Chanampa*

*María Laura Carrasco*

*Bianca Freddo*

*Mariana A. Giaretto*

*Ailín Hernando*

*Pablo Marigo*

*Tomás Guevara*

*Eugenia Cavanagh*

*Victor Damián Medina*



**Ediciones UNPAedita**

Universidad Nacional de la Patagonia Austral



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL

## Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Autoridades

Rector | **Ing. Hugo Santos Rojas**

Vicerrectora | **Prof. Rosana Puebla**

UNPAedita

Presidente Consejo Editorial | **Mg. Mónica Manuelides**

Publicación Electrónica

© 2022 | UNPAedita |  
Primera Edición Digital: Octubre 2022

### RECTORADO

Av. Lisandro de la Torre N° 860  
Río Gallegos (CP. 79400JZR)  
Santa Cruz  
Argentina

TE +54 02966 442686  
FAX +54 02966 442377 / 76

[www.unpa.edu.ar](http://www.unpa.edu.ar)





# El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

*Santiago Bachiller (Director)*

*Natalia Usach*

*Letizia Vazquez*

*Magali Chanampa*

*María Laura Carrasco*

*Bianca Freddo*

*Mariana A. Giaretto*

*Allín Hernando*

*Pablo Marigo*

*Tomás Guevara*

*Eugenia Cavanagh*

*Victor Damián Medina*



**Ediciones UNPAedita**  
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

# Índice

## # Introducción general de la obra | Santiago Bachiller

<b>Primeras líneas sobre las dificultades de acceso al suelo y la conformación de asentamientos en Patagonia durante la posconvertibilidad</b>	<b>11</b>
Urbanización popular y asentamientos informales en América Latina	12
El incremento de las dificultades de acceso al suelo durante la posconvertibilidad	16
Algunas líneas sobre la metodología de investigación	19
Organización de la obra	28

## 1. Caracterización de las ciudades estudiadas

<b>1.1. San Carlos De Bariloche</b>   Pablo Marigo / Tomás Guevara / Eugenia Cavanagh	<b>33</b>
<b>1.2. Cipolletti</b>   Mariana Giaretto / Ailín Hernando	<b>40</b>
<b>1.3. Comodoro Rivadavia</b>   Santiago Bachiller / Natalia Usach / Letizia Vazquez / Magali Chanampa / Carrasco, María Laura / Bianca Freddo	<b>50</b>

## 2. Mercado constructor e inmobiliario y dificultades de acceso al suelo en Patagonia

<b>2.1. Introducción</b>   Santiago Bachiller	<b>59</b>
2.1.1. Procesos de urbanización capitalista, mercado del suelo y teoría de la renta	60
2.1.2. Los precios (expulsivos) del suelo durante la posconvertibilidad	64
<b>2.2. Acceso al suelo y mercado inmobiliario en San Carlos de Bariloche</b>   Pablo Marigo / Eugenia Cavanagh / Tomas Guevara / Damian Medina	<b>68</b>
2.2.1. Mercado de suelo, paisaje y turismo: El valor de la naturaleza	68
2.2.2. La mirada de los desarrolladores	69
2.2.3. Las áreas de expansión: ¿Que construye y hacia dónde se orienta el mercado inmobiliario?	74
2.2.4. Dinámica inmobiliaria en la ciudad: pos devaluación y después	78
2.2.5. Esfuerzo monetario y acceso al suelo	85
<b>2.3. Condiciones de acceso al suelo, construcción y actividad inmobiliaria en Cipolletti</b>   Mariana Giaretto / Aillin Hernando	<b>90</b>
2.3.1. Introducción	90
2.3.2. Características del mercado de construcción e inmobiliario	92
2.3.3. ¿Qué y dónde se construye y/o vende en la ciudad?	94
2.3.4. Proceso de formación del precio del suelo y esfuerzo monetario	98
2.3.5. Algunas notas sobre el sistema crediticio	103

<b>2.4. Mercado inmobiliario y acceso al suelo en Comodoro Rivadavia</b>   Santiago	<b>106</b>
Bachiller / Natalia Usach / Magali Chanampa / Bianca Freddo	
2.4.1. Introducción	106
2.4.2. Condiciones de funcionamiento del mercado inmobiliario en Comodoro Rivadavia	107
2.4.3. Las empresas constructoras y/o inmobiliarias existentes	109
2.4.4. ¿Qué y dónde se construye y/o vende en la ciudad?	111
2.4.5. El proceso de formación del precio del suelo en una sociedad rentista	114
2.4.6. Algunas notas sobre el sistema crediticio	124

### 3. Políticas públicas y dificultades de acceso al suelo en Patagonia

<b>3.1. Introducción</b>   Pablo Marigo	<b>127</b>
3.1.1. Hacia un abordaje de las políticas urbanas. Precisiones conceptuales	128
3.1.2. Políticas habitacionales en Argentina	130
3.1.3. La cuestión del hábitat en la posconvertibilidad	134
<b>3.2. Acceso al suelo durante la posconvertibilidad: un análisis sobre las políticas públicas en San Carlos de Bariloche (2003-2015)</b>   Pablo Marigo / Tomás Guevara	<b>139</b>
3.2.1. Introducción	139
3.2.2. Planificación territorial y políticas urbanas	140
3.2.3. El código urbano en la construcción de la ciudad	140
3.2.4. La cuestión del hábitat en agenda: políticas de suelo y planificación urbana	143
3.2.5. Políticas habitacionales	149
3.2.6. Lotes sociales	155
3.2.7. Urbanización y regularización de barrios populares	158
3.2.8. Políticas de acceso al crédito hipotecario. El impacto del Pro.Cre.Ar.	159
<b>3.3. Políticas públicas y acceso al hábitat en Cipolletti (2003-2015): política urbana y política represiva en la criminalización de toma de tierras</b>   Mariana Giaretto	<b>161</b>
3.3.1. Introducción	161
3.3.2. Planificación urbana: del Plan Cipolletti cien a la discrepancia entre discurso y prácticas	163
3.3.3. Políticas de producción del suelo: el Distrito Vecinal Noreste y la racionalidad acotada	169
3.3.4. Políticas de mejoramiento habitacional y de viviendas: la tendencia a la heterogeneidad y fragmentariedad	174
3.3.5. Políticas de créditos hipotecarios para acceso al suelo y la vivienda: el impacto de Pro.Cre.Ar.	179
3.3.6. La criminalización como política estatal ante las tomas de tierras	181
3.3.7. Políticas de erradicación y/o relocalización	183
<b>3.4. Políticas públicas de acceso al suelo y a la vivienda en Comodoro Rivadavia</b>	<b>185</b>
Santiago Bachiller / Letizia Vásquez / María Laura Carrasco	
3.4.1. Introducción	185
3.4.2. Planeamiento Urbano en Comodoro Rivadavia	186
3.4.3. Instrumentos de gestión urbana y ordenamiento territorial: la fragilidad de los Planes Estratégicos en Comodoro Rivadavia	187

3.4.4. Instrumentos de gestión urbana y ordenamiento territorial: acerca de la imposibilidad de implementar un Código de Desarrollo Urbano en Comodoro Rivadavia	188
3.4.5. El petróleo produce ciudad: normativas sobre hidrocarburos ligadas con el desarrollo urbano	191
3.4.6. Herramientas de gestión del suelo	192
3.4.7. Políticas de tierras fiscales en Comodoro: la de los asentamientos y los ganadores del reparto (NyC, cooperativas y ciertos sindicatos)	193
3.4.8. Grandes vacíos urbanos: la tierra fiscal disponible en la ciudad	197
3.4.9. Políticas de mejoramiento habitacional en Comodoro Rivadavia	199
3.4.10. Relocalizaciones y erradicaciones: un límite difuso	206
3.4.11. Políticas de producción de vivienda estatal	207
3.4.12. El ínfimo impacto del sistema de créditos hipotecarios en el acceso al suelo y la vivienda	210

## 4. Dificultades de acceso al suelo en Patagonia y construcción popular de la ciudad

<b>4.1. Introducción</b>   Mariana Giaretto / Letizia Vazquez	<b>215</b>
4.1.1. Las tomas de tierras en el mapa: conceptualizaciones sobre la informalidad urbana	215
4.1.2. Modos de intervención estatal: de la negación al registro, de la criminalización a la regularización	217
4.1.3. Sociabilidad, organización y lucha: la vida en los espacios surgidos de toma de tierras	219
<b>4.2. De "toma" a Junta Vecinal. El proceso de producción de barrios populares en San Carlos de Bariloche</b>   Pablo Marengo / Tomás Guevara / Eugenia Cavanagh	<b>221</b>
4.2.1. Introducción	<b>224</b>
4.2.2. Hábitat informal, hábitat popular y otras denominaciones	224
4.2.3. Centralidad turística y acceso al suelo para los sectores populares	225
4.2.4. De "toma" a Junta Vecinal	228
4.2.5. Alun Ruca, un ejemplo de consolidación precaria del hábitat popular	230
<b>4.3. Tomas de tierras en Cipolletti: de la criminalización a la regularización en la experiencia del B° Obrero</b>   Mariana Giaretto	<b>232</b>
4.3.1. Introducción	<b>237</b>
4.3.2. Acerca del trabajo de campo	237
4.3.3. Impacto del modo de acumulación de capital en las dificultades de acceso al hábitat	238
4.3.4. Tomas sí, tomas no: de la negación a la disputa por los sentidos	241
4.3.5. De la cooperativización a la criminalización de las tomas de tierras	243
4.3.6. Barrio obrero: de la criminalización a la regularización urbana	244
4.3.7. Momentos, formas de sociabilidad y prácticas socio-políticas	245
<b>4.4. Disputas por el uso del suelo en km 8: la explotación petrolera y/o la construcción de un lugar para vivir en Comodoro Rivadavia</b>   Bachiller Santiago / Natalia Usach / Letizia Vásquez / Magali Chanampa / María Laura Carrasco	<b>255</b>
4.4.1. Introducción	258
4.4.2. Indagando acerca de las tomas de tierras en Comodoro Rivadavia. Petróleo y dificultades de acceso al suelo	259
4.4.3. Nombrando, construimos la realidad: las disputas sobre la denominación de los espacios	

surgidos mediante tomas de tierras	261
4.4.4. El mapa pintado de blanco: nomenclatura estatal e “ilegalidad”	264
4.4.5. Los asentamientos en Comodoro Rivadavia: algunas estadísticas	265
4.4.6. Disputando la nomenclatura estatal	268
4.4.7. Proceso de organización barrial en la disputa por el reconocimiento	270
4.4.8. “Zona de riesgo, no urbanizable”: la intervención municipal en km. 8	274
4.4.9. “Zona de riesgo, no urbanizable”: censos, informes y talleres	277
4.4.10 Los imaginarios ambientales como obstáculo para la regularización de los asentamientos populares	280
4.4.11. La confusión tóxica inhibe los procesos de regularización	282

## #Reflexiones finales sobre las dificultades del acceso al suelo en Patagonia

| Santiago Bachiller | Mariana Giaretto | Letizia Vazquez | Magalí Chanampa

Natalia Usach | María Laura Carrasco | Bianca Freddo | Pablo Marigo

- <i>Algunas notas sobre historia urbana en Patagonia</i>	289
- <i>La posconvertibilidad, una etapa de crecimiento económico en paralelo a la mayor expulsión urbana</i>	290
- <i>Precios del mercado del suelo y expulsión urbana en Patagonia</i>	292
- <i>Políticas públicas destinadas a los asentamientos en la Patagonia</i>	294
- <i>Disputando con el Estado: toma de tierras, asentamientos y construcción de ciudad popular en Patagonia</i>	300
- <i>Toma de tierras en Patagonia: acerca de la necesidad de cuestionar la geografía teórica de los estudios urbanos</i>	308

## Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas	315
Fuentes secundarias	334
Fuentes periodísticas	335

## Anexo cartográfico

- <i>San Carlos de Bariloche</i>	339
- <i>Cipolletti</i>	350
- <i>Comodoro Rivadavia</i>	357

<b>Autores y Autoras</b>	<b>369</b>
--------------------------	------------



El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

# **#. Introducción general a la obra**

## **Primeras líneas sobre las dificultades de acceso al suelo y la conformación de asentamientos en Patagonia durante la posconvertibilidad**

*\*Santiago Bachiller<sup>1</sup>*

Este libro es el resultado de un Proyecto de Investigación Científico y Tecnológico financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica<sup>2</sup> (PICT), focalizado en los procesos de tomas de tierras y la conformación de asentamientos informales en la Patagonia. Con radicación en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, el PICT implicó la conformación de un espacio en el cual confluyeron equipos de trabajo e investigadores procedentes de diversas localidades y universidades patagónicas (Cipolletti y la Universidad Nacional de Comahue; San Carlos de Bariloche y la Universidad Nacional de Río Negro; Comodoro Rivadavia y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco).

El acceso a la tierra constituye uno de los principales problemas sociales contemporáneos, afectando con particular virulencia a los sectores populares. En nuestro continente, la toma de tierras no ha sido una excepción sino una norma, hasta tal punto que las mismas fueron caracterizadas como “la forma latinoamericana de producir espacio urbano” (Fernández,

2008). El propósito de esta obra consiste en caracterizar las dificultades de acceso al suelo que padecen los sectores populares en distintas ciudades patagónicas, así como ciertas estrategias informales de acceso al suelo urbano y disputas por el reconocimiento del “derecho a la ciudad” (Oszlak, 1991, Catenazzi y Reese, 2010).

Autores claves en la literatura sociológica sobre las tomas de tierras afirman que existen tres grandes lógicas de coordinación social del acceso al suelo urbano: si el Estado y el mercado representan las formas convencionales, la denominada “lógica de la necesidad” (Abramo, 2009) se abre camino como tercera posibilidad. Esta obra trata justamente sobre una modalidad específica de producción informal del espacio urbano (o “lógica de la necesidad”): las ocupaciones de tierras. En concreto, nuestro objetivo general es el de analizar cómo se vinculan las dificultades de acceso al suelo urbano y las tomas de tierras en Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut), Cipolletti y Bariloche (provincia de Río Negro). A su vez, como hipótesis de trabajo afirmamos que, para

1. En este capítulo Natalia Usach colaboró en la elaboración de los gráficos y el análisis del informe Reporte Inmobiliario.

2. PICT N° 2015-1293, Tipo D, “Procesos de conformación del hábitat popular a partir de las tomas de tierras y la autopromoción de la vivienda en Patagonia”, dirigido por el Dr. Santiago Bachiller.

comprender las dificultades de acceso al suelo urbano, es preciso examinar cómo se combina la acción de tres dimensiones sociales: el Estado, el mercado inmobiliario y los protagonistas de las tomas de tierras. Consecuentemente, la presente obra se encuentra estructurada en base a dichas dimensiones.

En Patagonia, las dinámicas que dificultan el acceso a la tierra se vinculan con procesos históricos de larga data (como la avanzada militar republicana sobre las “tierras de indios” para garantizar la acumulación capitalista), y con dinámicas más recientes: un modelo de desarrollo vinculado con las industrias turísticas y extractivas, la especulación inmobiliaria, la expulsión de pequeños productores por deterioro ambiental y de los rindes agropecuarios, etc. Como veremos a lo largo del libro, las ciudades patagónicas se han constituido en un centro de atracción de miles de migrantes, factor que profundiza los problemas habitacionales crónicos. A ello hay que sumar que las políticas de vivienda han sido históricamente insuficientes, mientras que los gobiernos locales por lo general no han contado con una política de planificación urbana acorde a las necesidades de la población.

Por otra parte, es de destacar que la mayor parte de la bibliografía académica sobre tomas de tierras tuvo a la provincia de Buenos Aires como epicentro. En Patagonia, la información disponible sobre la materia surge de notas periodísticas, o de estadísticas básicas (que por lo general no han sido sistematizadas) generadas por las instancias de gobierno provincial y/o municipal. La literatura sociológica sobre el tema es relativamente escasa, aunque recientemente diversos investigadores

han comenzado a realizar estudios sobre la materia (Giaretto, 2010a, 2018; Bachiller, 2018a; Vazquez y Bachiller, 2019; Kamincker y Velázquez, 2020; Bachiller et al., 2015; Diez Tetamanti, 2013; Guevara, Marigo y Wallace, 2018; etc.). Por otra parte, la sobrerrepresentación del conurbano bonaerense en la producción académica sobre la materia, se traduce en un riesgo de sociocentrismo. Categorías que fueron pensadas para un escenario particular suelen ser tratadas como universales y son traspoladas sin las debidas mediaciones a escenarios muy diferentes (en nuestro caso, el patagónico). Una de las metas implícitas de esta obra consiste en discutir si los ejes a partir de los cuales autores como Merklen (2010) o Varela y Cravino (2008) caracterizaron al fenómeno de la toma de tierras en el conurbano bonaerense (la planificación y organización del espacio, la desocupación y pobreza material, la identidad barrial asumida en oposición a “la villa” y “a los villeros”, etc.) son pertinentes en el contexto patagónico.

### **Urbanización popular y asentamientos informales en América Latina**

Investigadores como Pírez (2013) o Jaramillo (2009) han caracterizado a los procesos de urbanización en América Latina en función de la inserción tardía y subordinada de la región en las redes del capitalismo global (dicha afirmación es aún más relevante para el caso patagónico, cuya incorporación al territorio nacional fue más reciente respecto de otras zonas del país). La inserción tardía y subordinada tiene consecuencias en nuestro presente: en primer lugar, un alto porcentaje

de la población padece de desempleo estructural y/o se ve forzada a subsistir mediante trabajos precarios y/o informales, factores que contribuyen a mantener bajos los salarios de quienes lograron ingresar “exitosamente” en el mercado formal de empleo; en segunda instancia, la ausencia de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, así como la no correspondencia entre el incremento demográfico y el crecimiento del empleo urbano. En nuestro continente, las infraestructuras y los servicios urbanos operan desde la lógica mercantil clásica del capitalismo, mientras que los Estados no han desarrollado suficientes políticas redistributivas de desmercantilización de la vivienda y del suelo; consecuentemente, una amplia franja de la población no logra acceder a tales bienes indispensables para la vida, pues carece de recursos monetarios suficientes (así como del necesario apoyo estatal). La insolvencia generalizada nos lleva a afirmar que, en lo que refiere a los procesos de construcción de nuestras ciudades, a las relaciones de explotación clásicas capitalistas (ligadas con el eje capital/trabajo) se añaden las dinámicas de expoliación urbana (Kowarick en Nardin, 2021).

Entendemos al acceso al suelo urbano no sólo como la posesión de un terreno, sino como la solución del problema habitacional, ya que se trata del derecho humano de poder tener un hábitat digno. En tal sentido, la urbanización popular es el

resultado de la vulneración del “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2013) que padecen millones de personas. En una relación tensa con los procesos de urbanización organizados con predominio de la lógica capitalista de ganancia y de la lógica política del Estado, la “urbanización popular” engloba una enorme diversidad de modalidades informales de acceso y construcción del hábitat popular: tomas de edificios y fábricas abandonadas, conformación de barrios populares que recibieron distintas denominaciones (villas, asentamientos, etc.), personas en situación de calle, etc. Según algunos autores, la ciudad “informal” involucra a casi la mitad de la superficie y de la población de las metrópolis Latinoamericanas (Duhau en Nardin, 2021). A su vez, la informalidad, ya sea laboral o en lo que respecta a la vivienda, debe interpretarse como una estrategia de auto-suministro para reducir el peso monetario del consumo<sup>3</sup>.

En este estudio, la ciudad informal que nos interesa abordar es aquella que surgió mediante ocupaciones o tomas de tierras. En 2014, la ONU calculaba que, en nuestro continente, 113,4 millones de personas habitaban en asentamientos informales, lo cual corresponde a uno de cada cuatro habitantes de áreas urbanas (Vazquez, 2020). Siguiendo a Barreto (2018:353), constatamos que “los asentamientos precarios urbanos de América Latina tienen como rasgo común haber surgido de la ocupación informal individual o colectiva

3. Como sostiene Nardin (2021) los procesos de urbanización popular tienen una significación desmercantilizadora de los bienes urbanos, permitiendo su acceso sin la necesidad de contar con los recursos monetarios que exige el mercado formal. No obstante, al insumir los recursos de las familias necesitadas (principalmente su fuerza de trabajo), también conllevan la consolidación de las desigualdades.

de suelos en muchos casos no aptos para urbanizar, la autoconstrucción o autosuministro de viviendas precarias de subsistencia y haber conformado barrios carentes de servicios básicos y fuera de las normas urbanísticas. Constituyen la principal vía por la que los hogares pobres han resuelto de forma inadecuada sus necesidades habitacionales en las ciudades de la región, ya sea por incapacidad de compra o alquiler en el mercado de una vivienda adecuada en la ciudad formal o por no haber recibido ayuda estatal para acceder a ella”.

La bibliografía especializada suele diferenciar los asentamientos que son fruto de ocupaciones directas de aquellos que surgieron mediante loteos irregulares (mercado informal a veces conocido como “pirata”). En todo caso, uno y otro suelen expandirse en áreas periféricas que poseen tierra disponible a bajos precios (ya sea por la falta de infraestructuras básicas, por su degradación ambiental, etc.); ambos constituyen “urbanizaciones precarias”, carentes de infraestructuras y servicios (por lo menos en sus orígenes); las dos modalidades, a diferencia de la ciudad “formal”, implican la ocupación de tierra “no urbanizada”. En definitiva, el elemento distintivo de todo asentamiento es la ocupación de tierras (más allá de quien la protagonice), lo cual confirma el desarrollo de una “urbanización inversa” (Pírez, 2018) como característica de nuestro continente: primero se produce la vivienda y recién luego, con el paso del tiempo y en función de las disputas entre los residentes y el Estado, se construyen los servicios y la infraestructura que permiten la vida social aglomerada (Nardin, 2021). El concepto de “urbanización inversa” nos recuerda que, como resultado de la insolvencia masiva, la población llega a

un sitio antes de que estén garantizadas las condiciones de reproducción.

La reflexión socioantropológica sobre las tomas de tierras giraron en torno a diversos ejes que, por una cuestión de límites propios de esta introducción, y debido a que buena parte de los mismos serán profundizados en los siguientes capítulos, dejaremos aquí de lado. Por consiguiente, a continuación, realizaremos una breve síntesis de algunos debates ligados con las tres dimensiones que estructuran esta obra (la relación entre el mercado, el Estado y los residentes en los procesos de conformación de asentamientos). Pero antes de iniciar dicho análisis, quisiéramos formular una advertencia. Con los asentamientos ocurre algo similar a lo planteado por Bourdieu (1999) respecto de los guetos: lo que observamos en dichos sitios tiene su origen en otros lugares. Tomando distancia de los enfoques sustancialistas de los lugares, sostenemos que no hay posibilidad de comprender la realidad de un asentamiento tomando al mismo como una unidad de sentido aislada del conjunto urbano y de los modos en que se produce y distribuye riqueza en una sociedad concreta. Para correrarnos de las miradas esencialistas adoptamos un enfoque relacional de la espacialidad, donde las tomas de tierras forman parte de un proceso más amplio que no puede ser escindido de las dinámicas urbanas y regionales en su totalidad. Es por ello que, para comprender las dificultades de acceso al suelo que llevan a que millones de personas tomen la dura decisión de protagonizar una ocupación de tierras, nuestro análisis parte del funcionamiento del mercado del suelo y de las políticas públicas implementadas por el Estado en sus distintos niveles.



La bibliografía sobre la relación entre el Estado y las tomas de tierras es extensa, desborda las posibilidades de esta introducción. Aquí nos limitamos a recordar que las percepciones sobre las tomas (los procesos) y los asentamientos (los espacios resultantes), en gran medida están moldeadas por el punto de vista jurídico. El Estado ha sido el principal promotor de un enfoque legalista cuya primera definición de los asentamientos es que los mismos violan uno de los principios sacralizados en nuestras sociedades (capitalistas): la propiedad privada<sup>4</sup>. Para ser más precisos, y tal como sostiene Nardin (2021), los asentamientos condensan múltiples “es”/“irregularidades” ligadas con cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etc.); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancia para espacios públicos, disposición de calles, etc.); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas y/o contaminadas, etc.); de hecho, el proceso de ocupación en sí mismo suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal, factor que favorece las representaciones sociales estigmatizantes tantas veces presentes en las políticas públicas. Es por tales motivos que los asentamientos fueron definidos como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2009).

Tal carencia de estatus implica una forma específica de acceso a la ciudad marcada por la falta (o la atenuación) de derechos de ciudadanía. Al priorizar los criterios jurídicos, el Estado (y los medios de comunicación) descalifican a los residentes de los asentamientos como “intrusos” que transgreden las leyes y la moralidad; entonces, surgen categorías peyorativas como las de “ocupantes” o “usurpadores”, que dejan un estrecho margen de negociación y réplica a quienes viven en dichos sitios socialmente desacreditados (Bachiller, Baeza, Vazquez, Freddo y Usach, 2015a).

La literatura sobre políticas públicas y asentamientos se focalizó en cuestiones como los planes de vivienda social, la planificación urbana en general y del suelo en particular, los programas de erradicación, de relocalización o de regularización, etc. En Argentina, debido al nivel de crueldad y a los efectos de larga duración sobre el territorio, no es casual que buena parte de los estudios sobre programas de erradicación se hayan centrado en lo ocurrido en CABA durante la última dictadura militar (Hermitte y Boivin, 1985; Oszlak, 1991; etc.). Por otra parte, la criminalización de las tomas no se limita a las topadoras avanzando sobre las casillas precarias mientras la policía reprime, sino también, y especialmente, a la judicialización de los referentes barriales (Giaretto, 2011). Asimismo, las formas expulsivas contemporáneas no necesariamente se materializan

4. Di Virgilio (2015) coincide con este diagnóstico, señalando que en Argentina se ha tendido a considerar a la informalidad (en muchos casos tomada como sinónimo de ) en cuanto a la tenencia y las normas constructivas como criterios para determinar la condición de un asentamiento. En tal sentido, la socióloga entiende que la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda. La informalidad remite “al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresa territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales” (Di Virgilio, 2015: 657).

en desalojos, sino que se expresan de un modo más sutil, escudándose detrás de discursos ambientalistas o apelando incluso a la “revalorización cultural” de zonas codiciadas por los intereses inmobiliarios y especulativos (Carman, 2011).

Es mucho lo que se ha escrito sobre políticas de regularización; dicho debate tuvo su momento de gloria durante los años 1980 y 1990, en buena medida gracias al impacto de la obra de Hernando De Soto, pionero y mentor ideológico de las políticas basadas en la concesión de títulos de propiedad como solución a los problemas habitacionales. Muchas fueron las críticas a dichos argumentos: por lo pronto, estas políticas generaron áreas legalizadas, pero no necesariamente sostenibles, y ello es así pues la integración socio-espacial trasciende la entrega de títulos de propiedad. En definitiva, se trata de una ideología que no sólo sacraliza la propiedad, sino que además da por sentado que la integración se reduce a lo económico (Fernández Wagner, 2008; Davis, 2008).

Sobre conformación de asentamientos y “la lógica de la necesidad” (Abramo, 2009), las investigaciones prestaron especial atención a la organización de la población y la planificación del espacio (Merklen, 2010; Cravino, 2009; Izaguirre y Aristizábal, 1988; etc.). Asistimos a procesos donde la autoconstrucción y/o la autoayuda de las viviendas se basan en diversas formas de solidaridad barrial; donde la amenaza del desalojo solo puede ser exorcizada colectivamente; en los cuales, a diferencia de las urbanizaciones formales, la integración urbana sólo se consigue negociando y peleando conjuntamente contra el Estado. Con sagacidad,

Abramo (2009) señala que no es casual que la literatura latinoamericana sobre asentamientos haya surgido estudiando movimientos sociales para recién luego virar hacia el urbanismo. De modo similar, algunas investigaciones se centraron en el concepto de producción social del hábitat: en las mismas, el eje estuvo puesto en los procesos de autogestión y participación propios del hábitat popular (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales, 2007).

### **El incremento de las dificultades de acceso al suelo durante la posconvertibilidad**

Entre el 2001 y el 2002 Argentina vivió una de sus peores crisis sociales, económicas, políticas e institucionales. El fin de la convertibilidad y la devaluación (2001-2002) se tradujo en cifras dramáticas, como la caída del producto bruto interno (en adelante PIB) en un 16 %, el incremento de la desocupación a un 21 %, o la disminución del salario real en un 24 % (Bachiller, 2015). Con la asunción presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007), comenzó un ciclo de recuperación de la macroeconomía que aquí sintetizamos como período de posconvertibilidad, que también incluyó los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007 al 2011, y 2011 al 2015). Favorecido por el aumento de los *commodities*, entre 2003 y 2007 Argentina ostentó mejoras notables, logrando el superávit fiscal, reduciendo la pobreza de un 57 % a un 34 %, disfrutando de aumento anuales del PBI próximos al 9 %, o reduciendo la desocupación a un 8 %. No obstante, dicho período de bonanza comenzó a mostrar signos de agotamiento con

la crisis global del 2008; ya en el 2013 los indicadores macroeconómicos eran claramente preocupantes. Asimismo, se discutió si, incluso en la etapa de apogeo de la posconvertibilidad, las desigualdades se revirtieron o se profundizaron. Siguiendo a Svampa, citada por Bachiller (2015: 48) “si en los noventa el 10 % más rico ganaba 20 veces más que el 10 % más pobre, en 2007 ese 10 % de privilegiados pasó a ganar 27 veces más”, lo que pone de manifiesto que la brecha se habría ampliado en un 35 % agudizándose la concentración de riqueza.

El kirchnerismo fue caracterizado como un intento de salida neokeynesiana de la crisis estructural en que estaba sumido el país. Entonces, la política de construcción de viviendas se instaló como un tema clave en la agenda nacional; ahora bien, antes que ser definida en función de criterios urbanos más amplios, la construcción masiva de vivienda fue contemplada como un mecanismo que permitiría dinamizar la producción y el empleo. Así, la posconvertibilidad implicó el regreso al paradigma estatal de provisión de viviendas “llave en mano” (Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012). También se experimentó un proceso de reorganización institucional recentralizador, ligado con la creación del “Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”, bajo el cual se agruparon los distintos programas habitacionales. El Estado recuperó sus responsabilidades en cuanto a políticas habitacionales, revirtiendo la lógica descentralizadora de la década previa (Rodríguez, 2010); por otra par-

te, la tendencia recentralizadora no negó la importancia de los gobiernos locales que, en cuestiones como la gestión del suelo, ocuparon un papel relevante en la implementación de los programas habitacionales (Cravino, Del Río; Graham y Varela, 2012). A su vez, el “Programa Federal de Construcción de Viviendas” (PFCV) fue, sin duda alguna, la estrella del flamante Ministerio. Bajo su órbita, se ejecutaron 1.246.429 soluciones habitacionales, cifra inédita en la historia del país<sup>5</sup>. Además, el PFCV tuvo el mérito de apuntar al déficit habitacional cualitativo, un factor históricamente descuidado en Argentina, ya que el 49 % de las obras apuntaron al mejoramiento habitacional (Nardin, 2021).

Más allá del giro productivista o trabajo céntrico, y del proceso de recentralización, otra particularidad consistió en la incorporación de organizaciones sociales en la ejecución de los programas de vivienda a través del empleo cooperativo y de mecanismos participativos (tema relevante para el caso patagónico, por lo cual será retomado posteriormente). En este punto, algunos investigadores plantearon ciertos elementos de continuidad respecto del modelo de gestión dominante de los 1990, basados en la “inclusión” de organizaciones sociales, sindicatos y demás actores en la gestión de los planes sociales (Rodríguez, 2012). Recordemos que, con la crisis del 2001 y 2002, dichas asociaciones se convirtieron en actores centrales en la asistencia social cotidiana. En este punto, las críticas apuntaron a la falta de articulación entre el PFCV y las organi-

5. A modo de ejemplo: en el conurbano bonaerense, el volumen de las intervenciones desarrolladas entre 2004-2007 igualó las intervenciones habitacionales realizadas en veintisiete años (1976-2003) (Del Río, 2009).

zaciones sociales, falta de capacitación técnica que debieron afrontar las organizaciones, la ausencia de mecanismos de financiamiento en la provisión del suelo, la posible cooptación de las organizaciones sociales, etc. (Nardin, 2021).

Es paradójico que, pese a la reducción de los niveles de pobreza y desempleo, pese a que el Estado reasumió un papel activo (especialmente en materia de inversión de la obra pública), y pese al esfuerzo estatal referido con la construcción de viviendas y el mejoramiento habitacional, durante el período estudiado la mayor parte de la población experimentó el incremento de las dificultades en el acceso a un hogar propio en la ciudad. Coincidimos con Reese (2006) en cuanto a que las políticas públicas desplegadas no modificaron un déficit estructural: la desigualdad en la distribución consolidó el modelo de segregación social y espacial. Pese a su reconocimiento constitucional, y a diferencia de otros derechos (como la salud o la educación), la política de vivienda nunca fue universal en nuestro país; esta lógica lejos estuvo de revertirse durante la etapa de posconvertibilidad. En buena medida, ello fue así porque el kirchnerismo no alteró las reglas del mercado del suelo, sino que asumió una política desarrollista en materia de vivienda y otra neoliberal respecto del suelo. En definitiva, el incremento de las dificultades de acceso al suelo, incluso en un período de bonanza económica, guardó relación con el divorcio entre la política de vivienda y la política de suelo (Reese, 2006; Bachiller, 2015).

La ausencia de una regulación estatal progresista del suelo posibilitó la expansión de intereses especulativos que tuvieron un enorme impacto en la configuración

socio territorial de las ciudades. Siguiendo a Reese (2006) destacamos las siguientes dinámicas: a) la modificación de las variables macroeconómicas permitió el resurgimiento de un amplio conjunto de sectores productivos, donde las grandes empresas constructoras obtuvieron tasas extraordinarias de ganancia; b) la transferencia de jugosas rentas a los propietarios particulares del suelo produciendo, adicionalmente, un alza significativa de los precios; c) se consolidó una cultura rentista ligada con la inestabilidad estructural de la economía nacional; la especulación rentista y la apropiación privada de las plusvalías que se generan socialmente no fueron cuestionadas, sino aceptadas como fuente legítima de ganancia; d) las políticas públicas contribuyeron a la valorización diferencial del suelo a través de las normativas de usos del suelo, de las obras públicas, de proyectos mediante acciones de modificación de la distribución espacial de accesibilidad, generando mayores desigualdades socioespaciales. A estos factores habría que sumar el déficit histórico habitacional que ya en aquel entonces padecía el país, la inaccesibilidad al sistema de crédito hipotecario para la mayor parte de la población, o la presión por la venta de los escasos terrenos disponibles ejercida por las empresas constructoras/inmobiliarias.

Consecuentemente, los problemas pre-existente se intensificaron, así como emergieron nuevas dificultades ligadas con el acceso al suelo urbano para los sectores populares, entre los cuales se destaca: una alta tasa de movilidad de los terrenos; procesos de renovación urbana; la subdivisión de los terrenos de por sí reducidos en búsqueda de una ganancia monetaria

gracias al alquiler de piezas (con el consiguiente conflicto entre propietarios e inquilinos); el hacinamiento; la verticalización, densificación e inquilinización en ciertas villas y asentamientos del país; la expulsión a sitios cada vez más alejados de los centros urbanos; un nuevo *boom* de urbanizaciones cerradas y otras formas de ocupación del suelo urbano periférico por parte de las élites que disminuyó el espacio disponible para las clases populares; etc. (Rodríguez, 2010; Di Virgilio y Rodríguez, 2013). En cuanto al tema que nos convoca, y a tono con lo planteado, durante la etapa de posconvertibilidad las tomas de tierras por parte de los sectores populares se incrementaron (Cravino, 2009). Además de todos los factores mencionados previamente, es posible que en ciertos casos las ocupaciones también hayan estado ligadas con una coyuntura política sensible a los reclamos de los sectores populares, más permisiva frente a las tomas; aunque lo cierto es que esta hipótesis debería ser verificada en el terreno según cada caso específico<sup>6</sup>.

Los diversos apartados que componen este libro pretenden desentrañar cómo el escenario de posconvertibilidad nacional recién esbozado se materializó en la región patagónica, condicionando las posibilidades de acceso al suelo urbano. Antes de pasar a los capítulos dedicados a tal análisis, quisiéramos remarcar un aspecto de la época que aún no ha sido mencionado, y que resulta clave para el caso patagónico. Svampa (2011) caracteriza la tran-

sición de la década del 1990 a la del 2000 como el pasaje del “Consenso de Washington” al “Consenso de los *Commodities*”; según dicha fórmula, la posconvertibilidad significó asumir un estilo neodesarrollista extractivo (en líneas generales, esta afirmación es extensible a Latinoamérica), basado en la sobreexplotación irresponsable de los recursos no renovables, aceptando como destino el orden geopolítico mundial que nos reserva un lugar de simple exportador de naturaleza. El “Consenso de los *Commodities*” tuvo como contrapartida la intensificación de las disputas por la tierra y la vivienda, la defensa de los territorios de los pueblos indígenas ante el avance de los agronegocios, o la proliferación de asambleas contra la megaminería en distintos puntos del país.

### **Algunas líneas sobre la metodología de investigación**

La estrategia metodológica adoptada ha sido de corte cualitativo, y se basó en distintos tipos de entrevistas en función de las unidades de análisis a relevar, así como en técnicas de investigación etnográficas como la observación participante. Adoptando un enfoque comparativo, las unidades de análisis a examinar se construyen a partir de un recorte espacial (tres localidades de la región patagónica), temporal (2003-2015, etapa que caracterizamos como “posconvertibilidad” y que coincide con las gobernaciones nacionales kirchneristas), y un problema específi-

6. Según Svampa (2011), durante la etapa de posconvertibilidad el poder ejecutivo nacional no asumió una política represiva; pero dicha afirmación no incluye a ciertos gobiernos provinciales que, en más de una ocasión, formaron parte del espacio político kirchnerista.



co de investigación (las tomas de tierras y la conformación de asentamientos como expresión de las dificultades de acceso al suelo). Ahora bien, no siempre fue sencillo respetar los límites temporales que nos habíamos trazado. No siempre encontramos disponible información sobre cuestiones específicas como los precios del suelo, el relevamiento de los asentamientos existentes en cada ciudad, la cantidad de viviendas construidas o la magnitud de los lotes entregados por cada municipalidad, etc. En tal sentido, cuando la única fuente de información obtenida sobre uno de tales temas excede el recorte temporal, nos vimos forzados a incluir la misma dentro del texto. Es lo que nos ocurrió, por ejemplo, cuando decidimos incorporar datos del relevamiento sobre asentamientos populares llevado a cabo por el RENABAP entre 2016 y 2017.

En “Economía de la edad de piedra”, Marshall Sahlins (1987:90) se pregunta “¿cómo puedes comprender una sociedad a la que primero no has comparado?”. Aceptando la sugerencia planteada por este antropólogo, nuestra investigación adoptó un enfoque comparativo, el cual supuso el análisis sistemático de un pequeño número de casos (Collier, 1992). El método comparativo representa un proceso de búsqueda sistemática de semejanzas y diferencias, cotejando los distintos tipos de realidades sociales presentes. La comparación es un elemento fundamental de todo análisis, agudiza nuestro poder de descripción, y juega un papel significativo en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre casos. En tal sentido, las unidades de análisis a comparar en las diversas ciudades se asocian con las tres fuerzas que

priorizamos en nuestro examen sobre las dificultades de acceso al suelo urbano y las tomas de tierras: el Estado, el mercado inmobiliario y los protagonistas de las tomas.

La comparación es un recurso clave para establecer los contextos significativos para el análisis (Balbi, 2017). La noción de contexto nos forzó a preguntarnos cómo los procesos de tomas de tierras se encuentran condicionados por las dificultades de acceso al suelo urbano; en tal sentido, reiteramos la necesidad de profundizar en el funcionamiento del mercado del suelo y/o de las políticas estatales en una determinada época y espacio. Por un lado, el ejercicio de contextualización presente en un enfoque comparativo implica asumir cierta vigilancia epistemológica en lo que refiere a las escalas; en nuestro estudio, las mismas conllevan la complejidad de analizar la combinación de procesos globales, nacionales, provinciales, municipales e incluso locales (asumiendo al barrio como unidad de sentido relevante) (Balbi, Gaztañaga y Ferrero, 2017). Sin ir más lejos, el análisis del plano global nos permitió comprender que las tomas de tierras en las tres ciudades estuvieron estrechamente ligadas con un contexto internacional marcado por el notable incremento del precio de las materias primas (cuestión a no infravalorar cuando se examinan las tomas de tierras en ciudades petroleras). Por el otro, la actitud comparativa introduce “el tiempo sin ser histórico, sin detenerse únicamente en el pasado sino también en el presente y el futuro (su proyección hacia el futuro) a fin de documentar y explicar el cambio social” (Rosato y Boivin, 2017). Es decir, la diacronía guarda relación con el inicio y la finalización del proyecto, sino

con un proceso de investigación que fluye de acuerdo a los diferentes espacios en los cuales nos hemos involucrado como investigadores.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, la investigación adopta un enfoque etnográfico multisituado (Marcus, 1995), pues el radio de interés sobrepasa un único espacio social, y se extiende a los diferentes espacios físicos o sociales claves para entender cómo opera el fenómeno de la toma de tierras en la Patagonia. Asimismo, “dichos eventos se suceden en el tiempo, en una diacronía que no es “histórica” aun cuando tenga un día y hora, sino procesual, porque proviene de la comparación de eventos” (Rosato y Boivin, 2017). Es tal comparación la que nos permite establecer diferencias y continuidades analíticas entre los eventos estudiados, así como un ordenamiento jerárquico entre eventos en función del significado que los mismos poseen para nuestro objetivo de investigación.

En definitiva, la comparación nos permite elaborar premisas que se pueden generalizar. En esta obra, el método comparativo apuntó a: 1) detectar especificidades ligadas con las dificultades de acceso y con las tomas de tierras propias de cada localidad; examinar lo sucedido en otros núcleos urbanos, fue el mejor modo en que cada uno de los investigadores pudo profundizar en los rasgos distintivos de la conformación de asentamientos de su ciudad de residencia; 2) establecer denominadores comunes en la región patagónica, en función del modo en que las dificultades de acceso al suelo y las tomas de tierras se desarrollan en otras zonas del país; 3) tomar distancia de lo planteado por la bibliografía especializada sobre este tema,

la cual, por haber sido mayormente producida en el ámbito del conurbano bonaerense, no siempre es aplicable al ámbito patagónico.

En cuanto al mercado del suelo como fuerza clave en la configuración urbana (e ineludible en la comprensión de las dificultades de acceso al suelo), el abordaje metodológico que desarrollamos es principalmente cualitativo. Mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a actores claves que operan en el mercado constructor e inmobiliario, se ha recolectado información primaria que posteriormente fue combinada con otros datos de origen secundario. Se llevaron a cabo entrevistas a empresarios de la construcción y agentes inmobiliarios que despliegan su actividad en las tres ciudades abordadas, así como a representantes de ciertas instituciones claves (la Cámara Inmobiliaria o el Registro de la Propiedad Inmueble en Comodoro Rivadavia; etc.). Trabajamos con un guión semiestructurado que indaga aspectos como las características de la empresa constructora y/o inmobiliaria, su antigüedad, su volumen de operaciones, las zonas de la ciudad donde focalizan sus actividades, las concepciones sobre el modo en que funciona el mercado, el proceso de formación del precio, la evolución de los precios de compras y alquileres en las distintas zonas de cada ciudad, su relación con el Estado, las políticas públicas y el financiamiento a través del crédito hipotecario, las percepciones respecto del impacto del petróleo (relevante para Comodoro y Cipolletti) o del turismo (en el caso de Bariloche) en el mercado, las representaciones sociales sobre los procesos de ocupación de tierras en la historia de las ciudades patagónicas y la

perspectiva que tal sector tiene sobre las políticas de viviendas.

A diferencia de lo que nos ocurriera con las entrevistas llevadas a cabo con personas que protagonizaron las tomas de tierras, e incluso hasta cierto punto con funcionarios estatales, debemos destacar los obstáculos que encontramos a la hora de obtener información por parte de quienes se desempeñan en el mercado inmobiliario. Incluso cuando nos concedieron las entrevistas solicitadas, fue prácticamente imposible obtener números, datos cuantitativos que objetiven el volumen de lo construido/comercializado, el tamaño de la empresa (la cantidad de operarios, la cantidad de viviendas construidas o comercializadas por año y/o en los últimos años), etc.; en algunos casos nos pidieron leer el guión de la entrevista previamente, no grabarla, o incluso borrar el audio registrado. A modo de anécdota etnográfica, recordamos como el expresidente de la Cámara Inmobiliaria de Comodoro se lamentaba pues las empresas sistemáticamente se niegan a entregarles “información sensible”. En tal sentido, a lo largo del proyecto fuimos construyendo la noción de “opacidad estratégica”: en ciertas instituciones, la falta de datos, su no sistematización, o la falta de voluntad por hacer públicos los datos, resulta sustancial para mantener un *modus operandi* que tiene mucho por esconder. Por lo recientemente expuesto, la información cualitativa recolectada se complementa con fuentes secundarias privadas; en concreto, consideramos los relevamientos de precios de

alquiler y de venta efectuados por Reporte Inmobiliario en el interior del país<sup>7</sup>.

El Estado es la segunda dimensión clave para comprender los procesos de tomas de tierras como síntoma de las dificultades estructurales de acceso a un sitio digno de residencia en la ciudad. Como sostiene Shore (2010:29) “una antropología de las políticas públicas también aborda el concepto mismo de “políticas públicas” no como un presupuesto dado que no requiere de análisis, sino como algo que debe ser investigado y problematizado”. De tal modo, nuestro estudio implicó preguntarnos ¿qué quiere decir el Estado cuando se refiere a las “políticas públicas” destinadas a los asentamientos en cada uno de los contextos locales abordados?, ¿qué funciones tiene dicha política en estos escenarios?, ¿qué intereses promueve, o cuáles son sus efectos sociales?, ¿qué tipos de sociabilidad promueven estas políticas en los asentamientos?, o ¿cómo las representaciones sociales presentes en las política pública ligadas con las tomas y los asentamientos se relacionan con otros imaginarios, conceptos, normas o instituciones, dentro de cada una de las localidades examinadas?

Para indagar en las prácticas y representaciones del Estado en lo que respecta al suelo urbano, la construcción de viviendas, el fenómeno de la toma de tierras, o la conformación de los asentamientos populares, nos inclinamos por las entrevistas semi-estructuradas (Guber, 2004) a funcionarios que ocupan diversos cargos en distintas dependencias estatales de los

7. Este portal releva los precios de departamentos de 2 y 3 dormitorios, ya sea de venta o de alquiler, en los cascos urbanos de 25 localidades del interior del país.

niveles municipales o provinciales. Mediante las mismas, obtuvimos información relevante sobre el modo en que el Estado, en sus diversos niveles (municipal, provincial y nacional) interviene en materia de suelo, vivienda y urbanismo (programas de vivienda, de mejoramiento barrial, generación de lotes sociales, etc.), así como en los espacios surgidos a partir de tomas de tierras. El análisis de dichas entrevistas nos llevó a comprender que las políticas para los asentamientos suelen oscilar entre diversas lógicas: detectamos políticas de regularización, conviviendo con otras que promueven la erradicación, la relocalización, la criminalización o incluso una política implícita de apatía tolerante para con los asentamientos.

Buscando develar el modo en que el Estado se hace presente (o también sus “ausencias” en ciertos territorios) en asentamientos específicos, complementamos las entrevistas con la observación participante. Como puede observarse en los capítulos que componen el cuarto apartado, dicha técnica de investigación nos permitió contrastar “lo dicho” de “lo hecho”, lo planteado por la normativa o las declaraciones de las autoridades municipales, con las prácticas estatales que efectivamente se despliegan en el terreno. La observación participante fue una técnica fundamental para examinar cómo operan ciertas instituciones que representan al Estado (centros de salud, uniones vecinales, etc.) en los asentamientos populares, el tipo de vinculación que desde las mismas se establecen con los residentes, etc. Por último, y como ampliaremos después, la observación participante fue clave para detectar prácticas informales que el propio Estado despliega en dichos barrios;

nos referimos a prácticas que contemplan, aunque también exceden, buena parte de lo que la bibliografía especializada abordó en términos de clientelismo.

Partimos de una comprensión relacional de las prácticas estatales, es decir, consideramos que el Estado no es un actor unívoco y homogéneo, sino que está compuesto por personas que lo habitan y lo significan (Soprano, 2015). Ello supone entender a las prácticas estatales en función de un proceso permanente de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018; tema que recorre toda la obra). Asimismo, implica pensar al Estado como un modo de existencia de las relaciones sociales, así como comprenderlo prestando atención a las formas en que se materializa en el territorio (sin limitar el análisis en lo que queda plasmado en las leyes). Por esta razón, en las entrevistas no sólo realizamos una transcripción de lo conversado, sino que nos dedicamos a un registro detallado de las distintas interacciones previas necesarias para acceder a las mismas.

En el terreno, la caracterización del Estado como un espacio heterogéneo marcado por la lógica del ensayo y el error, se plasmaron en contradicciones, cuando no en abiertas confrontaciones entre dependencias estatales: la alineación política partidaria de los niveles nacionales, provinciales o municipales es una cuestión significativa para examinar los procesos de tomas de tierras; pero las tensiones suelen expresarse incluso entre las diversas Secretarías o Direcciones de un mismo gobierno. La aproximación estatal que registramos en los asentamientos, caracterizada por la falta de coordinación entre las dependencias estatales, en buena medida reflejó dichas contradicciones. Es por

ello que las entrevistas se extendieron a las más diversas dependencias estatales ligadas con la problemática del acceso al suelo urbano: Direcciones de Obras Particulares, Direcciones de Catastro, Secretarías de Hábitat, Secretarías de Tierras, Institutos Provinciales de Viviendas, entre otras.

La información cualitativa generada en el marco del proyecto se complementa con datos cuantitativos que provienen de estadísticas oficiales, tales como los censos nacionales de población elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas, o los censos y datos del Ministerio de Trabajo. Siempre que pudimos tener acceso, hicimos uso de documentos claves como los planos producidos por las Direcciones de Catastro, las cifras aportadas por los Institutos Provinciales de Vivienda, los relevamientos realizados en asentamientos puntuales por distintas dependencias estatales, etc. Obviamente, el estudio abarcó no sólo los planes estratégicos de urbanización, sino también las normativas urbanas ligadas con el objetivo del proyecto: planes estratégicos y/o códigos urbanos, ordenanzas de acceso al suelo; en ocasiones, debimos extender el análisis a legislaciones que, aunque de un modo indirecto, impactan en la morfología urbana (es lo que ocurrió con ciertas normativas vinculadas con la extracción de hidrocarburos dentro del ejido urbano en Comodoro Rivadavia).

No obstante, para un estudio que pretende debatir con una bibliografía especializada que mayormente fue generada en el ámbito del conurbano bonaerense, resulta indispensable aclarar un límite (a veces infranqueable) compartido en las tres localidades: el Estado prácticamente no genera información sobre las proble-

máticas urbanas en general, y sobre los asentamientos en particular. En ocasiones, la escasa información existente no ha sido sistematizada, se pierde con la salida de una gestión, o los funcionarios se niegan a hacerla pública. Cuando leemos tesis o artículos de investigadores procedentes del Ámbito Metropolitano de Buenos Aires (AMBA), quedamos sorprendidos ante la cantidad y calidad de las estadísticas disponibles para sus estudios. Una etnografía del Estado debe dejar constancia que en ninguna de las tres ciudades patagónicas contamos con tales facilidades; de hecho, en ocasiones fueron los propios funcionarios municipales quienes nos solicitaron a los investigadores datos puntuales que ellos desconocían.

Como resultado de largas discusiones sobre dichas adversidades, surgió la noción de "opacidad estratégica" que mencionamos previamente; consideramos que la misma es aplicable tanto al proceder del empresariado de la construcción e inmobiliario, como de los representantes del Estado. Dicha categoría refiere a la dificultad para acceder a información clave para el proyecto de investigación. La opacidad estratégica se equipara con el hermetismo, con una voluntad de ocultar ciertas prácticas que, según cada caso, podrían ser calificadas como ilegales (documentos que dejarían entrever la falta de pago de cargas impositivas por parte de las empresas constructoras e inmobiliarias; malversación de fondos estatales; licitaciones de obras que vinculan a empresas con el Estado; etc.), ilegítimas ("inmorales"), o que permiten evaluar el nivel de éxito y/o fracaso de las distintas dependencias estatales. Este último punto es fundamental: la opacidad estratégica no siempre se expli-



ca por la corrupción encubierta o el peso de los vínculos personales en el acceso a recursos; por el contrario, la antropología del Estado (Gupta, 2015; Mitchell, 2015) implementada en esta obra nos lleva a plantear que la situación más frecuente se asocia con la incapacidad (cuando no falta de voluntad, de compromiso político) del Estado por generar y sistematizar la información que él mismo generó. Si bien dicha incapacidad no supondría una voluntad (y en tal sentido no habría una estrategia), lo cierto es que la misma se retroalimenta con la desconfianza a hacer pública la documentación oficial. En tal sentido, Abrams (2015:23) sostiene que “los organismos del Estado protegen instintivamente la información relativa a ellos mismos”, y que el Estado, al temer la publicidad de sus actos, privatiza la información.

Etnografiar al Estado equivale, en ocasiones, a sumergirse en el mundo de los secretos oficiales, pues “un elemento integral de ese poder es la habilidad bastante conspicua de retener información, negar la observación y dictar los términos del conocimiento. Para la sociología del Estado, sería importante simplemente recoger, documentar y tratar de dar sentido a las experiencias de los sociólogos a este respecto” Abrams (2015:24). Quien realiza aproximaciones etnográficas al Estado, y en este estudio descubrimos que esta afirmación es extensible a quienes se desempeñan en el mercado de la construcción e inmobiliario, suele tener la sensación de un equilibrio: ¿cómo obtener información cuando uno puede ser percibido como una potencial amenaza? Decimos que somos una potencial amenaza pues el Estado posee cierto poder, y el mismo en parte se sustenta gracias a la confidencialidad oficial.

Citando nuevamente a Abrams (2015:27): “el hecho de que alguien pueda imponer un secreto es, sin duda, la evidencia de que esa persona tiene poder y, también, de que tiene algo que ocultar”.

Para cumplir con el objetivo trazado y asociado con el examen de las prácticas y representaciones de los protagonistas de las tomas, optamos por las entrevistas en profundidad que adoptan un enfoque biográfico. En primer lugar, mediante las mismas obtuvimos datos sociodemográficos básicos, que nos permitieron elaborar un “perfil sociológico” de los protagonistas de las tomas. Al interrogar las historias de vida, pudimos reconstruir el pasado residencial de los sujetos, así como detenemos en un historial de mudanzas y traslados que en buena medida explica la opción por participar de una toma. En segundo término, este tipo de entrevistas permitió indagar cómo los sujetos relatan el proceso de la ocupación, su participación en la misma, los modos de organización y su evolución con el paso del tiempo, las dinámicas de distribución y gestión del espacio ocupado, etc.

Las entrevistas abiertas y en profundidad también giraron en torno a los procesos de estigmatización, así como en la presencia de posibles estrategias reparadoras que otorgan un sentido de “normalidad” al espacio de residencia. En este punto, profundizamos en los modos en que el Estado denomina a los procesos (¿tomas de tierras?) y al espacio resultante (¿asentamientos?); como veremos en el cuarto apartado, la realidad comienza a moldearse a partir de la manera en que se nombra a un objeto, proceso social, o territorio. Denominar a una dinámica social como “usurpación”, o a un sitio como una

“villa”, genera resultados bien concretos para las personas identificadas con dichas prácticas o espacios; parafraseando a Bourdieu (1999), diríamos que las formas de nombrar generan “efectos de lugar”. Pero quienes viven en dichos barrios populares no necesariamente asumen tales etiquetas sociales desacreditantes; es por ello que en el cuarto apartado reflexionamos sobre la disputa entabladas con el Estado en cuanto al modo de nombrar (categorizar, calificar) a los espacios de residencia.

La observación participante representa la principal técnica de investigación en antropología social, e implica que la conducta debe considerarse en su contexto, durante períodos largos de tiempo, en un marco de referencia lo más global posible, y no sólo desde el punto de vista del investigador, sino también de los sujetos y grupos sobre los cuales se centra la investigación (Guber, 2004). En nuestro estudio, la observación participante se focalizó en los asentamientos privilegiados por los distintos investigadores para cada una de las localidades patagónicas relevadas. Un potencial de la etnografía consiste en destacar el punto de vista nativo (Guber, 2004); consecuentemente, el tercer apartado otorga un espacio central a las explicaciones nativas referidas a la participación en las tomas de tierras. Si lo que las personas dicen y hacen depende de su modo de interpretar la realidad, nuestro intento de caracterizar las prácticas sociales debe priorizar el significado que tiene la vida social para las personas en cuestión. Recuperar el punto de vista nos permitió una mejor comprensión de la racionalidad subyacente en los discursos y prácticas de quienes residen en zonas urbanas relega-

das que surgieron mediante la ocupación de tierras. Entonces, las preguntas apuntaron a desentrañar cómo estas personas valoran el sitio donde habitan en función de su biografía residencial. En definitiva, observar los modos en que las personas utilizan, se apropian y resignifican las distintas zonas que conforman los asentamientos informales, implicó aproximarnos al sentido que estas personas otorgan a la toma de tierras en tanto mecanismo informal de acceso al suelo urbano.

La observación participante equivale a privilegiar una “perspectiva en acción” (Hammersley y Atkinson, 1994). Es decir, los patrones centrados en las prácticas de los sujetos se obtienen en sus escenarios naturales, a medida que transcurren las actividades de interés. Así, los datos más significativos no surgieron necesariamente en una entrevista, sino observando y preguntando en el momento que se realizaba una actividad específica (asambleas barriales, encuentros ocasionales entre vecinos, etc.). En los asentamientos informales, la subjetividad y sociabilidad de quienes padecen procesos de exclusión residencial se conforman a partir de la experiencia común y la interacción cotidiana en un entorno degradado. Sin embargo, las formas en que los individuos se relacionan, los códigos y las particularidades que los aglutinan en un mismo espacio relegado, no pueden ser recreadas en toda su complejidad mediante una entrevista. De hecho, como se refleja en el cuarto apartado, una de las dimensiones que más relevamos en estos años consistió en las sociabilidades en tanto dimensión central en la disputa que se libra con el Estado por la integración urbana (por el acceso a servicios e infraestructura urbana).

Como plantea Shore (2010), los estudios clásicos sobre políticas públicas fueron criticados por conceptualizar a los procesos de formulación de políticas como procesos lineales con una lógica vertical descendente (van “de arriba hacia abajo”), donde las políticas comienzan con la formulación y terminan con la implementación. Por el contrario, resaltamos la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de las políticas (el “ensayo y error” como fórmula analítica recurrente a lo largo de esta obra), junto a las maneras ambiguas y las disputas que los residentes de los asentamientos entablan con el Estado. La reflexión sobre dichas disputas nos enseña que, en los asentamientos, los habitantes no son seres pasivos que reciben una política, sino actores fundamentales en la “urbanización” de sus barrios. Entonces, siguiendo los preceptos tradicionales de la antropología, nos enfocamos en cómo los residentes de los asentamientos otorgan sentido a las políticas (“puntos de vista nativos”). Volviendo a Shore (2010:29): “para comprender por qué funcionan o no las políticas, necesitamos saber algo sobre cómo estas son recibidas y experimentadas por las personas afectadas”. La observación participante, en tal sentido, se convirtió en una técnica fundamental para relevar las reuniones de vecinos organizadas en torno a “las mejoras del barrio”, así como otras prácticas aparentemente “no políticas” pero significativas para la vida comunitaria. A través de la observación participante es posible detectar una serie de redes informales y dinámicas que no siempre son percibidas mediante una encuesta o entrevista, lazos que, si bien pueden ser tenues, resultan vitales para los procesos de “urbanización”

de los asentamientos (Bachiller, 2015). A modo de ejemplo, en los tres estudios se evidencia que la “urbanización” de los asentamientos en muchas ocasiones depende de negociaciones informales entre los referentes barriales y distintas figuras de peso ligadas con diversas facciones político partidarias; la permanencia prolongada en el territorio es la que permite registrar tal tipo de información.

Antes de cerrar el apartado metodológico, quisiéramos formular una aclaración ligada con el concepto de “opacidad estratégica” mencionado previamente. Ante las dificultades de acceso a ciertas fuentes, en diversas ocasiones tuvimos que generar nuestra propia información. Es lo que sucedió, por ejemplo, cuando precisamos determinar el porcentaje de tierra vacante en cada ciudad; a veces las Direcciones de Catastro se negaron a brindarnos dicha información, en otras ocasiones los datos proporcionados surgían de entrevistas, pero no se respaldaban en algún documento escrito, o incluso la construcción de “los números” finales dejaba muchas dudas. Para suplantar tales falencias, georeferenciamos los datos catastrales, para luego combinarlos con imágenes satelitales secuenciadas en distintos años (siempre dentro del período estudiado); así logramos identificar los espacios ociosos dentro de la extensión del ejido urbano, cartografiar la expansión de la mancha urbana y la presencia de asentamientos en el tiempo, etc. No obstante, no siempre fue posible suplantar los datos oficiales con la información generada por nosotros en el marco del proyecto.

En ciertas ocasiones, nos vimos forzados a basarnos en las notas periodísticas surgidas en los medios de comunicación

locales. Dichas fuentes de información deben ser leídas con cautela, pues frecuentemente las afirmaciones vertidas no son chequeadas, objetivan como dato números proporcionados por los funcionarios locales sin el debido respaldo empírico, etc. También debemos tomar precaución de ciertas fuentes que han sido fundamentales para nuestro estudio, las cuales fueron generadas por fundaciones o por organismos oficiales. Tal es el caso del Relevamiento de Asentamientos Informales realizado en el 2016 por TECHO, o el Informe General resultado del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2018). Este último representa un avance importante, pues permite una primera aproximación a la existencia de asentamientos en una escala nacional. No obstante, el modo en que se define qué es un asentamiento o la fecha de cierre del relevamiento deja fuera del registro a numerosos barrios del país<sup>8</sup>; asimismo, en las localidades sobre las cuales gira nuestro estudio, distintos actores ligados con la temática denunciaron que determinados barrios no fueron contabilizados.

## **Organización de la obra**

La presente obra se organiza sobre la base de cuatro apartados más una conclusión final. El primer apartado es el más breve: se trata de una primera caracterización de cada una de las localidades que componen el estudio. Entonces, aportamos información sobre

la ubicación de Comodoro Rivadavia, San Carlos de Bariloche y Cipolletti, una breve reseña sobre la historia y el perfil productivo de estas ciudades, datos demográficos como la tasa de crecimiento poblacional, los flujos migratorios, el nivel de desempleo, pobreza o de necesidades básicas insatisfechas, etc. En tal sentido, destacamos la evolución de las estadísticas ligadas con el déficit habitacional, así como establecemos una primera aproximación sobre la presencia de asentamientos en cada localidad.

Con el fin de cumplir el objetivo general, como hipótesis de trabajo afirmamos que, para comprender las dificultades de acceso al suelo urbano, es preciso examinar cómo se combina la acción de tres dimensiones sociales: el mercado inmobiliario, el Estado y los protagonistas de las tomas de tierras. Por consiguiente, en base al diseño de la investigación trazado originalmente, el libro se divide en secciones organizadas en torno a dichos ejes.

El segundo apartado caracteriza el funcionamiento del mercado formal de suelo, en tanto factor clave para comprender la propagación de las tomas masivas de tierras. En el presente patagónico, el acceso desigual a la tierra guarda relación con un modelo de acumulación que tiende a la monoproducción: las industrias turísticas (para el caso de Bariloche) o extractivas (vinculada con los hidrocarburos en Comodoro Rivadavia y Cipolletti). En épocas de bonanza, estas industrias atraen a miles de migrantes; tal es así, que la región

8. La definición de barrio popular del RENABAP establecía que un "Barrio Popular es aquel en donde viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, con más de la mitad de la población sin título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos -o más- de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). A su vez, el RENABAP no contabilizó a los barrios populares surgidos luego del 2015.

patagónica posee las tasas más altas de crecimiento poblacional del país. Veremos que, en las tres ciudades, el funcionamiento de estas industrias, combinado con la movilidad demográfica y la falta de políticas públicas, dieron como resultado un mercado del suelo destinado a satisfacer la demanda de los sectores de altos ingresos; dicho mercado también se caracteriza por las altas la especulación inmobiliaria, derivando en el agravamiento de los problemas habitacionales y en las tomas de tierras como mecanismo de acceso informal al suelo. En definitiva, en el apartado retratamos al mercado constructor e inmobiliario como una fuerza clave en los procesos de urbanización, pero también como un componente central en los procesos de desigualdad en el acceso al suelo.

El tercer apartado gira en torno al papel del Estado en los procesos de conformación del hábitat popular en las tres localidades patagónicas priorizadas. Dicha sección ofrece precisiones conceptuales sobre la relación Estado, políticas públicas y urbanización. Anticipando la definición adoptada en dicha sección sostenemos que, si bien el Estado cumple el papel de garantizar ciertas relaciones sociales y requerimientos básicos para la reproducción del capital, el mismo no debe ser concebido como un mero instrumento de dominación; el Estado se encuentra atravesado por las luchas sociales, por lo cual lejos está de ser una entidad monolítica (O'Donnell, 1978; Oszlak y O'Donnell, 2011; Thwaites Rey, 2010). Por consiguiente, seguimos la propuesta de Álvarez y Bonnet (2018) en cuanto a indagar la racionalidad estatal como un proceso de ensayo y error entre los requerimientos del capital y una acción pública estatal dinámica, afectada

por el impacto de ciertos problemas sociales, así como por la correlación de fuerzas entre los distintos grupos sociales (Del Río, Vertiz y Ursino, 2013).

Los capítulos que componen el apartado revisan las principales políticas de suelo y de vivienda desplegadas en cada ciudad. Las políticas de regularización, relocalización, erradicación (y otras formas de criminalización para con los asentamientos) surgen en esta sección, para ser retomadas en el último apartado. En tal sentido, la provisión de servicios e infraestructura urbana, todo lo referido con normativas urbanas, o incluso algunos aspectos del Estado en tanto agente inmobiliario, son temas abordados en este apartado. Un eje transversal de los capítulos agrupados en esta sección consistió en examinar hasta qué punto el Estado, mediante sus políticas, altera las condiciones de acumulación desigual que impactan en la producción de la ciudad. Reiteramos que, en las tres localidades, dicha situación guarda relación con las políticas públicas ligadas con el desarrollo de modelos de acumulación monoproducidos.

En el cuarto apartado, la producción del espacio abstracto (Lefebvre, 2013) promovida por el capital, y frecuentemente reforzada por los Estados, pierde coherencia ante la lucha de clases, se ve amenazada frente a prácticas populares como las tomas de tierras. Debido a dicha inestabilidad y contradicción permanente, la política pública tiende a adoptar la forma de proceso de ensayo y error; tal afirmación es especialmente clara al estudiar el modo en que el Estado se hace presente en los espacios que surgieron mediante tomas de tierras. En tal sección profundizamos ciertos argumentos que fueron pre-

sentados en esta introducción: en nuestro continente se observan los mayores índices de informalidad urbana, mientras que las ocupaciones de tierras representan el modo preponderante de acceso a un lugar en la ciudad.

Uno de los ejes que estructuran el apartado consiste en abordar las experiencias de habitar de aquellos sitios que surgieron mediante ocupaciones de tierras, los procesos de apropiación y significación de los asentamientos en tanto espacio de residencia, como ámbito de pertenencia donde se constituyen relaciones sociales que resultan claves en las demandas por lograr la ansiada “urbanización”. Otra línea de investigación desarrollada en esta última sección consiste en recuperar la pugna por la forma más apropiada de nombrar a los territorios que surgieron mediante ocupaciones de tierras. Tomamos distancia de las categorías propuestas desde otras latitudes (especialmente desde el AMBA), pues entendemos que términos como el de “villa” no resultan del todo adecuados para analizar la realidad patagónica. En tal sentido, nos detenemos especialmente a examinar las disputas de sentidos desplegadas en los diferentes modos de nombrar a los procesos de tomas de tierras, así como a los espacios resultantes de las mismas; frente a la nomenclatura oficial, priorizamos los discursos nativos sobre sus propias prácticas organizativas y sus espacios de residencia. A su vez, en estos capítulos damos un salto de una perspectiva más macro a otra más micro: la antropología del Estado que aquí proponemos conlleva examinar las diversas intervenciones del Estado en asentamientos específicos que seleccionamos como casos testigo para cada localidad. Finalmente, el

apartado culmina con un análisis sobre las prácticas vinculadas con los procesos de organización colectiva que derivan en diversas formas de sociabilidad y de subjetivación política entre quienes protagonizan estas experiencias.

En las conclusiones recuperamos ciertos hallazgos alcanzados durante estos años, así como presentamos una síntesis de los principales puntos tratados a lo largo de la obra. A su vez, en dicho capítulo retomamos la mirada comparativa en un doble sentido. Por un lado, las reflexiones se articulan en torno a los denominadores comunes detectados en la región patagónica con relación a las dificultades de acceso al suelo, las tomas de tierras y la conformación de asentamientos. Así, la comparación representa la oportunidad de comprender la singularidad patagónica con relación a la bibliografía especializada que, como planteamos previamente, se produjo masivamente en el AMBA. Por el otro lado, la decisión de retornar al enfoque comparativo en las reflexiones finales se justifica por el propósito de cotejar las especificidades de cada localidad, para así alcanzar una comprensión más cabal y profunda de las desigualdades urbanas y las ocupaciones de tierras en Cipolletti, Comodoro Rivadavia y San Carlos de Bariloche.



El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

# **1. Caracterización de las ciudades estudiadas**



## 1.1. San Carlos De Bariloche

Pablo Marigo | Tomás Guevara | Eugenia Cavanagh

La ciudad de San Carlos de Bariloche está ubicada en la región andina de la Provincia de Río Negro. Con una extensión longitudinal de más de 50 km sobre la costa del Lago Nahuel Huapi y una superficie total de 27.470 hectáreas, su ejido municipal es uno de los más extensos del país, superando incluso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial (2011), solo el 37 % del total (10.160 Ha) se encuentran efectivamente urbanizadas. Administrativamente se divide en seis delegaciones municipales: Lago Moreno (oeste), Cerro Otto (oeste), Pampa Huenuleo (Sur), El Cóndor (este), Delegación Urbana (centro) y Delegación Cerro Catedral (Oeste), identificándose más de 103 barrios en la totalidad del territorio.

De acuerdo al último Censo Nacional, en 2010 Bariloche contaba con una población total de 112.887 habitantes, lo cual representa una variación intercensal del 21,2 % respecto al 2001, superando el porcentaje de aumento provincial (15,5 %) y nacional (10,6 %). Producto de este crecimiento constante, la población total de la ciudad se ha cuadruplicado en las últimas cuatro décadas, convirtiendo a Bariloche en la ciudad más poblada de la provincia de Río Negro (mayor que la capital provincial), y en la tercera de la región patagónica (detrás de Neuquén y Comodoro Rivadavia). Este acelerado crecimiento se ha caracterizado por una desigual distribución de la población en el territorio, materializada en las condiciones socio-habitacionales que dan forma a la ciudad.

Tabla 1.1.: Crecimiento poblacional 2001-2010.

	Población total 2001	Población total 2010	Variación absoluta	Variación porcentual
S. C. de Bariloche	93.101	112.887	19.786	21,2 %
Río Negro	552.822	638.645	85.823	15,5 %
Total País	36.260.130	40.117.096	3.856.966	10,6 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010.

Tomando como referencia la densidad media de la ciudad, de aproximadamente 3,94 habitantes por hectárea, las delegaciones Urbana y Pampa de Huenuleo se destacan como las más densamente pobladas,

con una diferencia muy significativa sobre el resto de las áreas urbanas (Tabla 1.2). A medida que nos desplazamos tanto hacia el Oeste como al Este del ejido, el indicador disminuye.

**Tabla 1.2: Habitantes por hectárea por Delegación y total. Año 2010**

Año	Bariloche	Urbana	C° Otto	Lago Moreno	Catedral	Pampa Huenuleo	El Cóndor
2010	3,94	48,56	8,1	0,97	0,09	13,59	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 2010. INDEC.

Se trata a su vez de una ciudad intermedia, posicionada como un municipio con una cierta relevancia y centralidad en la región, por su función de nodo político administrativo y de servicios de media y alta complejidad (Colino, Dondo y Civitaresi, 2016; Colino, Civitaresi, Medina y Cavanagh, 2018). La presencia de centros comerciales, hospitales regionales tanto del sector público como privados, prestigiosos centros de investigación y desarrollo científico-tecnológico (CNEA, Instituto Balseiro, INVAP), dos Universidades Nacionales (UNCO, UNRN), numerosas delegaciones de organismos del Estado Nacional<sup>9</sup>, de la Provincia de Río Negro, y municipales. A esto se suma la infraestructura urbana disponible, y la conectividad de la ciudad y la región andina, como la presencia de un aeropuerto (entre los más importantes en Argentina) con vuelos directos a todos los principales destinos del país, entre ellos con el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, punto de conexión de los vuelos internacionales. Además de la terminal de buses, la estación de trenes<sup>10</sup> y rutas asfaltadas<sup>11</sup> que comunican la localidad con otros municipios de mayor y menor jerarquía que la consolidan como un centro urbano de referencia regional.

El entorno paisajístico y sus atributos naturales han consolidado a Bariloche como destino turístico internacional, a tal punto

que la ciudad se ha estructurado en términos socio-económicos y urbanísticos en función de dicha actividad, que explica alrededor del 50 % del producto bruto generado, según informes de la Universidad Nacional de Río Negro (Kozulj et al., 2016). La ciudad cuenta con atractivos e importantes sitios de actividades invernales, turismo aventura y deportes de montaña, y una creciente cantidad y diversidad de plazas de alojamiento y de servicios vinculados a la industria turística. El rubro de la elaboración de alimentos y productos gastronómicos de alta calidad, como la cerveza artesanal local, la pequeña industria chocolatera y de dulces de frutas finas, entre otros; generan cadenas de valor no sólo en la economía local, sino a nivel regional también, a la vez que traccionan la actividad turística.

Sin embargo, este paisaje privilegiado, muchas veces idealizado por los visitantes, se ve fuertemente interpelado por escenarios de desigualdad socioespacial que se despliegan sobre su territorio. Tomando como referencia el Censo 2010 y a falta de estadísticas locales sobre indicadores socioeconómicos, al momento de la medición la tasa de desempleo a nivel local alcanzaba el 7,8 % de la población, superando el 6,3 % a nivel provincial. Al desagregar este indicador por radio censal, es posible identificar los focos

9. Entre otras el juzgado federal, ANSES, AFIP, la Dirección Nacional de Aduana (DNA), oficinas de las diferentes cartaras de gobierno nacional (ministerios de interior, de trabajo, de agro-industria, de educación, etc.), INTA, Gendarmería Nacional.

10. El Tren Patagónico cruza la provincia de Río Negro, conectando la ciudad con el resto de la región Andina y Atlántica. (Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 2011)

11. La Ruta Nacional (RN) 40 Norte (ex ruta 237) y Sur, RN 258 y RN 23.

de mayor desocupación justamente en la delegación de Pampa de Huenuleo, con un promedio de 11,3 % y con barrios donde el desempleo alcanza el 17 %.

En esta línea, la Tabla 1.3 da cuenta de las condiciones habitacionales en cada una de estas zonas, con una marcada desigualdad socio espacial entre las delegaciones Pampa Huenuleo (sur) y El Cóndor (este) – poblada mayoritariamente por sectores populares– y las delegaciones Urbana, Cerro

Otto y Lago Moreno (Oeste), donde se han asentado los sectores medios y medios-altos y donde se concentran las actividades vinculadas al turismo. En efecto, los niveles de NBI, en tanto aproximación a la pobreza estructural, son muy superiores en la zona de Pampa de Huenuleo (25,5 %), duplicando el total de la ciudad (10,8 %) y lo mismo sucede con la insuficiente calidad en las conexiones a servicios y construcción de las viviendas.

**Tabla 1.3: Nivel Socio habitacional por Delegación y total. Año 2010.**

VARIABLE	Bariloche	Urbana	C° Otto	Lago Moreno	Catedral	P. Huenuleo	El Cóndor
Hogares con NBI	10,8 %	9,7 %	3,1 %	5,8 %	5,0 %	25,5 %	10,8 %
Hogares hacin. crítico	0,02 %	0,02 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %	0,08 %	0,02 %
Calidad de servicios Insuficiente	20,5 %	7,8 %	16,3 %	35 %	27,1 %	52,1 %	24 %
Calidad constructiva Insuficiente	14,8 %	11,2 %	1,1 %	1,3 %	15,2 %	37,2 %	12,4 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo Nacional 2010. INDEC.

**Tabla 1.4: Tipo de vivienda. San Carlos de Bariloche 2001- 2010. Valores absolutos y variación relativa.**

Tipo de vivienda particular	Censo2001	Censo 2010	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Casa	16619	29966	13347	80,31 %
Rancho	205	441	236	115,12 %
Casilla	2044	2358	314	15,36 %
Departamento	5286	9268	3.982	75,33 %
Pieza en inquilinato	136	114	-22	-16,18 %
Pieza en hotel familiar o pensión	34	22	-12	-35,29 %
Local no construido para habitación	36	37	1	2,78 %
Vivienda móvil	5	16	11	220,00 %
Persona/s viviendo en la calle	8	5	-3	-37,50 %
<b>Total</b>	<b>24373</b>	<b>42227</b>	<b>17854</b>	<b>73,25 %</b>

Fuente: Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

En relación a esta imposibilidad estructural para acceder a los servicios ha-

bitacionales básicos, de acuerdo al último censo, el déficit habitacional cuantitativo

compuesto alcanzó al 12,5 % de los hogares de la ciudad, mientras que el déficit cualitativo fue de 8,8 %, en ambos casos presentando una mejora respecto a los indicadores de 2001 (Tabla 1.5). Si nos enfocamos en el tipo de vivienda podemos dar

cuenta de un notable crecimiento del parque habitacional existente, con especial protagonismo de casas y departamentos, pero también con una expansión de ranchos, productos de la expansión informal de la ciudad.

**Tabla 1.5: Déficit habitacional cuantitativo compuesto y cualitativo. Años 2001 y 2010.**

Años	Hogares	Déficit cuantitativo compuesto	%déficit cuantitativo compuesto	Déficit Cualitativo	% déficit Cualitativo
2001	24.712	3.834	15,5 %	3.033	12,3 %
2010	34.097	4.252	12,5 %	3.000	8,8 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2010. INDEC.

Por otro lado, el fenómeno migratorio ha sido una fuente muy importante del crecimiento poblacional, así como un elemento clave para comprender la configuración y las transformaciones de la ciudad de Bariloche, a través de los procesos de ocupación del suelo urbano. Migrantes internos, e internacionales, han llegado y llegan a la ciudad por diferentes razones y con expectativas muy diversas, buscando mejorar su calidad de vida y radicándose en los barrios donde les es y ha sido posible acceder a la vivienda. Como sostiene Matossian (2015, 2016) los grupos de migrantes han tenido un papel importante en las transformaciones de la ciudad y en la producción del espacio urbano. Pues no sólo se han asentado en barrios ya existentes en la ciudad, sino que en algunos casos fueron ellos mismos quienes protagonizaron en su origen procesos de conformación de barrios, sosteniendo luchas por la consolidación y mejoras habitacionales. Las Juntas Vecinales han sido espacios de organización y participación ciudadana, que permitieron el desarrollo y la construcción de estrategias para conseguir estas transformaciones.

El ejido municipal de Bariloche está inserto dentro de las 710.000 hectáreas que forman parte del Parque Nacional Nahuel Huapi, colindando en todo su perímetro con el Área Natural Protegida (ANP). Si bien el municipio de Bariloche tiene plena jurisdicción sobre su ejido municipal, existe una fuerte imbricación entre ambos niveles institucionales que condiciona los procesos de transformación del espacio urbano, sea por cuestiones físicas (clima, topografía, vegetación y fauna), ambientales y/o regulaciones normativas o administrativas. Este Parque fue creado en 1934, en el marco de una política estratégica de control territorial del Estado Nacional, que apuntaba a la transformación de una región agrícola pastoril transcordillerana, a la conformación de una región turística al interior de los límites del territorio (Matossian, 2014). En sus comienzos, lejos de buscar la preservación ambiental, el Parque poseía, así como la mayoría de los Parques Nacionales creados simultáneamente en otros puntos del territorio argentino, claro objetivo de fortalecimiento y consolidación de la frontera internacional con Chile, y a la vez afianzar

la ocupación territorial en la Patagonia<sup>12</sup> (Núñez, Matossian y Vejsbjerg, 2012).

Si bien, la gestión de este ANP va a dar un giro hacia la conservación de ecosistema (fines de los años '70, principios de los '80), desde mediados de la década de 1930, la Dirección de Parques Nacionales (DPN) con actuación en Bariloche, tuvo un papel fundamental en el proceso de urbanización de la región y de expansión del ejido municipal. Previo a la provincialización de Río Negro (1944), el estado nacional a través de la DPN fue un actor de gran incidencia en el desarrollo de la ciudad, ya sea en la provisión de infraestructura y de obras principalmente viales, en el proceso de distribución y comercialización del suelo, promoviendo el fraccionamiento de las tierras y la incorporación de nuevas parcelas al ejido e incluso en la creación de nuevos barrios. Este manejo sobre enormes extensiones de tierra permitió generar recursos fiscales para afrontar los gastos administrativos de los Territorios Nacionales y engrosar las arcas del Estado en la época (Matossian, 2014; Medina, 2016; Guevara y Núñez, 2014).

Desde ese momento comienza a desarrollarse el perfil turístico de la ciudad que lleva a un aumento de los precios del suelo y la activación de algunas dinámicas de especulación inmobiliaria, con la participación de algunos actores pertenecientes a las élites de Buenos Aires, quienes invertían en

la compra de grandes terrenos a muy bajos precios. Luego con los años fueron subdividiéndose para revender lotes menores.

Históricamente la urbanización de Bariloche ha sido el producto de numerosas planificaciones que se han aplicado de forma caótica y con políticas públicas insuficientes e inadecuadas a los procesos de transformación de la ciudad y a las necesidades de los sectores populares. (Guevara y Núñez, 2014, Abalerón, 2005). Desde sus orígenes como pequeña colonia agrícola pastoril y durante su posterior conformación como ciudad turística de montaña, San Carlos de Bariloche se ha construido sobre la costa del lago Nahuel Huapi y en terrenos cercanos. A partir del núcleo urbano que hoy es el centro de la ciudad, en sus comienzos la ocupación fue creciendo hacia el Oeste, sobre la ladera norte del Cerro Otto y hasta el borde del lago en dirección al norte, continuando la línea de la costa hasta Bahía López, en el actual Circuito Chico (delegaciones administrativas Cerro Otto y Lago Moreno)<sup>13</sup>, a través de loteos y construcciones poco controlados, en algunos casos irregulares según la actual legislación que define los usos del suelo (Lolich, 2011). En principio la urbanización de dicho eje de la ciudad se ha llevado a cabo sin la provisión de servicios básicos, que paulatinamente fueron gestionándose por las juntas vecinales y a través del esfuerzo colectivo.

12. Cabe mencionar que previo a la consolidación de los Estados Nación y el avance de la conquista militar que implicó un genocidio a fines del siglo XIX; estas tierras eran habitadas por comunidades de pueblos originarios, fundamentalmente mapuche-tehuelche, donde tuvieron lugar combinados y continuos procesos de disputa por la apropiación, formas de uso y ocupación del territorio (Méndez, 2010).

13. El territorio del ejido urbano municipal se a dividido en delegaciones a fines administrativos, a partir de nuevo Código de regulación de la ciudad, aprobado en 1995; ellas son la delegación Lago Moreno (Oeste), Cerro Otto (Oeste), Pampa Huenuleo (Sur), El Cóndor (Este), Delegación Urbana (Centro) y Delegación Cerro Catedral (Oeste), identificándose más de 103 barrios en la totalidad del territorio.

La configuración urbana actual puede pensarse entonces como el resultado de una compleja interacción entre fenómenos naturales y procesos sociales, entre los que destacan la topografía del terreno, los límites del Parque Nacional Nahuel Huapi, el desordenado fraccionamiento territorial bajo modalidad de loteo, los procesos migratorios, la influencia del paisaje de lagos y entre cerros en las elecciones residenciales y la capacidad del sector turístico para incidir en la ocupación del suelo. De modo esquemático, puede afirmarse que en aque-

llos lugares donde el paisaje es el componente diferencial y donde la necesidad de alojamiento turístico condiciona la demanda inmobiliaria y los precios del suelo, como es la zona Oeste y Centro, el mercado es el principal agente territorializador y estructurador del acceso al suelo urbano. El escenario reverso lo constituye el acceso al suelo de menor valor en la zona sur de la ciudad, donde las condiciones geográficas, climáticas y de conectividad urbana son menos favorables y, por tanto, menos atractivas para el capital.

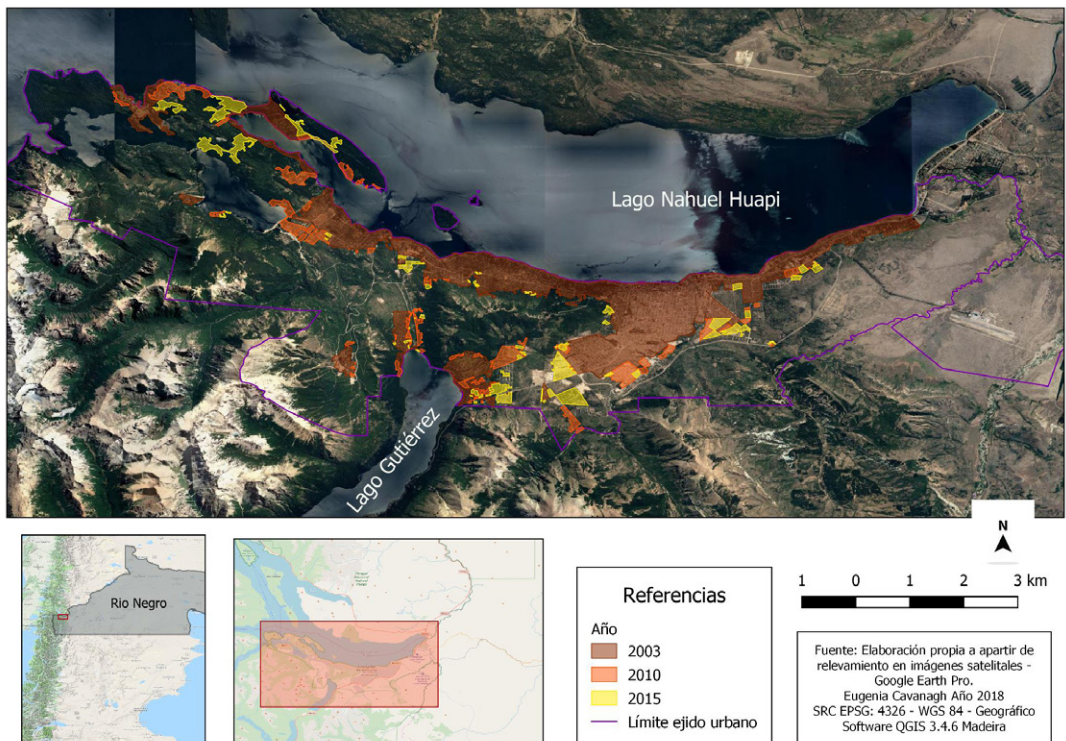


Figura 1. Mapa de Crecimiento Urbano San Carlos de Bariloche (2003-2015).  
Fuente: Elaboración propia usando imágenes satelitales Google Earth Pro.

Según estimaciones realizadas para nuestra ciudad (Guevara, Medina y Bonilla, 2015), la participación del Estado para garantizar el acceso al suelo urbano a través de un conjunto de políticas urbanas (cons-

trucción de viviendas, mejoramientos habitacionales, loteos sociales, producción de suelo urbano, etc.), resulta insuficiente en comparación con el sistemático aumento de la demanda habitacional, compuesto

por el déficit acumulado y los nuevos hogares que se suman anualmente. De forma simultánea, la ecuación entre ingresos monetarios y precio del suelo, provoca que el esfuerzo monetario resultante para poder acceder a la vivienda a través del mercado formal, excluya a gran parte de la población, incluso en contextos de recuperación socioeconómica.

Frente a ello, la masificación de procesos de autoproducción del hábitat con mayor o menor componente organizativo, sea a través de tomas de tierras, ocupaciones, construcción cooperativa de viviendas u otras modalidades, se posicionan como la principal vía de acceso al suelo urbano para una parte fundamental de la población. En Bariloche, según relevamientos del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social (IMTVHS), existen alrededor de 50 barrios con más de 3.600 hogares con problemas de regularización dominial y acceso a servicios básicos.

Aunque no hay datos oficiales disponibles para la ciudad, según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)<sup>14</sup>, existen en la ciudad 28 barrios donde habitan cerca de 10 mil barilochenses (aproximadamente 3000 familias) sin título de propiedad o sin servicios esenciales, en un total de 3600 viviendas. Los primeros asentamientos populares datan de las

décadas de 1950 (Arrayanes) y 1960 (Ex Matadero y Barrio INTA), se registran otros durante las décadas del '80 (San Cayetano y Eva Perón) y '90 (Nueva Jamaica, Wangelen y Don Bosco).

A partir de los datos publicados por el RENABAP, observamos que 14 de los 28 asentamientos registrados en la actualidad, se produjeron en la década 2010. En este período las tomas más grandes fueron las de Mocciola (hoy Barrio Alun Ruca) y el barrio 29 de septiembre, producidas en el año 2011 y 2013 respectivamente. No obstante, este ciclo de tomas, en tanto estrategia para poder acceder a la tierra urbana, es el corolario de un agravamiento en las condiciones de vivienda, que llevaron a instalar la cuestión de la tierra y la vivienda como uno de los ejes de la agenda pública desde mediados del 2000.

Es interesante recordar que la situación de los asentamientos ha ido transformándose con el paso del tiempo, la implementación de algunas políticas públicas y los procesos de resistencia y organización de los sujetos que están involucrados en las tomas. No sólo en cuanto al tamaño – cantidad de familias y población total habitantes, y superficie –, sino también a la regularización en un sentido amplio de las nuevas urbanizaciones.

14. <https://datos.gob.ar/dataset/otros-barrios-populares-argentina>.



## 1.2. Cipolletti<sup>15</sup>

Mariana Giaretto | Ailín Hernando

La ciudad de Cipolletti se encuentra ubicada en el norte de la Patagonia argentina, en el centro del Alto Valle de Río Negro y en la zona de la confluencia de los ríos Neuquén y Limay que dan origen al río Negro. La superficie total del ejido municipal es de 525.780 hectáreas: 1485 has. corresponden al ejido urbano, 13.441 has. son de zona rural irrigada, mientras que 510.855 has. son del territorio ubicado en la margen sur de los ríos Limay y Negro extendiéndose hacia al oeste frente a Piedra del Águila y Picún Leufú<sup>16</sup> como se puede apreciar en la Figura N° 2. Cabe aclarar desde un comienzo que, si bien focalizamos en la ciudad de Cipolletti como unidad de análisis, las tendencias que la atraviesan se enmarcan en la configuración de un conglomerado urbano que incluye a Neuquén capital y varias ciudades aledañas del Alto Valle y la Confluencia (Plottier, Centenario, Cinco Saltos, Allen y Fernández Oro), tendencias que han

sido profundizadas por los impactos de la explotación de Vaca Muerta.

La región patagónica contiene el 5,2 % de la población del país, es una de las regiones más dinámicas en términos demográficos, ya que en 2010 recupera su rol de área de mayor crecimiento, aun cuando su peso relativo en el total nacional es todavía minoritario. Juntas, las provincias de Río Negro y Neuquén suman el 3 % de la población del país, con 1.189.911 habitantes en una superficie de 297.091 km<sup>2</sup>.

Junto a la capital neuquina y a Plottier conforman el aglomerado más grande de la región patagónica, cuya densidad poblacional en 2016 rondaba los 35,9 hab/ha (CIPPEC, 2018). Según el Censo Nacional de 2010, Cipolletti cuenta con 85.170 habitantes, mientras en 2001 contaba con 66.299, por lo que la tasa de crecimiento demográfico ronda en un 28,46 % en el periodo 2001-2010<sup>17</sup>.

15. La producción cartográfica para la localidad de Cipolletti fue realizada por el Dr. German Perez y los estudiantes del Laboratorio en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección Denis Monaldi y Martin Torres.

16. Esta zona que abarca la mayor parte de la superficie no se encuentra urbanizada y, si bien existen proyectos al respecto, desde las diversas gestiones municipales han considerado inalcanzable el nivel de inversión necesario para su realización.

17. En este sentido, aunque aún no contamos con estadísticas oficiales, es necesario señalar que los datos actuales deben superar estas cifras debido al impacto de Vaca Muerta en toda la región.



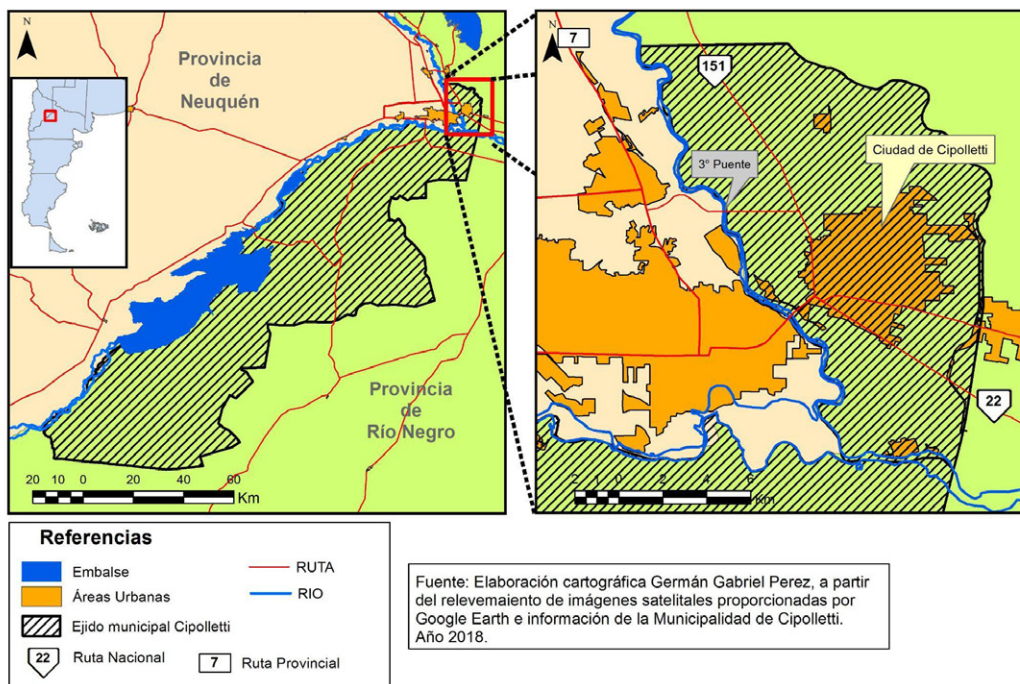


Figura 2: Mapa de ubicación ciudad de Cipolletti

Fuente: Elaboración de Germán Pérez usando imágenes satelitales Google Earth e información de Municipalidad de Cipolletti.

Tabla 1.6: Crecimiento poblacional 2001-2010

	Población total 2001	Población total 2010	Variación absoluta	Variación porcentual
Cipolletti	66.299	85.170	18.871	28,46 %
Área Metropolitana Cipolletti Neuquén-Plotteri	291.041	341.301	50.260	17,26 %
Río Negro	552.822	638.645	85.823	15,5 %
Total país	36.260.130	40.117.096	3.856.966	10,6 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010.

Como se observa en la Tabla 1.6, el área metropolitana tiene un aumento entre el año 2001 y el 2010 del 17,26 %, mientras la ciudad de Cipolletti presenta un aumento del 28,46 %. Particularmente al reconstruir la expansión urbana de la ciudad de Cipolletti, encontramos que ha crecido predominantemente hacia al noreste y el sureste siguiendo una modalidad que se desplaza desde el casco céntrico ensanchando la

periferia urbana y avanzando sobre tierras rurales como se aprecia en la Figura N° 3. En el primer capítulo de este libro, vimos que la mayor parte de la tierra vacante se encuentra en la margen sur y no cuenta con servicios básicos, el resto de la tierra vacante no es mucha y la gran mayoría es de propietarios privados, por lo que según fuentes oficiales el municipio no cuenta con tierra vacante fiscal.

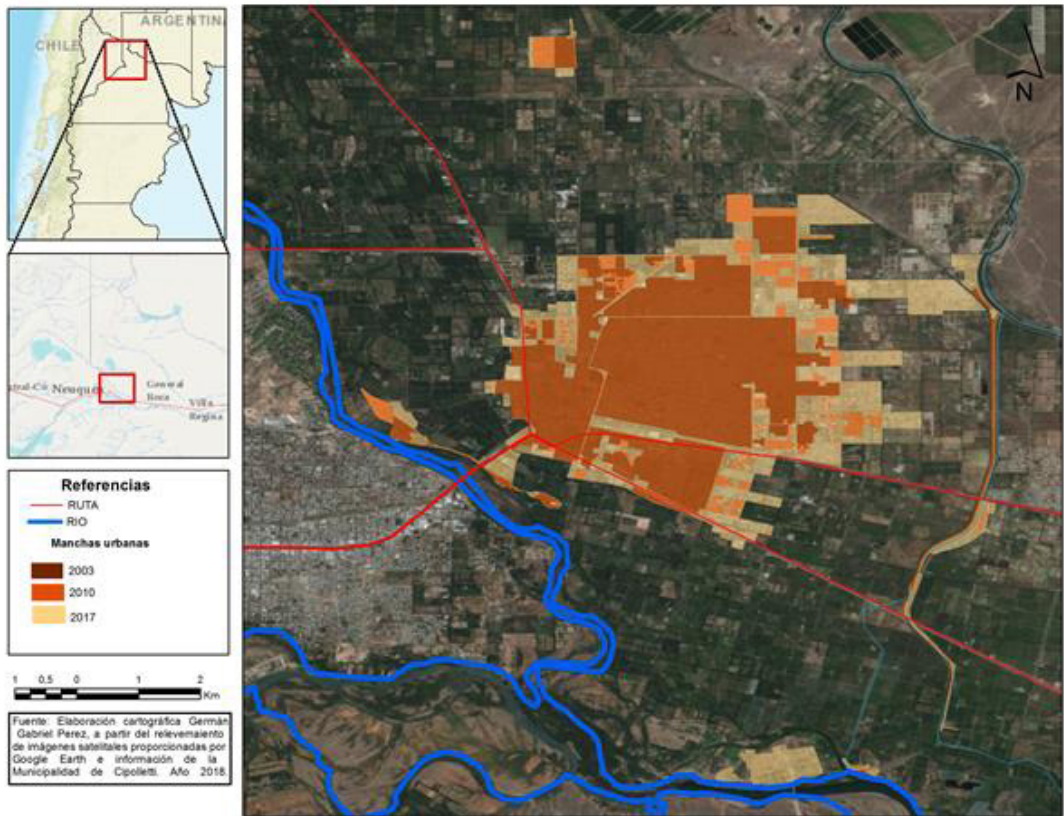


Figura 3: Mapa de Crecimiento Urbano Cipolletti

Fuente: Elaboración de Germán Pérez usando imágenes satelitales Google Earth e información de Municipalidad de Cipolletti.

En relación a las migraciones, según el Censo 2010 Río Negro (7,4 %) y Neuquén (6,3 %) son de las provincias del país con mayor porcentaje de población extranjera, en su mayoría de origen chileno, debido a la cercanía territorial y al dinamismo económico de estas provincias.

Con respecto a la situación socioeconómica, según el CENSO 2010, la provincia de Río Negro contaba con el 9,4 % de hogares y el 11,7 % de la población con Necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI), mientras que Neuquén contaba con el 10,4 % de hogares y el 12,4 % de la población con NBI. La cantidad de hogares con al menos un indicador de NBI en el Dpto. de General Roca era del 8,86 %, mientras que en la localidad de Cipolletti el porcentaje de hogares con NBI rondaba en un 9,17 %. A nivel departamental, la tasa de desempleo alcanzaba al 4,31 %, mientras que a nivel provincial afectaba al 6,3 % y a nivel nacional al 5,9 % de la población activa.

**Tabla 1.7: Nivel Socio habitacional Cipolletti 2001-2010**

Variable	Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta	Variación relativa
Total de hogares	18.398	26.611	8.213	44,64 %
Hogares sin NBI	16.202	24.170	7.968	9,77 %
Hogares con NBI	2.196	2.441	245	11,15 %
Hogares con hacinamiento crítico	626	1.128	502	44,5 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 2001 y 2010. INDEC

Al reconstruir la evolución de los indicadores que permiten dar cuenta el nivel socio habitacional, encontramos que entre 2001 y 2010 la cantidad de hogares totales aumentó un 44,64 % y la cantidad de hogares con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) aumentó un 11,15 % de variación intercensal. El dato realmente significativo para comprender una de las condiciones de posibilidad de las tomas de tierras en Cipolletti es el 44,5 % de hogares con hacinamiento crítico, esto implica que el hacinamiento crítico creció al mismo ritmo que la cantidad total de hogares.

A nivel del territorio Norpatagónico, las tasas de actividad y de empleo rondan el 40 %, mientras que la tasa de desocupación según estas fuentes oficiales ronda el 2,6 %. La categoría ocupacional es uno de los indicadores fundamentales para reconstruir la

estructura social de un territorio, porque ésta se expresa en la distribución desigual de la población en las diversas y opuestas (Wright, 1992) posiciones económicas. A pesar de ser un territorio atravesado por el motor extractivista del capitalismo en su fase actual, con el consecuente desarrollo de ciertas fuerzas productivas que la convierten en la zona demográficamente más dinámica del país con bajas tasas de desempleo, su estructura de clases reproduce el modelo latinoamericano en el que una pequeña élite concentra la riqueza social -6 % pertenece a la categoría ocupacional patrón- mientras gran parte de la población dirime día a día su subsistencia en su condición de trabajadores/as, más menos estables, más menos precarizados/as -más del 80 % pertenece a las categorías obrero o empleado y trabajador por cuenta propia o familiar-

**Tabla 1.8: Población ocupada en viviendas particulares por categoría ocupacional y sector en el que trabaja.**

	Pob. ocupada en vivienda particular Total	Obrero o empleado			Patrón	Trabajador por cuenta propia	Trabajador familiar
		Subtotal	Sector público	Sector privado			
Río Negro	294.246 100 %	217.175 73,8 %	64.875 22,04%	152.300 51,75 %	20.324 6,9 %	46.488 15,79 %	10.259 3,48 %
Neuquén	252.530 100 %	197.257 78,11%	77.816 30,81%	119.441 47,29 %	12.131 4,80%	36.108 14,29 %	7.034 2,78 %
Territorio Norpatagónico	546.776 100 %	414.432 75,79%	142691 26,09%	271.741 49,69%	32.455 5,93%	82.596 15,01 %	17.293 3,16 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

Para comprender esta configuración social es necesario realizar una breve reconstrucción histórica, ya que las ciudades de esta región son de fundación reciente y se encuentran en proceso de maduración y continuo crecimiento. Cipolletti se define como tal en el año 1903 y la ciudad de Neuquén en 1904. Estos momentos hacen referencia a la ocupación y a la conformación de las ciudades bajo territorio nacional argentino, pero es importante resaltar que las tierras de la Patagonia se encontraban ocupadas por pueblos indígenas que fueron asesinados, apresados y utilizados como mano de obra forzada en emprendimientos productivos o militarmente, en el marco de la intervención militar llamada "Campaña al Desierto" en 1879. En la región del Valle las tierras fueron adjudicadas mediante leyes y decretos vinculados a las intervenciones militares de la conquista, remates públicos y otros mecanismos. Es de esta manera que la mayoría del territorio quedó apropiada en grandes extensiones en no más de 20 propietarios exceptuando sólo entre el 3 % y el 4 % del valle hoy irrigado.

La extensión del territorio argentino a través de este genocidio, junto a la construcción de obras de ingeniería hidráulica que posibilitaron la regulación de las cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro, la generación de suelo apto para el asentamiento de las ciudades y la producción de fruta por la irrigación de suelos productivos, la subdivisión de suelo en chacras familiares de producción, la construcción de represas hidroeléctricas y embalses sobre los ríos Neuquén y Limay, y la explotación de petróleo en la provincia de Neuquén, una primera etapa de explotación convencional a partir de 1918 y una segunda etapa, a

partir de 2011, de explotación no convencional (fracking) de las reservas de petróleo de "Vaca Muerta", son algunos de los acontecimientos históricos más relevantes para entender lo sucedido en la región.

A partir de la alianza entre los grandes propietarios, el Estado y capital de origen inglés se llevaron adelante grandes obras de infraestructura que modificaron el territorio para orientar la producción al mercado mundial: el ferrocarril, diques reguladores de los ríos, y el sistema de riego a través de canales para implantar la producción de fruta, infraestructuras de acopio, almacenamiento y empaque. De este modo, se llevó adelante la subdivisión de territorio en unidades productivas más pequeñas y a la venta de las mismas. El territorio había adquirido un aumento considerable de valor dando como resultado la "efectivización de la renta" y un territorio mayoritariamente privado.

De este modo, el desarrollo de la ciudad estuvo vinculado predominantemente a la actividad frutícola para exportación, por este motivo el crecimiento urbano se vinculaba a la disponibilidad de tierras generada por esta actividad. Desde 2013 la actividad hidrocarbúrfica convencional y no convencional ha avanzado significativamente sobre todo el territorio Norpatagónico. Según Rodil (2015), en la provincia de Río Negro, desde el año 2013 se experimenta un avance acelerado de la extracción de gas y petróleo (con más de 70 pozos activos) en la Estación Fernández Oro, sobre la zona rural de Allen, la ciudad productora de manzanas (2971 hectáreas) y peras (3200 hectáreas) más importante del país. En cuanto a la provincia de Neuquén, Pérez Roig (2014) señala que, si bien la expansión de la frontera hidrocarbúrfica es

un proceso que se viene dando en todo el país desde el año 2000, no deja de sorprender la velocidad y extensión que dicho fenómeno presenta en esta provincia.

Como ciudad *bisagra* de ambas provincias y también de dichas tendencias estructurales, Cipolletti se encuentra atravesada por la tensión que genera la crisis frutícola y la avanzada del fracking, de allí que represente un caso típico en el que coexisten el crecimiento económico y la profundización del déficit habitacional. La contradicción por la que, a pesar del crecimiento económico y del notable dinamismo que caracterizó al mercado inmobiliario y la construcción a partir de la recuperación económica de 2003 en Argentina, se restringieron las condiciones para acceder a una vivienda en ámbitos urbanos bien servidos y ubicados (Baer, 2008), se cristaliza en casi 40 asentamientos infor-

males que surgieron como tomas de tierras y persisten en la absoluta precariedad habitacional.

En la ciudad de Cipolletti, en 2010 el porcentaje de hogares afectados por déficit habitacional cuantitativo compuesto<sup>18</sup> era del 9,3 % (2265 hogares), mientras que en 2001 era de un 6,9 % (1268 hogares). En cuanto al déficit habitacional cualitativo<sup>19</sup>, en 2010 el porcentaje de viviendas con déficit cualitativo era de 5,9 % (1450 viviendas), mientras en 2001 era de 7,4 % (1365 viviendas), esta leve mejora en el porcentaje demuestra lo poco que impactó el crecimiento económico en las posibilidades de superar el déficit habitacional cualitativo, más aun teniendo en cuenta que 2001 fue un año signado por una profunda crisis económica y 2010 fue un año corolario de un período de crecimiento económico a tasas del 9 % promedio.

**Tabla 1.9: Déficit habitacional cuantitativo compuesto y cualitativo. Años 2001 y 2010.**

	Hogares	Déficit cuantitativo compuesto	% déficit cuantitativo compuesto	Déficit Cualitativo	% déficit Cualitativo
2001	18.398	1268	6,9 %	1365	7,4 %
2010	24.402	2.265	9,3 %	1450	5,9 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y de Encuesta permanente de Hogares del 3° trimestre 2016 en los conglomerados Viedma-Patagones y Neuquén-Plottier.

La profundización de la precarización habitacional se expresa con claridad en el aumento de viviendas tipo rancho y casi-

lla que en entre 2001 y 2010 se incrementaron en un 168,49 % y 333.92 % respectivamente.

18. Según INDEC se define por la relación numérica entre viviendas y hogares, y por la residencia en viviendas de tipo irrecuperable.

19. Según INDEC se define por la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias; es decir, aquellas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas.



**Tabla 1.10: Tipo de vivienda. Cipolletti, Censo 2001; 2010. Valores absolutos y variación relativa.**

Tipo de vivienda particular	Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Casa	15.432	21.667	6.235	40,4
Rancho	146	392	246	168,49
Casilla	224	972	748	333,92
Departamento	3.687	6.320	2.633	71,41
Pieza en inquilinato	418	221	-197	- 47,12
Pieza en hotel familiar o pensión	14	19	5	35,71
Local no construido para habitación	70	30	-40	-57,14
Vivienda móvil	8	4	-4	- 50
Persona/s viviendo en la calle	7	2	-5	-71,42
<b>Total</b>	<b>20.006</b>	<b>29.627</b>	<b>9.621</b>	<b>48.09</b>

Fuente: Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

En la actualidad, se calcula que el 20 % de la población de la ciudad de Cipolletti vive en asentamientos informales, si bien no hay datos oficiales es posible constatar a través de diversas fuentes, ya no tanto el aumento de la cantidad de tomas sino un fuerte incremento en la cantidad de familias que las componen (Diario Río Negro, 26 de abril de 2017).

Según los planos municipales referentes al código urbano el municipio cuenta con un bajo porcentaje de suelo público<sup>20</sup>. Como ya mencionamos, el municipio tiene 510.855 has. de suelo árido y muy difícil de urbanizar, zonificado como rural 3 en la zona de la margen sur de la confluencia y del río Limay. En esta zona se localiza un paraje rural llamado Balsa las Perlas y la reserva natural del parque cretácico. Sin embargo, según el

Director de Desarrollo Territorial esas tierras son en su mayoría privadas y de pocos propietarios (22/09/2017).

Por otro lado, se sabe que el municipio cuenta con propiedades fiscales que son utilizadas por privados, pero no existen registros públicos que revelen cuáles son estas propiedades ni como son los convenios. De todas maneras, esta entidad no cuenta con extensiones de suelo urbano público para poder incidir en los valores de suelo como un “agente inmobiliario” más, tiene serias dificultades para proveer de suelo a la población ya sea para viviendas como para servicios públicos, equipamientos, etc.

En este sentido cobra relevancia la relación entre la crisis frutícola y la disponibilidad de suelo, que puede apreciarse en la Figu-

20. Ver Anexo Cartográfico.

ra N° 4. En los últimos años este sector ha sufrido una caída considerable por cuestiones macroeconómicas. En el período 2011-2015 la superficie de frutales tuvo una baja considerable: 3.128 has. implantadas el año 2011 y 2.871 en el 2015, es decir que pasó a tener 257 has menos de superficie implantada<sup>21</sup>. Se reconocen tres situaciones: por un lado, los pequeños agricultores que han quedado acorralados y ahogados por el avance de la urbanización, son de familia productora, no han logrado adaptarse a las nuevas tecnologías y modos de producción que hoy se encuentran monopolizados. Por otro lado, las chacras que sí están en condiciones de producir, pero están en estado de especulación. Y, por último, las chacras que se encuentran desmontadas para ser urbanizadas. En estas, el suelo productivo se encuentra en disputa, por la baja rentabilidad de la producción para pequeños productores y la alta rentabilidad inmobiliaria, proceso que está directamente vinculado con la explotación de Vaca Muerta.

Particularmente, en el borde norte de la ciudad se encuentran sobre terrenos productivos una gran parte de chacras abandonadas, "canchas de fútbol" y tomas de tierra. La zona pasa de ser urbana a rural sin ningún tipo de transición, solo la Avenida Arturo Illia (Circunvalación) divide ambas zonas. Hay sobre este borde rural algunos loteos autorizados, en una cantidad pequeña que no tiene gran incidencia pero que forma parte del paisaje rural en decadencia al que nos referimos.

La configuración de la ciudad de Cipolletti en las últimas décadas, como puede apreciarse en la Figura 5, muestra que los sectores populares han accedido a la vivienda a

través de mecanismos de autourbanización materializados en los más de 36 asentamientos populares. Según RENABAP, han sido relevados 36 asentamientos con 6.393 familias coincidiendo con la idea general de que en la ciudad hay casi 40 asentamientos y en ellos viven aproximadamente 20.000 personas, es decir, alrededor de un cuarto de la población. Sin embargo, y a pesar de ser un dato evidente, el mapa interactivo de la ciudad difundido en el sitio oficial de la municipalidad no incluye a ninguno de estos asentamientos.

Los más antiguos datan de las décadas de los 50' y 60', como son Labraña, Costa Sur y Costa Norte sobre la zona ribereña del río Negro, y Puente de Madera y Puente 83 en la zona este. Entre 2000 a 2013 se multiplican las tomas de tierras: en 2003 surgen una serie de tomas que más tarde fueron canalizadas y urbanizadas como son el Barrio Antártida Argentina y San Sebastián, también ese año tuvo su primer intento la toma de Nuevo Ferri que en 2007 se consolida, y entre 2009 y 2013 se dan un conjunto de tomas muy significativas por la organización y cantidad de familias que agrupan: Barrio Obrero A y B, Los Sauces, Awka Liwen, 10 y 2 febrero, entre otras, sobre las tres primeras operaron procesos de criminalización centrados en la judicialización de los conflictos.

Si bien, en la última parte de este libro profundizaremos en estos casos, cabe señalar que actualmente a partir de la organización y lucha de las familias, se ha logrado un proceso de declaración de utilidad pública y expropiación de algunos asentamientos del sector norte, aunque aún no ha sido efectivizado.

21. Ver informe en Revista N°79. 2017.FyD ALTO VALLE. INTA

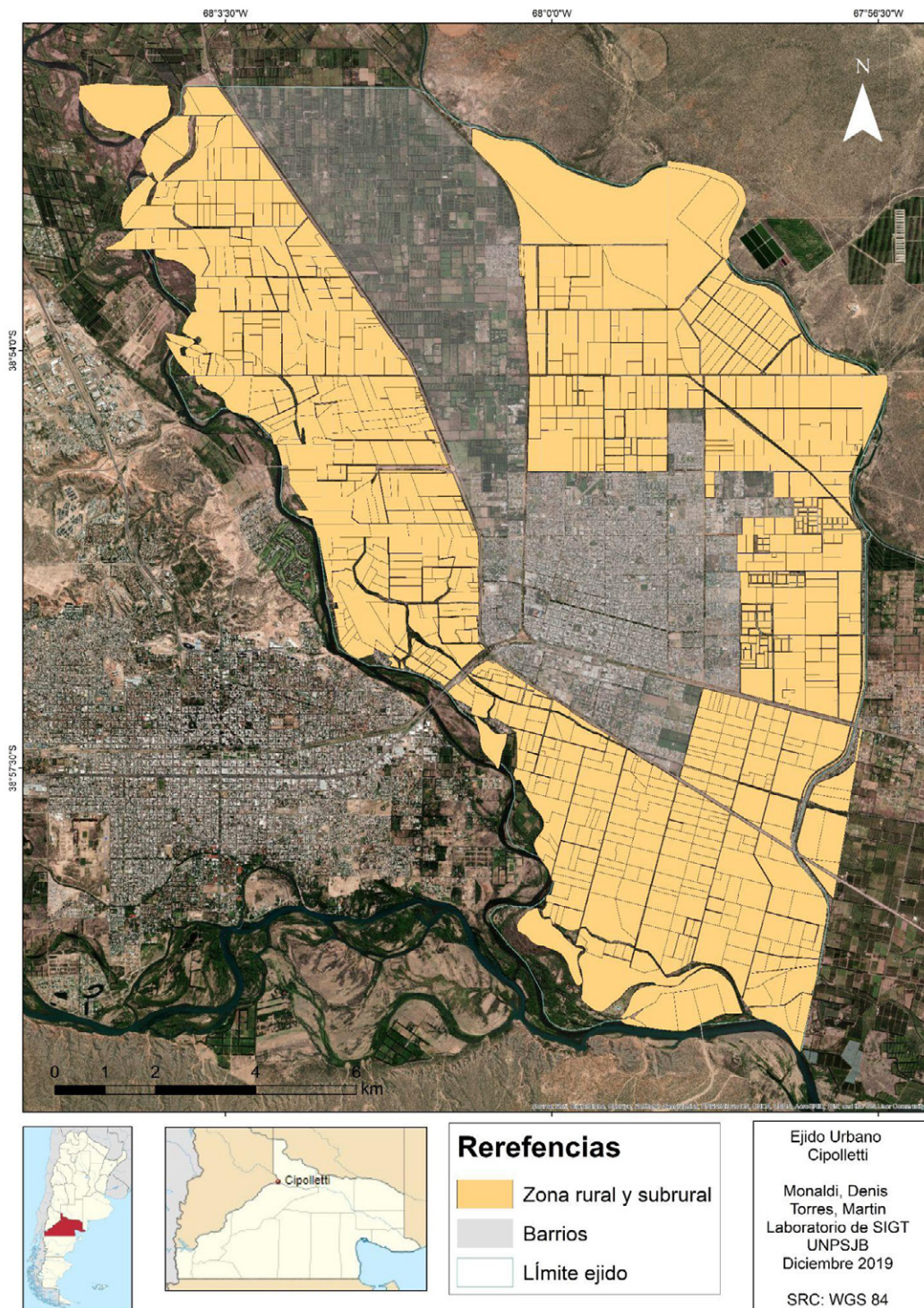


Figura 4: Mapa por zonas y usos del suelo de Cipolletti  
 Fuente: Elaboración de Monaldi y Torres usando imágenes satelitales Google Earth.



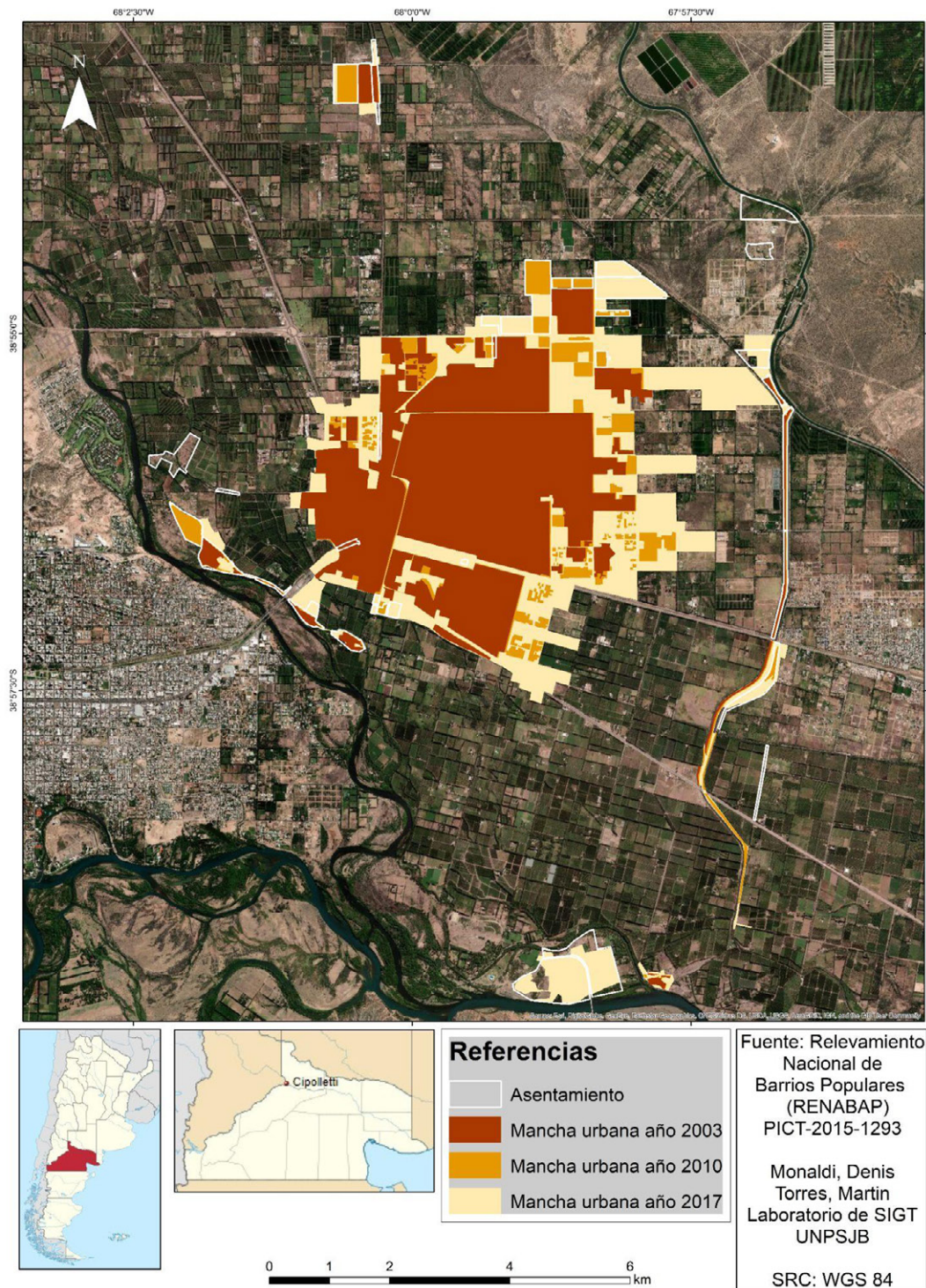


Figura 5: Mapa de crecimiento de mancha urbana  
Fuente: Elaboración de Monaldi y Torres usando imágenes satelitales Google Earth.

### 1.3. Comodoro Rivadavia<sup>22</sup>

Santiago Bachiller | Natalia Usach | Letizia Vazquez  
Magali Chanampa | Carrasco, María Laura | Bianca Freddo

Comodoro Rivadavia está ubicada al sur este de la provincia de Chubut sobre la costa Atlántica, específicamente dentro de la cuenca hidrocarburífera Golfo San Jorge<sup>23</sup>, la cual se extiende hasta la provincia de Santa Cruz. El ejido municipal

de la ciudad comprende una extensión de 54.820 Ha, y la superficie de la mancha urbana ocupa 4.365,14 ha, correspondiente a un 7,92 % del total de la superficie del ejido (Ver Figura 7).

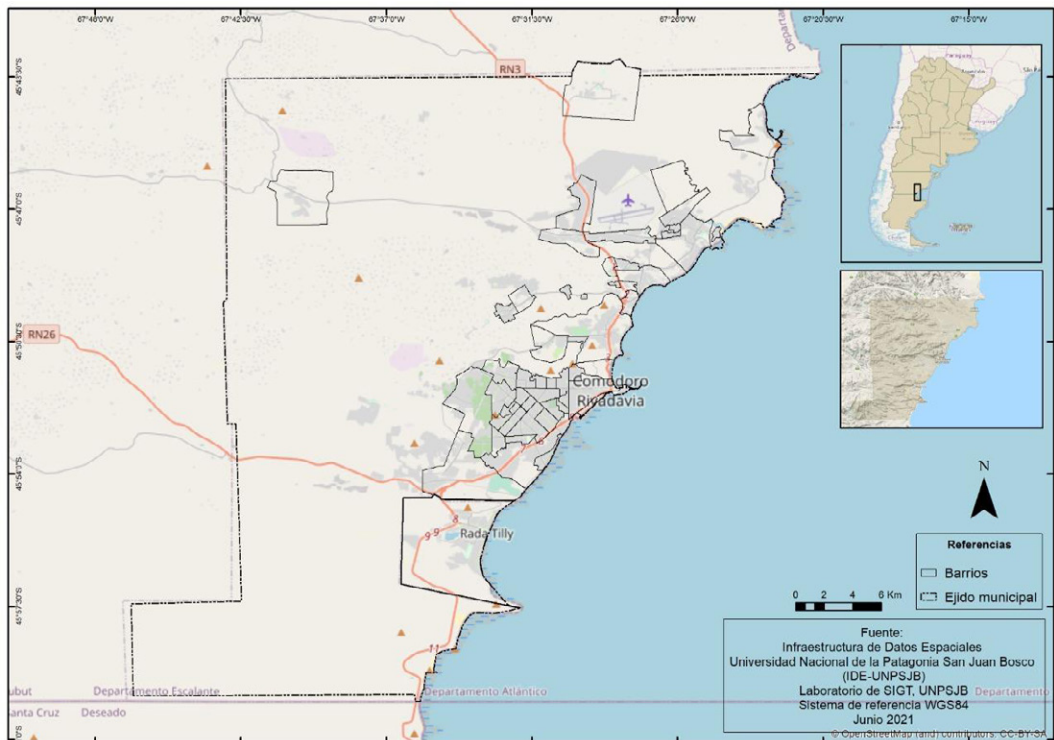


Figura 6: Mapa de ubicación ciudad de Comodoro Rivadavia  
Fuente: Elaboración de IDE – UNPSJB. LabSIGT UNPSJB.

22. La producción cartográfica para la localidad de Comodoro Rivadavia fue realizada por la estudiante del Laboratorio en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección Brenda Williams, Mag. Bianca Freddo y Mag. Letizia Vazquez  
23. Se trata de una región socio productiva de explotación hidrocarburífera que abarca la zona sur de Chubut (Sarmiento, Río Mayo y Río Senguier) y Norte de Santa Cruz (Caleta Olivia, Cañadón Seco, Pico Truncado, Koluel Kaike y Las Heras)



En función al último Censo Nacional (2010), Comodoro Rivadavia cuenta con una población total de 177.061 habitantes, con una variación porcentual del 29.17 en comparación al Censo Nacional 2001, que registraba un total de 137.061 habitantes. Esto significa un gran crecimiento en

términos relativos a nivel nacional y provincial; 10.6 y 23.2 % -respectivamente-, a partir de la adición, en el lapso de los nueve años intercensales, de unas 40 mil personas más habitando la ciudad (Usach y Freddo, 2016).

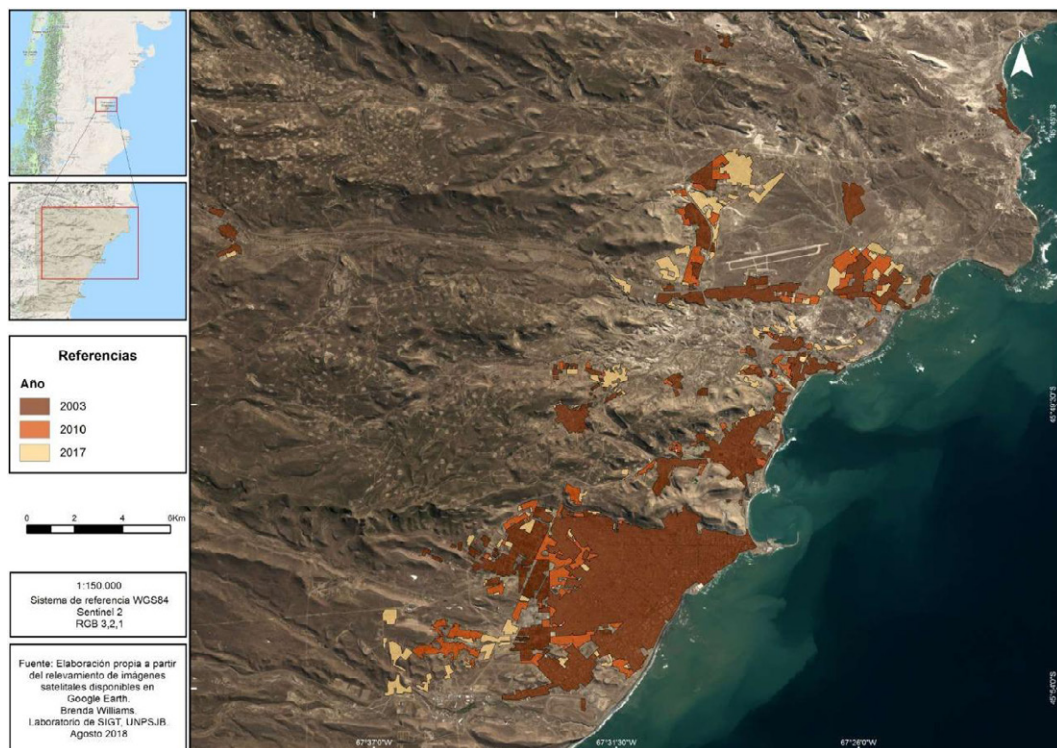


Figura 7: Mapa de crecimiento urbano Comodoro Rivadavia  
Fuente: Elaboración propia usando imágenes satelitales Google Earth.

Junto a Comodoro Rivadavia, la localidad de Rada Tilly ubicada a 15 km, conforman una unidad espacial o aglomerado<sup>24</sup> con una fuerte relación social, económica y política. Al respecto, cabe agregar que el crecimiento poblacional de Rada Tilly

alcanzó una variación de 46.58 %, superando significativamente el crecimiento poblacional relativo de Comodoro Rivadavia, en relación a nivel nacional y provincial (Censo Nacional, 2010).

24. Ambas localidades funcionan como una red urbana funcional de gran dinamismo, en la que predominan movi- lidades diarias de personas que residen en Rada Tilly y se trasladan a Comodoro Rivadavia para desarrollar actividad laboral, educativa y comercial.

	<b>Población total 2001</b>	<b>Población total 2010</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual</b>
<b>Comodoro Rivadavia</b>	<b>137.061</b>	<b>177.038</b>	<b>39.977</b>	<b>29.17 %</b>
<b>Rada-Tilly</b>	<b>6.208</b>	<b>9.100</b>	<b>2.892</b>	<b>46.58 %</b>
<b>Chubut</b>	<b>413.237</b>	<b>509.108</b>	<b>95.871</b>	<b>23.5 %</b>
<b>Total País</b>	<b>36.260.130</b>	<b>40.117.096</b>	<b>3.856.966</b>	<b>10,6 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2010. INDEC

Según datos del Censo 2010, el aglomerado Comodoro Rivadavia-Rada Tilly cuenta con una superficie de 5.014 ha. y una población total de 209.749 habitantes, lo que compone una densidad poblacional de 43.4 hab/ha. Partiendo de estos datos, se calcula que el crecimiento medio anual entre 2006 y 2016 es de 2.76 %, es decir 1,4 veces el crecimiento poblacional, lo que marca una fuerte expansión dentro de esta unidad espacial que comprende a las dos localidades. En consonancia con ello, la densidad tuvo una marcada variación de 45,0 hab/ha. en 2006, a 41,8 hab/ha. en 2016 (Cordara et. al., 2018 CIPPEC).

En relación a los usos del suelo sobre dicho aglomerado urbano, el informe del CIPPEC (2018) plantea que, en el 2016, el uso residencial ocupaba el 63 % de las 1.197 has. que se expandieron ambas localidades, destacándose el Residencial Urbano (RU) con un 29 % del total y las Residenciales Extraurbanas (RE) con un 13 %. También destaca el crecimiento del sector Industrial (IA) en un 33 % por sobre el resto de los usos. En todo el aglo-

merado se identificaron 84 has. de vacíos urbanos, lo que representa un 1,67 % de la mancha urbana (Cordara et.al., 2018 CIPPEC). Aquellas parcelas disponibles de dominio fiscal cuentan, para el caso de zona sur, con la presencia de gasoductos, acueductos, líneas de alta tensión, por lo que se requiere la intervención de radios de seguridad con el fin de acondicionarlos para uso residencial. En el caso de la zona norte, todas las áreas identificadas, sumado las tierras fiscales, se encuentran con restricciones para su utilización, sea por los pozos petroleros activos e inactivos como también por la reserva histórica.

La organización territorial de Comodoro Rivadavia está configurada por 50 barrios, definidos catastralmente por la Municipalidad<sup>25</sup>. Su distribución y localización se encuentran divididas por el cerro Chenque que separa la ciudad en zona norte y zona sur. Ambas, se encuentran conectadas entre sí por la Ruta Nacional N° 3 que atraviesa toda la ciudad en dirección paralela a la costa atlántica. Los barrios incorporados al catastro municipal de forma

25. Este total no incluye asentamientos informales o toma de tierras; no reconocidos como barrios, a los que se le atribuye un carácter de informalidad o ilegalidad.

gradual, poseen -de manera diferenciada- infraestructuras sanitarias, parcelamiento, equipamiento institucional comunitario (asociación vecinal, programas sociales, espacios de recreación y servicios de higiene urbana), destinados esencialmente al uso residencial (Usach y Freddo, 2016).

La ciudad se conformó en sus orígenes bajo una centralidad portuaria que, en 1907 a partir del “descubrimiento” del petróleo, cambió significativamente hacia un perfil económico petrolero dominante. Bajo estas condiciones, el desarrollo de la localidad y su expansión física, necesitó adecuarse tanto a las demandas económicas, como a las ‘ofertas’ topográficas y posibilidades tecnológicas (FHCS-UNPSJB, 2008).

A partir de la explotación del petróleo y la llegada de YPF, como así también de otras empresas estatales y privadas -tanto petroleras, ferrocarrilera, gasífera y otras industrias como la cementera- se fueron conformando campamentos a pocos kilómetros de Comodoro, bajo la intervención y planificación espacial realizada por parte de dichas empresas (Baeza y Lago, 2015). Las dinámicas del pueblo asociadas principalmente al puerto, nada tenían que ver con la realidad de los campamentos y, en muchos aspectos, eran notables las diferencias entre ambas espacialidades en lo concerniente al acceso a la tierra y a la vivienda y en el suministro de servicios básicos e infraestructura.

Los distintos periodos de transformación territorial en la ciudad, encuentran directa correlación con los vaivenes económicos de la industria petrolera, tanto con las etapas de auge económico o *boom* petrolero, como así también, vinculado a momentos de crisis. Los períodos de auge, han coincidido con momentos de incre-

mento del precio internacional del barril de petróleo, asociado con políticas nacionales sobre hidrocarburos, que han impactado fuertemente en la intensificación de la explotación del recurso. En el primer *boom* petrolero (1958-1963), se produjo el primer ciclo de expansión de la mancha urbana, principalmente sobre áreas territoriales escasamente sustentables para la ocupación (laderas de cerros, cañadones y desagües naturales, sectores inundables, zonas de afectación petrolera) (Cabral Marques, 2019). Dichas ocupaciones, especialmente en el sector suroeste, fueron producto de tomas de tierras que se fueron consolidando deficitariamente y que fueron denominadas como “barrios altos”.

Al crecimiento urbano de la época, se le sumaba en la década del 70, la incorporación de los campamentos petroleros como barrios dentro de la jurisdicción municipal, a partir de la desactivación del modelo empresarial petrolero a escala local. Más tarde, en la década del 90, las políticas de privatización a nivel nacional provocaron fuerte impacto en el acceso al hábitat y los índices de déficit habitacional, y no fue hasta el segundo *boom* petrolero (2005-2010), que la ciudad experimentó uno de los mayores impactos en este sentido. Este período reciente, se caracterizó por corresponderse con una etapa del capitalismo a nivel global que profundizó el carácter del petróleo como parte de las industrias basadas en la extracción de recursos naturales (Svampa y Viale, 2014). En términos de producto bruto geográfico, en 2010 la actividad petrolera (sector de explotación de minas y canteras), marcaba un total de 54,6 %, a comparación del sector de la construcción (7,2 %), por ejemplo (Barrionuevo, 2019).

El auge productivo en la actividad petrolera durante el periodo 2005-2010, se vio reflejado en el crecimiento poblacional de la ciudad, fuertemente vinculado a procesos migratorios atraídos por la demanda de mano de obra. Esto quedó en evidencia al observar los datos poblacionales de los dos últimos censos, tal como se comentó anteriormente (ver Tabla 1.11). Asimismo, en relación a esto y en referencia a los datos sobre nueva población migrante, el total de nuevos residentes nacidos en el extranjero asciende a 1.325 personas; lo que evidencia que la población residente en la ciudad nacida en otro país aumentó entre 2001 y 2010 casi nueve por ciento (Usach y Freddo, 2016).

Tal como adelantamos, el crecimiento de la ciudad asociado al segundo *boom* petrolero, estuvo fuertemente marcado a un proceso deficitario en términos habitacionales, ligado a una expansión hacia los espacios periféricos, principalmente asociados a tres ejes: a) la expansión mediante las denominadas “extensiones” en las periferias de barrios preexistentes; es decir, la autoconstrucción de viviendas en zonas disponibles dentro del ejido urbano; b) la conformación de nuevos asentamientos no reconocidos legalmente en espacios periurbano inhabitados, o la venta de terrenos fiscales por parte del municipio sin

que él mismo haya instalado previamente los servicios urbanos básicos; c) ocupaciones de los espacios donde el suelo carece de condiciones adecuadas de habitabilidad (las laderas de los cerros en la zona suroeste, o espacios próximos al basural municipal) (Usach y Freddo, 2016) (Ver Figura 19 en Anexo Cartográfico).

El dinamismo poblacional durante el segundo *boom* petrolero, estuvo acompañado por una demanda de vivienda no satisfecha formalmente. En este sentido, la Tabla 1.12 expone que para el año 2010, a comparación del año 2001, se registraba un aumento considerable en el número de viviendas tipo ranchos y casillas (606 y 907 respectivamente), incluso de personas viviendo en la calle; como así también, un crecimiento en el número de otro tipo de viviendas. Por ejemplo, se registraron 15.431 casas y 3.509 departamentos nuevos. Sobre esto desarrollaremos en el próximo apartado, pero no sin antes mencionar que estos datos ponen en evidencia que las nuevas construcciones de casas y departamentos no fueron destinadas fundamentalmente a responder la demanda de los sectores populares de la ciudad, sino más bien, corresponden a la expansión del mercado inmobiliario en la apropiación y capitalización de la renta petrolera.

**Tabla 1.12: Nivel Socio habitacional Comodoro Rivadavia. Censo 2001-2010**

Variable	Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta	Variación relativa %
Cantidad de hogares	37.659	53.792	16.133	42.84 %
Cantidad de hogares con NBI (absoluto)	4291	5193	902	21.02 %
Hogares con NBI (%)	11.4	9.7	-2	-15.28
Tipo de viviendas				

Casa	31.488	46.919	15.431	49
Rancho	173	779	606	350.3
Casilla	582	1489	907	155.9
Departamento	4836	8345	3509	72.6
Pieza en inquilinato	416	540	124	29.8
Pieza en hotel familiar o pensión	9	22	13	144.4
Local no construido para habitación	64	80	16	25
Vivienda móvil	25	32	7	28
Persona/s viviendo en la calle	1	12	11	1100
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2010. INDEC.				

En términos de déficit habitacional cuantitativo compuesto entre los dos últimos censos (2001-2010), la Tabla 1.13 muestra que para el año 2001, las cifras indican un déficit cuantitativo compuesto de 3.106 viviendas, equivalente a un porcentaje de hogares con déficit de 8,2; mientras que para el año 2010 esta cifra ascendió a 9.839 viviendas, que en términos porcentuales equivale a un 18,32.

Por otro lado, el déficit habitacional cualitativo referido a la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias, es decir, aquellas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas, ha experimentado una reducción entre los censos 2001 y 2010, situación que también se ha registrado a nivel nacional.

**Tabla 1.13: Déficit habitacional cuantitativo compuesto y cualitativo. Años 2001 y 2010.**

	Hogares	Déficit cuantitativo compuesto	% déficit cuantitativo compuesto	Déficit Cualitativo	% déficit Cualitativo
2001	37.247	3.106	8,2 %	4.460	12,0 %
2010	53.208	9.839	18,32 %	4.433	8,3 %
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2010. INDEC					

El Registro Nacional de Barrios Populares RENABAP realizado entre 2016 y 2017, concluye que existen 31 asentamientos en la ciudad, en los cuales habitan aproximadamente 3.415 familias sin acceso a agua corriente, cloacas, entre otros servicios esenciales. Según dicho registro, los primeros asentamientos surgen entre 1950 y 1960 (Pietrobelli y Floresta) lo que corresponde al primer *boom* petrolero, hasta la

década del 90 en plena crisis nacional y privatización de YPF. Durante el periodo 2000-2010, correspondiente al segundo *boom* petrolero, se produce un salto exponencial en la producción de toma de tierras con un total de 21 asentamientos; disminuyendo relativamente en el periodo 2010-2016 con un total de 7 asentamientos.

En base al RENABAP, el Observatorio Federal Urbano perteneciente al Ministe-

rio del Interior, Obras públicas y Viviendas, calcula que para el año 2017, aproximadamente 27.354 personas residían en barrios vulnerables, lo cual equivale al 13,81 % de la población.

Hasta aquí hemos presentado brevemente las características generales de la ciudad y su configuración territorial, enfatizando sobre la densificación del hábitat popular y el aumento del déficit habitacional, como parte del crecimiento urbano registrado estas últimas dos décadas. Más adelante en el libro, intentaremos profundizar sobre los aspectos más relevantes en torno a dichas desigualdades en el acceso a la tierra, entendiendo que forman parte de un problema estructural sobre el suelo urbano y su apropiación privada y mercantil en connivencia estatal.





El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

## **2. Mercado constructor e inmobiliario y dificultades de acceso al suelo en Patagonia**

## **2.1. Introducción**

Tal como sostuvimos en la introducción del libro, el objetivo central que guió nuestra investigación consistió en analizar las dificultades de acceso al suelo urbano y la consiguiente toma de tierras a partir de tres dimensiones: las políticas públicas en materia de suelo urbano y vivienda, el mercado del suelo, y la “lógica de la necesidad”. En este apartado nos dedicaremos a caracterizar el funcionamiento del mercado formal de suelo en Comodoro Rivadavia, Cipolletti y San Carlos de Bariloche, en tanto factor clave a la hora de explicar la propagación de la toma masiva de tierras.

Debido a los confines trazados a la hora de establecer los alcances de esta investigación, cabe aclarar que nuestras reflexiones no se amplían a los mecanismos que regulan el mercado informal de tierras al interior de los asentamientos populares. Como sostiene la bibliografía sociológica, no es posible delimitar claramente entre el mercado formal y el informal de tierras. Ello es así pues sólo existe un mercado; lo que denominamos como mercado informal es, de hecho, un derivado específico de las fuerzas expulsoras del mercado formal del suelo (Mertins et. al., 1988; Abramo, 2003). Lo cierto es que el estudio concreto del modo en que el mercado se manifiesta en los asentamientos populares a partir de la informalidad, es una tarea que nos ha quedado pendiente para el futuro. Una segun-

da limitación de nuestro estudio reside en la profundidad histórica. En la región patagónica, los obstáculos en el acceso a la tierra que afectan a los sectores populares, remiten a diversos procesos históricos que exceden las posibilidades de esta investigación. Aquí nos restringimos a recordar que los orígenes del reparto injusto de tierras se remontan a la avanzada militar republicana sobre las “tierras de indios”, en tanto condición clave para garantizar la acumulación capitalista y la formación del estado nacional moderno (Briones y Carrasco, 2006; Bandieri, 2005). Dichos procesos fueron posibles mediante la matanza masiva de las poblaciones nativas, así como significaron el retroceso de formas de tenencias comunales de la tierra, tradicionalmente reguladas por los derechos de uso; asimismo, tales dinámicas históricas posibilitaron la concentración de miles de hectáreas en manos de unas pocas familias. Las comunidades que resistieron fueron confinadas en algunos casos a reservas ubicadas en las tierras con peores condiciones y otros fueron forzados a migrar a las ciudades. Muchas de ellas continúan aún hoy luchando y recuperando los territorios que les fueron arrebatados

En el presente patagónico, el acceso desigual a la tierra guarda relación con un modelo de acumulación que tiende a la monoproducción. En las ciudades estudiadas,

dicho modelo se expresa en la preponderancia de las industrias turísticas (para el caso de Bariloche) o extractivas (vinculada con los hidrocarburos; aplicable a la realidad de Comodoro Rivadavia y Cipolletti). Hemos visto que, en épocas de bonanza, tales industrias atraen a miles de migrantes; tal es así, que la región patagónica posee las tasas más altas de crecimiento poblacional del país (al respecto, consultar en el apartado 1). En esta sección consideraremos cómo el funcionamiento de dichas industrias, junto a la movilidad demográfica y la inadecuación de políticas públicas (tema que será desarrollado en el próximo apartado), han tenido como correlato la consolidación de un mercado del suelo destinado a satisfacer la demanda de los sectores de altos ingresos, la especulación inmobiliaria, el agravamiento de los problemas habitacionales y, por consiguiente, las tomas de tierras por parte de los sectores excluidos del mercado formal. Anticipando algunas conclusiones, entendemos al mercado constructor e inmobiliario como un elemento fundamental en la relación entre los procesos de urbanización e industrialización (en nuestros casos ligados con la extracción de hidrocarburos y el turismo), así como un factor estructurante de la desigualdad espacial que determina la coexistencia, en una misma ciudad, de asentamientos populares con barrios residenciales de lujo.

### **2.1.1. Procesos de urbanización capitalista, mercado del suelo y teoría de la renta**

La distribución espacial desigual de los diversos grupos sociales en el territorio, guardan relación con una contradicción

inherente al proceso de urbanización capitalista. Por un lado, la ciudad garantiza los efectos útiles de aglomeración; es decir, permite la articulación en el espacio de valores de uso que son claves, ya no sólo para la vida cotidiana de la población, sino también para la producción y reproducción capitalista. La ciudad garantiza las condiciones de reproducción ampliada de la fuerza de trabajo (recursos para su supervivencia), provee medios de producción al capital (básicamente energía), posibilita la conexión espacial entre empresas (la concentración territorial favorece la interdependencia), así como la provisión pública de servicios e infraestructuras (que disminuyen los costos de circulación del capital, asegurando su subsistencia y ampliación). Sin embargo, simultáneamente, una multitud de procesos privados, cada uno determinado por reglas propias de valorización, compiten por la apropiación del espacio. La contradicción inherente al proceso de urbanización capitalista consiste en que cada capital privado busca su ganancia, pero, procediendo de tal modo, obstaculizan la formación de los efectos útiles de aglomeración que proporciona la ciudad (Jaramillo, 2009).

¿Cómo se posiciona el Estado ante dicha contradicción? Una primera forma de responder tal interrogante consiste en citar a quienes sostienen que el Estado representa un conjunto de aparatos burocráticos que buscan realizar el interés de la clase dominante (Topalov, 1979). Por consiguiente, sus objetivos en buena medida consisten en auxiliar al capital garantizando su reproducción y ampliación de diversas maneras: asegurando la existencia de valores de uso indispensables para el capital, pero que él mismo nunca creará (construcción de carreteras, de equipamiento urba-

no, etc.); promoviendo una coordinación de la infraestructura y espacialidad urbana imposible de satisfacer desde la lógica empresarial; e incluso formando y sosteniendo a quienes ofrecerán su fuerza de trabajo a cambio de un salario (construyendo equipamientos colectivos de salud, educación, vivienda, etc.). En tal sentido, las dificultades de acceso al suelo, y las consiguientes tomas masivas de tierra que son objeto de nuestro análisis, guardan relación directa con las deficitarias respuestas estatales, en paralelo a las ayudas permanentes a diversos capitales (ampliaremos el análisis sobre el modo en que el Estado se vincula con el mercado del suelo en el siguiente apartado).

No obstante, en una sociedad capitalista, el Estado no es la única fuerza que moldea el espacio urbano; por el contrario, el mercado es un mecanismo fundamental de asignación diferencial y de distribución de recursos en la ciudad. De hecho, en países como Argentina, la cantidad de personas que accedieron a una vivienda gracias al Estado es ínfima en comparación con las que lo hicieron a través de las leyes (formales o informales) del mercado.

La forma física de la ciudad expresa la distribución del poder; en una sociedad organizada en términos de clase, la división social del espacio refleja la desigual localización de los diferentes grupos en función de su capacidad adquisitiva (Harvey, 1979). A su vez, la conformación del valor del suelo se relaciona con la disponibilidad de terrenos, la presencia o ausencia de infraestructura en la zona, las centralidades (la existencia de comercios o equipamiento), la accesibilidad (vías de comunicación, servicios y transporte público), el entorno socio económico (nivel adquisitivo de los

residentes del área), y la reglamentación urbana que rige en los alrededores (Barenboin, 2013).

Para comprender los procesos de formación de precios y la consiguiente distribución de los grupos sociales en el espacio, es preciso ahondar en la teoría general de la renta elaborada originalmente por Marx, y luego adaptada para el ámbito urbano por autores como Harvey, Topalov o Jaramillo. La pregunta de partida de este debate es la siguiente: ¿por qué la tierra, que no es un valor en sí mismo (pues no es un bien que ha sido producido socialmente mediante el trabajo), tiene un precio? La renta, noción acuñada por Marx para explicar dicha paradoja, se define como parte del valor producido socialmente que no se incorpora a las plusvalías que se reparten los capitalistas, sino que es apropiada por los terratenientes ya que, gracias a la propiedad privada, controlan la tierra como elemento indispensable para la producción. De tal forma, la renta depende de una serie de factores. En primer lugar, el dominio sobre la propiedad jurídica de un bien, el suelo, que es imprescindible para la producción; en un sistema capitalista de asignación de recursos, en el principio de todo está la propiedad. Los otros elementos básicos son la escasez y la irreproductibilidad de cada terreno. Este conjunto de factores responde a la imposibilidad de repetir la ubicación del lote; de tal modo, el punto central en el proceso de formación del precio no pasa por la ausencia de terrenos, sino por la insuficiencia de lotes bien ubicados, con servicios e infraestructura. Consecuentemente, la base de la ganancia extraordinaria que supone una renta es la estructura jurídica que permite el dominio sobre un bien irreproducible (Baer, 2008; Del Río et al., 2015).

Buscando adaptar una teoría general de la renta que originalmente fue pensada para el ámbito rural, se establecieron ciertas mediaciones para su mejor aplicabilidad en las ciudades contemporáneas. En primer lugar, se remarcó la mayor diversidad de actores presentes (cuestión que retomaremos luego). En segunda instancia, a diferencia de lo que sucede en un campo, la "fertilidad urbana" no es un atributo intrínseco del suelo, sino que es creada por la sociedad; por consiguiente, se encuentra determinada por la acción pública. Como tercer elemento, la relativa irreproductibilidad de las condiciones de localización hace que la oferta del suelo urbano sea inelástica. Es decir, en el espacio urbano, los precios de la tierra guardan una relación directa con sus atributos extrínsecos (ubicación, actividades soportadas, expectativas de valorización), antes que con sus atributos intrínsecos (forma, tamaño, capacidad portante). Es por ello que, a diferencia de lo que ocurre con otras mercancías, en el mercado de suelo urbano existe un desencuentro estructural entre la oferta y la demanda. "Los diversos demandantes del espacio concentran sus preferencias en pocas ubicaciones, pero la creación de localizaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo, lento y costoso. Esto hace que la oferta del suelo resulte estructuralmente escasa" (Del Río et al., 2015:3). Finalmente, la vivienda es un bien que demanda gran cantidad de trabajo social, y posee una larga vida útil. A diferencia de otras mercancías, conlleva un mayor tiempo de construcción; asimismo, el período de circulación de los inmuebles también es muy prolongado (Jaramillo, 2008).

Lxs agentes que intervienen en el mercado también dan cuenta del suelo como una mercancía muy particular. Lxs acto-

res básicos a considerar son el capitalista constructor, el propietario original, el consumidor final y el promotor inmobiliario. Una primera distinción es la que diferencia a lxs constructores de lxs propietarios. El constructor crea bienes de utilidad para la sociedad; asimismo, se ve forzado a competir con otros constructores, por lo cual debe ser eficiente y bajar su tasa de ganancia. Si bien Topalov (1979) recomienda no imaginar a los propietarios como un grupo homogéneo, en este trabajo nos conformamos con diferenciar básicamente entre aquellos propietarios que conciben al suelo como un bien de uso, de quienes actúan persiguiendo una inversión. A diferencia del constructor, el propietario controla un insumo básico indispensable y, hasta cierto punto, monopolizable, pues sólo compite con otros propietarios que poseen terrenos con una ubicación similar. Por si fuera poco, el propietario no debe afrontar costos de producción, sino que se beneficia de una valorización sin haber realizado ningún esfuerzo laboral ni económico.

Pero la demanda de suelo no incluye solamente a familias con diferente capacidad adquisitiva, sino también a empresas inmobiliarias y financieras. Por un lado, debido a los prolongados tiempos y a los altos costos propios de la construcción, existen mecanismos de circulación de capital que tienen como objetivo diferir en el tiempo los pagos del inmueble (hipotecas, alquileres, venta en plazos, etc.). Evidentemente, la intermediación de las empresas inmobiliarias y/o financieras tiene como contrapartida un mayor encarecimiento del precio final que paga el usuario. Por otro lado, los promotores inmobiliarios son agentes especializados que operan como intermediarios entre propietarios originales y usuarios finales,

compitiendo por la apropiación de suelo para desarrollar sus proyectos, y ocupándose de garantizar las condiciones necesarias para el proceso de acumulación en la construcción (Del Río et al., 2015). Pero este urbanizador no posee la capacidad para influir en la oferta de tierras. Por el contrario, debido a la amplia competencia entre demandantes y al poder del propietario de administrar la escasez de su bien, el propietario es quien suele capturar el mayor porcentaje de ganancia; dicha sobreganancia es, precisamente, la renta del suelo (Morales Schechinger, 2007). La situación privilegiada de los propietarios también se asocia con su capacidad de especular, reteniendo el bien y esperando una mayor valorización mediante la creación estatal de servicios urbanos (Jaramillo, 2008). Así, la tendencia general al alza de los precios en el mercado de la tierra conlleva que los agentes constantemente busquen apoderarse de los incrementos de los precios. Consecuentemente, la especulación no es una práctica coyuntural, sino una característica inherente al mercado del suelo (Parias Durán, 2010).

La literatura especializada coincide en que, ya que el stock disponible de terrenos urbanizables se mantiene estable en el corto y mediano plazo, la composición de la demanda es fundamental en la formación del precio del suelo (Baer, 2008). Una vez más, dicha situación no se explica por las características intrínsecas del terreno, sino por sus particularidades extrínsecas (básicamente, por la localización y conectividad urbana). A su vez, el elemento a considerar es que la demanda de suelo no es directa, sino derivada de la actividad que potenciales compradores pretenden generar sobre el mismo. Consecuentemente, la renta que

determinará el precio no será la del uso actual, sino que se relaciona con las expectativas de su máximo y mejor uso a futuro (se asocia con el tipo y la intensidad de uso admitida, ya sea en términos normativos como de la rentabilidad económica que se espera obtener en función de su localización). Morales Schechinger (2007) ilustra dicha situación recordando que los terrenos vacantes de una ciudad no se venden en función de la renta que se obtiene de su uso actual (que, en el caso de un terreno baldío, es nulo), sino de la renta que se infiere de un uso potencial (el cual ya presupone una edificación).

Existen dos grandes tipos de rentas urbanas del suelo. Las rentas primarias se articulan con el proceso productivo de la construcción, mientras que las rentas secundarias surgen del proceso de consumo del espacio construido y se corresponden con el comercio, la vivienda y la producción. En la ciudad, las distintas modalidades de rentas se presentan en múltiples combinaciones; en todo caso, el punto central a recordar es que la localización constituye el factor principal de conformación de renta en el ámbito urbano: si existe renta del suelo es porque existe sobreganancia de localización, y el origen de la misma consiste en los efectos útiles de aglomeración que no son reproducibles, mientras que su acceso está monopolizado por la propiedad del suelo.

De lo visto hasta ahora, quisiéramos resaltar una serie de cuestiones. En primer lugar, el mercado de suelo opera bajo reglas que no necesariamente siguen los postulados ortodoxos de la economía del mercado de otras mercancías. Tal como sostiene Morales Schechinger con relación al incremento constante de precios: “no es

que el mercado del suelo no esté funcionando bien, sino que así es como funciona” (2007:7); ello es así pues las características de la mercancía misma no permiten una oferta y una demanda plenamente competitiva y racional. En segunda instancia, la manera en que cada capital compite por la apropiación del espacio, explica las diversas estructuras y los perfiles resultantes de precios del suelo de las ciudades. Por consiguiente, la teoría de la renta del suelo es un buen principio para comprender el modo en que se estructuran nuestras ciudades. Finalmente, entendemos al mercado de suelo “como un mercado de localizaciones monopolizadas por los propietarios sobre el cual se proyectan expectativas de ganancia económica, ventajas de uso y/o status que son las que habilitan la aparición de la renta” (Del Río et al. 2015:4).

### **2.1.2. Los precios (expulsivos) del suelo durante la posconvertibilidad**

En Argentina, investigadores como Barrenboin, Baer o Del Río analizaron el período de posconvertibilidad y salida de la crisis del 2002 resaltando la coexistencia de un significativo crecimiento económico con un fuerte incremento en las dificultades de acceso a la vivienda. Las explicaciones de tal paradoja residen en el tipo de cambio entre el peso y el dólar, la particularidad de los créditos hipotecarios (insuficientes, con altas tasas de interés, en función de la relación entre la cuota y el ingreso promedio de la población), la gran liquidez de los sectores ganadores del nuevo tipo de cambio frente al aumento de los *commodities*, las estrategias de desarrolladores urbanos y propietarios del suelo (quienes adoptaron un uso patrimonialista de la propiedad en

tanto inversión y reserva de valor frente a un sistema bancario desacreditado), etc. Este cuadro se agravó ante la inadecuación generalizada de una política de regulación del suelo, la cual condujo a un encarecimiento constante de los precios de la tierra que siempre fue muy superior respecto del incremento de los salarios (este tema será desarrollado en profundidad en cada una de las tres localidades).

La expansión de diversos programas estatales de vivienda (Programa Federal de Viviendas, Procrear, etc.; los mismos serán contemplados en el próximo apartado) no redujo, sino que agravó dicho escenario (Cravino, 2012; Del Río, 2012). En gran parte, ello se debió a que los gobiernos kirchneristas no concibieron a la construcción como un aspecto clave del desarrollo urbanístico, sino como el puntal que permitiría la reconstitución del tejido productivo, el empleo y el mercado interno. Juan Pablo Del Río, Federico Landarg y Diego Arturi (2014) afirman que, entre el 2002 y el 2008, el sector de la construcción creció un 19,3 %, duplicando la tasa de crecimiento del conjunto económico. La acción pública fue clave en tal crecimiento, ya que la Inversión Bruta Pública en construcción tuvo un incremento del 303 % entre el 2002 y el 2005, mientras que la Inversión Bruta Privada aumentó el 86 %. A ello hay que sumar la elevada rentabilidad, especialmente del mercado inmobiliario, ya que los costos se pesificaron mientras que las ventas continuaron dolarizadas. Todo ello llevó a que la inversión en suelo haya sido una de las más rentables en el período<sup>26</sup>.

Del Río et al. (2014) destaca otras particularidades del mercado nacional del suelo durante la etapa de posconvertibilidad. En primer lugar, a diferencia de la burbuja es-



peculativa que en el 2007 desató la crisis financiera en los países centrales, el crecimiento inmobiliario argentino no se asentó en la creación de instrumentos financieros sofisticados de apalancamiento (mercados secundarios de hipotecas), motivo por el cual dicha crisis no impactó significativamente. En segunda instancia, el fideicomiso se constituyó en el principal instrumento de financiamiento inmobiliario del período, posibilitando un nuevo esquema para el negocio inmobiliario. Más del 85 % de los emprendimientos que se desarrollaron en el Gran Buenos Aires y Capital Federal se constituyeron bajo este formato jurídico. Evidentemente, la difusión del fideicomiso no mejoró el déficit habitacional. En tercer término, frente a la necesidad de divisas extranjeras, el gobierno nacional fracasó en su intento de pesificar las transacciones inmobiliarias; finalmente, cedió a la presión del sector inmobiliario recurriendo (amnistía impositiva de por medio) al CEDIN (Certificados de Depósito para la Inversión) como un instrumento para repatriar y blanquear capitales que se encontraban en el exterior. Los CEDIN representaron un nuevo mecanismo financiero que permitió al sector inmobiliario continuar comercializando los inmuebles en dólares.

Luis Baer (2008) se focaliza en la ciudad de Buenos Aires, planteando una correlación entre concentración territorial (en el período examinado se edificó en unos pocos barrios de alta renta) y el tipo de superficie residencial construida (predominantemente, se construyeron multiviviendas suntuosas). Entre 2002 y 2006, el 96 % de las com-

pras fueron al contado, dato que refuerza la conclusión de que los compradores fueron grupos cuya capacidad adquisitiva no disminuyó, sino que incluso aumentó durante la crisis.

El trabajo de Cinthia Barenboin (2013) se sitúa en Rosario (provincia de Santa Fe), y da cuenta del incremento constante de los precios del suelo incluso en las áreas periféricas de la ciudad. Coincidiendo con los otros autores, Barenboin afirma que el poder de compra de los sectores medios y bajos se redujo durante la etapa de posconvertibilidad. Como en el resto del país, la reducción de las condiciones de acceso al suelo intensificó las estrategias dirigidas al mercado inmobiliario informal y a la inquilinización.

Patagonia presenta los precios de venta más altos del país, la brecha suele rondar entre 200 y 300 dólares el metro cuadrado y manteniéndose esa distancia durante todo el período 2008-2016 (Figura 2.1.). También es posible advertir un paralelismo en cuanto a las etapas de encarecimiento/abaratamiento del precio. Sobresale la posición de Bariloche, que presenta los precios de venta más altos, con importantes fluctuaciones, particularmente desde 2012. Comodoro Rivadavia y Neuquén (localidad no estudiada directamente en esta obra, pero fuertemente vinculada a la dinámica de Cipolletti) alternan en la segunda o tercera posición y es posible observar que Comodoro Rivadavia presenta mayor estabilidad en los precios que las demás ciudades. Una situación que destaca es el repunte de precios en todas las ciudades patagónicas

26. En el período 2001-2010, el plazo fijo tuvo una variación porcentual en pesos de 164 %, el dólar de 296 %, la inflación acumulada ascendió a 454 %, mientras que el incremento del precio promedio del m<sup>2</sup> fue del 502 % (Del Río et al., 2014).

a partir de finales de 2015, cuando la quita de restricciones a la compra de divisa provocó dos efectos conjuntos: por lado, el incremento de la demanda por la posibilidad de comprar dólares para afrontar pagos en un mercado ampliamente dolarizado y por

otro un encarecimiento de todos los bienes de la economía, incluidos los inmobiliarios, en contexto de creciente inflación post devaluación. Los casos puntuales de Cipolletti, Bariloche y Comodoro Rivadavia, son tratados en detalle en los próximos capítulos.

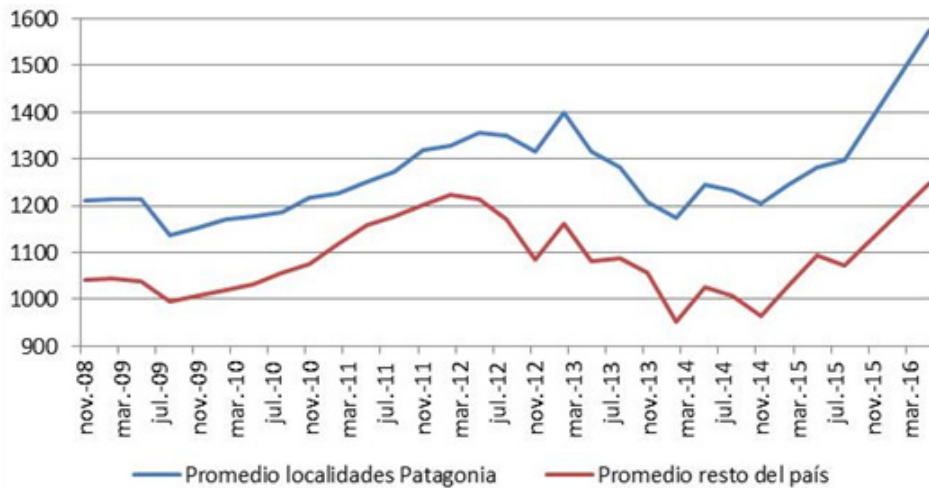


Figura 2.1: Evolución del precio promedio de venta de departamentos usados de 2 y 3 dormitorios, en dólares por metro cuadrado. Localidades patagónicas y resto. Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

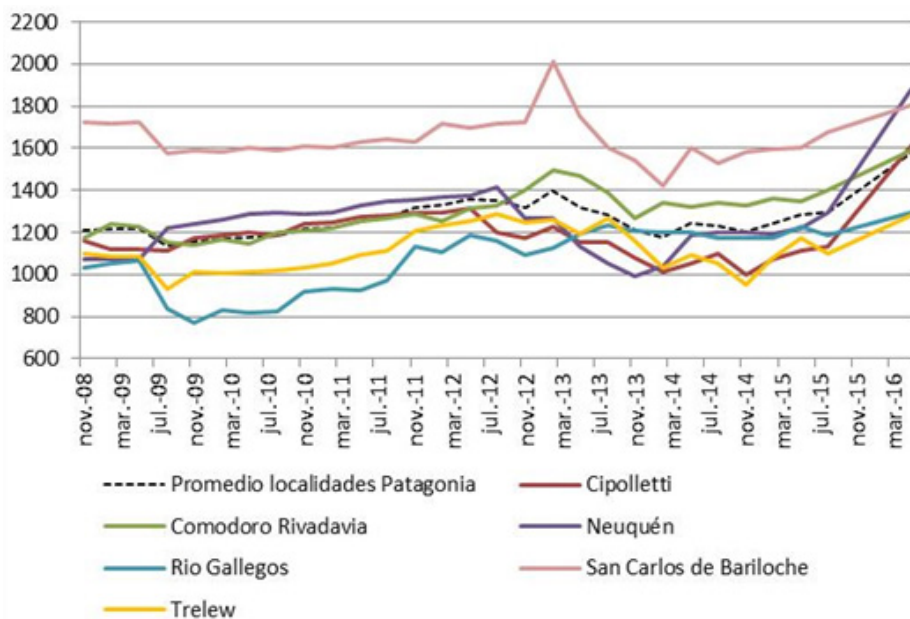


Figura 2.2: Evolución del precio promedio de venta de departamentos usados de 2 y 3 dormitorios, en dólares por metro cuadrado. Localidades patagónicas. Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

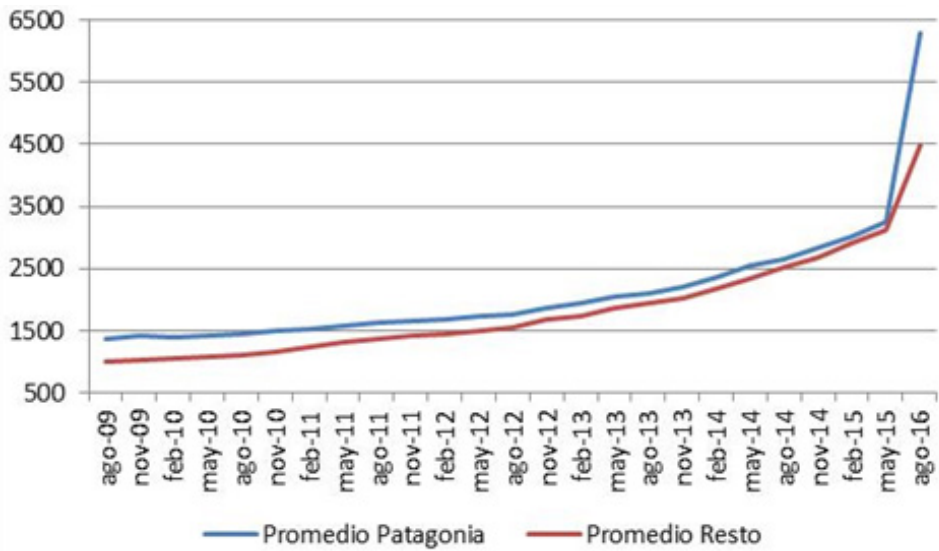


Figura 2.3: Evolución precio promedio alquileres en pesos principales ciudades del interior del país, departamentos en casco urbano de 2 y 3 ambientes. Localidades patagónicas y resto.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

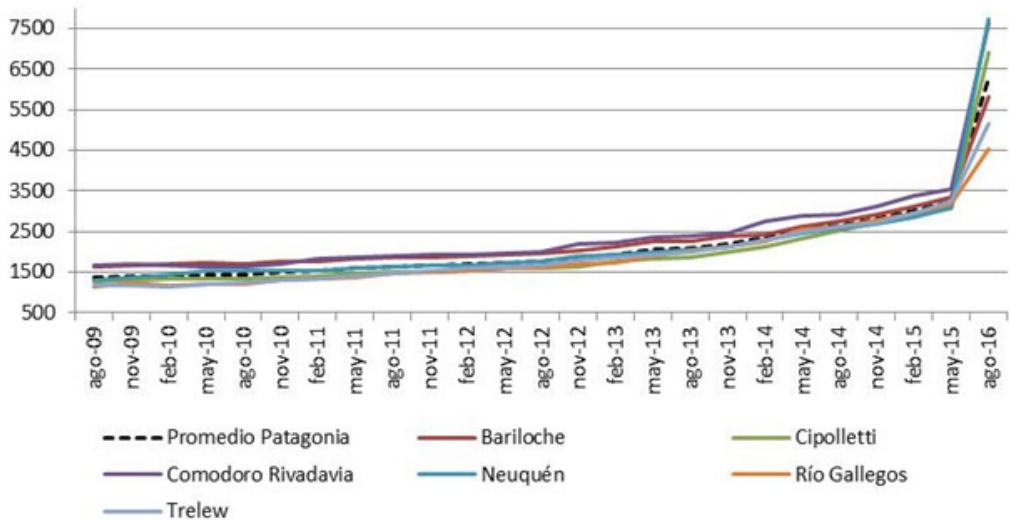


Figura 2.4: Evolución precio promedio alquileres en pesos principales ciudades del interior del país, departamentos en casco urbano de 2 y 3 ambientes. Localidades patagónicas relevadas.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

## 2.2. Acceso al suelo y mercado inmobiliario en San Carlos de Bariloche

*Pablo Marigo | Eugenia Cavanagh | Tomas Guevara | Damian Medina*

### 2.2.1. Mercado de suelo, paisaje y turismo: El valor de la naturaleza

El proceso de configuración urbana barilochense ha estado íntimamente ligado al desarrollo de la actividad turística y a la importancia del entorno natural en las lógicas de ocupación territorial. El paisaje privilegiado ha mostrado ser un elemento central de la expansión urbana, ordenando el asentamiento de la población a lo largo de la costa del Nahuel Huapi y estructurando el mercado del suelo y la especulación inmobiliaria en función de las localizaciones con entornos naturales más atractivos. En este sentido, la conformación de San Carlos de Bariloche como destino turístico de montaña, constituye una de las claves para comprender las lógicas de crecimiento urbano y los intereses inmobiliarios que confluyeron tempranamente en su territorio a través de una demanda de suelo centrada en la riqueza del entorno ambiental, la cual se traduce en la formación de rentas del suelo diferenciales (Guevara, 2016; Medina, 2017c).

A partir de ello, a la hora de analizar el mercado del suelo y la dinámica urbana en ciudades donde el paisaje ordena gran parte de las elecciones residenciales e inmobiliarias, resulta interesante incorporar el concepto de valor público acuñado por Mokate y Saavedra (2004), el cual puede aportar en la comprensión del caso de Bariloche. El valor público se distingue por ser percibido por el conjunto de la sociedad y es consumido o disfrutado de manera colectiva. No obstante, el "público" no se trata

de una mera agregación de preferencias individuales, sino de una decisión colectiva con respecto a lo que es valioso y prioritario (y lo que debe ser producido) para el conjunto social. Estos valores compartidos se identifican en una serie de características locales que, tales como la vista al lago, el acceso a los parques nacionales, la primacía montaña/vegetación y la tranquilidad.

Es posible afirmar entonces que los destinos turísticos de montaña como Bariloche, reúnen las condiciones para generar en el imaginario colectivo la visión de un espacio con ciertos valores públicos comunes, que ofrecen mejores oportunidades para el desarrollo humano, repercutiendo en las migraciones por amenidad y en las elecciones residenciales de la población local. Este valor se relaciona con la capacidad de generar gozo, deleite o bienestar y brota del calce entre necesidades y deseos y las oportunidades que se abren de los servicios que se ofrecen. La evolución histórica del tejido urbano y la estructuración de precios del suelo, atada a las características paisajísticas de la ciudad, permiten afirmar que los valores públicos ambientales formaron parte de las motivaciones que acompañaron la expansión, contribuyendo históricamente en la estructuración de sus condiciones urbanas actuales.

Ahora bien, este valor público al que hacemos referencia tiene su traducción en términos económicos e incide en la formación de precios del suelo. La importancia que adquiere el componente ambiental y paisajístico como atributo diferencial y dis-

tintivo de la ciudad, acentúa el privilegio de la localización y el precio que se paga por el usufructo del suelo –en forma de renta (Ricardo, 1973; Marx, 1995, Topalov, 1979; Jaramillo, 1982)-, que no sólo comprende sus funciones actuales sino también el abanico potencial de sus usos venideros (Morales Schechinger, 2005). Estos privilegios, que hace que algunos lugares sean más apreciados y demandados que otros, comprenden un proceso en el que los dueños de la tierra exigen la mayor renta posible para la explotación de una propiedad que no es accesible para todos. Máxime si además de la demanda externa propia de la actividad turística concurren otros fenómenos derivados, como el turismo residencial y las migraciones de amenidad, que explicarían buena parte de las movibilidades poblacionales y la demanda inmobiliaria experimentada por destinos turísticos como San Carlos de Bariloche y/o que se encuentran cercanos a Parques Nacionales, áreas protegidas y de reservas naturales (Moss, 2006; Grippo y Visciarelli, 2007; Medina, 2017b).

Esta vinculación entre apropiación del suelo y paisaje privilegiado constituyó un componente central en los grandes fraccionamientos que dieron paso a la configuración urbana actual y que tuvieron lugar a partir de la década del 40 y 50, la mayoría de ellos ubicados en el eje Oeste de la ciudad, sitio de mayor valor ambiental. La escasa de regulación sobre los loteos producidos y la incidencia de la especulación inmobiliaria sobre las subdivisiones de las tierras que se incorporaban al ejido municipal, dieron paso a un marcado proceso de valorización del suelo que fue fundante de las dinámicas de expansión urbana de la ciudad y los procesos de diferenciación socio espacial. Los lotes producidos eran

en buena medida adquiridos por capitales privados no residentes en la ciudad, cuyo interés giraba en torno a las futuras rentas que dichas tierras podrían generar y que poco tenían que ver con las necesidades habitacionales locales.

En definitiva, el crecimiento de la ciudad y la expansión de la mancha urbana no pueden ser comprendidos sin considerar el anhelo de confraternizar con la naturaleza y, particularmente, de apropiarse de la vista al lago Nahuel Huapi, lo cual a su vez provoca impactos ambientales y riesgos de depredación de la vegetación autóctona y las áreas boscosas tan valorizadas. La fragmentación urbana, la baja densidad y la dispersión poblacional actual se asocia por tanto a esta dinámica especulativa de subdivisión de tierras urbanas que no son efectivamente ocupadas, sino que están motivadas por las expectativas futuras de valorización del suelo en la principal ciudad turística de montaña de nuestro país (Matossian, 2010b; Medina, 2018).

## **2.2.2. La mirada de los desarrolladores**

La siguiente dimensión aporta a la caracterización de los principales agentes económicos que operan en el mercado inmobiliario de la ciudad, tomando como base la articulación entre el capital inmobiliario y el capital constructor señalada en la introducción del presente apartado (Lovera, 2014). Para ello se recrea el mapa de actores que operan en el mercado inmobiliario formal, a efectos de comprender las distintas dinámicas de especulación inmobiliaria que existen en la ciudad a lo largo del proceso de producción-circulación-consumo del espacio construido (Jaramillo, 2008). Si bien no es un relevamiento acabado de la

totalidad de actores, el trabajo de campo realizado constituye una muestra lo suficientemente representativa para esbozar una primera caracterización del mercado inmobiliario local durante el período de estudio. A la hora de abordar los procesos de construcción y promoción inmobiliaria se debe tener en cuenta esta convivencia permanente, donde las iniciativas de todos los actores (privados, estatales y comunitarios) y sus modalidades (formales e informales) forma parte de un conjunto dinámico donde se entrecruzan las lógicas de mercado, del Estado y de los sujetos que producen su hábitat.

Como ya se ha evidenciado, el mercado inmobiliario ha tenido una capacidad decisiva para moldear la configuración urbana de la ciudad, concentrando su actividad en torno del eje Centro-Oeste, donde se ubican las tierras de mayor valor comercial y relegando el sector Sur-Este de la ciudad, donde principalmente se localiza y asienta la mayor parte de la población perteneciente a los sectores populares. En este esquema fueron las inmobiliarias tradicionales quienes se encargaron de la subdivisión, comercialización y la compra-venta de los lotes, los cuales eran adquiridos para su consumo con fines residenciales, turísticos o comerciales o bien como un refugio de valor para su posterior venta<sup>27</sup>. Por su parte, las tareas de construcción de inmuebles generalmente fueron asumidas por empresas dedicadas particularmente al rubro y

respondieron a la demanda de los usuarios finales, manteniendo cierta diferenciación entre las etapas de comercialización y construcción.

Ahora bien, los procesos de reestructuración territorial y las nuevas dinámicas intraurbanas asociadas a la espacialización del capital en su fase neoliberal han complejizado el entramado de actores que intervienen en la producción del espacio urbano, alterando las condiciones de acceso al suelo urbano. Siguiendo a Dillon, Cossio y Pombo (2010), estos cambios no son exclusivos de las metrópolis, sino que, en las ciudades de rango intermedio como Bariloche, dichas transformaciones generan grandes impactos dentro de su estructura urbana, redefinen ciertos roles tradicionales y generan condiciones de posibilidad para el desembarco de inversiones de capital y el desarrollo de proyectos privados que tienen como objeto la obtención de plusvalía urbana. Las iniciativas privadas y las desarrolladoras inmobiliarias, toman un protagonismo inusitado en esta reconfiguración del espacio urbano; desplegando diversas estrategias de valorización del capital en un mercado escasamente regulado y donde las normativas y políticas urbanas suelen operar como facilitadores del capital.

De este modo el capital inmobiliario y financiero, en el mercado de suelo, se convierten en agentes centrales de los procesos de estructuración urbana y en el funcionamiento general de la ciudad, con-

27. Sin olvidarnos del papel fundamental que jugó la Dirección de Parques Nacionales a partir de la creación de Parque Nacional Nahuel Huapi en 1934, en el proceso de urbanización de la región y de expansión de ejido municipal, con su participación en la subdivisión y venta de grandes fracciones de suelo y la incorporación de nuevas parcelas al ejido, como mencionamos previamente en la breve caracterización de la ciudad. (Matossian, 2014; Medina, 2016; Guevara y Núñez, 2014).

dicionando las posibilidades diferenciales de acceso al suelo urbano de la población, en función de la capacidad adquisitiva. Este nuevo esquema que implica la aparición de nuevos actores en la oferta, también es acompañado por cambios en el perfil de lxs demandantes: tanto aquellxs que buscan acceder a la vivienda propia con fines residenciales, como la multiplicación de grandes y pequeñxs inversionistas que adquieren suelo urbano o viviendas en función de la rentabilidad que esta le puede otorgar, o bien como reserva de valor.

Respecto al rol desplegado por lxs desarrolladores y urbanizadores en nuestra ciudad, se han podido identificar las siguientes empresas: Laura Fenoglio Emprendimientos, Grupo Klover, Burco Desarrollos S.A., Espacios Patagónicos, Bullrich Patagonia, Best Desarrollos, TECNIC S.A., Grupo Free Way entre otras. Cada una de ellas cuenta con diversos proyectos, que incluyen la urbanización de nuevos loteos en la periferia urbana, la construcción de edificios de media/alta gama en el casco céntrico de la ciudad (la mayoría de ellos dedicado a oficinas comerciales o alojamiento turístico), grandes complejos hoteleros, futuros desarrollos urbanísticos y venta de lotes individuales previamente adquiridos por las firmas.

Estos actores han cobrado relevancia en la producción de la ciudad fundamentalmente a partir de a partir de los proyectos desarrollados en el marco del *boom* inmobiliario posterior a la crisis de 2001. Esto ha implicado el crecimiento de inmobiliarias y desarrolladoras locales, el arribo de firmas nacionales e internacionales y la aparición de nuevos productos a la oferta residencial y turística, como los barrios privados (escasos a nivel local), modernos edificios de ofi-

cinas, los condo-hoteles (Hampton By Hilton cuyo desarrollo está a cargo del grupo Free Way), y grandes complejos hoteleros orientados a turismo de élite como Capitalinas, Águila Mora, Aldebarán, entre otros.

Si bien lxs desarrolladores van asumiendo tareas vinculadas a la materialización del espacio como parte de su estrategia comercial, es posible identificar grandes empresas constructoras que concentran la mayor parte de esta fase del proceso, por lo menos en lo referente a urbanización y grandes proyectos inmobiliarios. En algunos casos mantienen una sociedad exclusiva con una empresa desarrolladora particular. Se destacan CONSTRUCCIONES PATAGÓNICAS S.A., Arrieta & Arrieta Construcciones S.R.L., Argenway, Constructora S.R.L., TEXIMCO S.A. (asociada a TECNIC S.A.), ORIENTE y ALUS, siendo que las dos últimas se concentran fundamentalmente en obra pública y vivienda estatal.

Respecto a la función de comercialización e intermediación del espacio construido, también ha habido una evolución en el esquema de actores. En lo relativo a la oferta de vivienda, la misma continúa atomizada en un gran número de inmobiliarias locales con distinto nivel de incidencia y capacidad de comercialización que se dedican a la compra-venta y al alquiler de inmuebles. Si bien la mayoría son empresas locales, se han instalado en la ciudad filiales locales o patagónicas de grandes firmas inmobiliarias que operan en todo el territorio nacional. Respecto a los proyectos urbanos de alta gama, estos suelen concentrarse en las carteras de grandes inmobiliarias y agentes de comercialización, locales o nacionales, los cuales a su vez pueden integrar el grupo empresario que desarrolla la operación. Asimismo, las nuevas urbanizaciones sue-

len ser comercializadas de manera simultánea por distintos agentes, con el objetivo de conseguir el capital necesario para concretar los desarrollos.

Los comercializadores poseen un conocimiento profundo sobre las dinámicas del sector, la oferta y la demanda, el perfil de los clientes inversionistas, sus intereses y formas de manejarse, los medios y canales de divulgación, publicidad y marketing para atraer a compradores, tipos de producto, estrategias y herramientas de financiamiento. Son agentes claves para sustentar la nueva dinámica económica del desarrollo inmobiliario. Algunos de los más importantes agentes de comercialización que identificamos son Remax, Bullrich, Toribio Achával, Los Cerros, Achaval Cornejo, Patagón, O'keefe, Van Ditmar, Laura Fenoglio, Tomas Smart, Fabiana Tula, Shanahan Patagonia, Garcia Susini, Laura Pérez Lavayen, Richter, Bonomo Propiedades, Rahal Bienes Raíces, Tonon Propiedades, Terra Patagonia Propiedades y diseño, Homann Propiedades, Trevi, Tizado, Nahuel Huapi Propiedades, entre otras. También son muy importantes a nivel nacional las plataformas de comercialización Argenprop y Zonaprop.

En algunos casos actúan como intermediarios cobrando una comisión por la gestión y el asesoramiento a los clientes interesados, que los consultan y solicitan sus servicios. Mientras que, en otros, las empresas inmobiliarias son propietarias también de los inmuebles que venden o quienes adquieren propiedades para su posterior venta. Los inmuebles que se comercializan son de media, media alta y baja categoría. Si bien legalmente es necesario estar registradx en el colegio y poseer una matrícula profesional para ejercer esta actividad en la ciudad, existe gran cantidad de

agentes que intervienen de manera informal en esta actividad.

En el año 2016 se aprueba la ORDENANZA N° 2774-CM-16, la cual dispone que toda organización dedicada a negocios inmobiliarios debe tener como titular a un profesional corredor o martillero público matriculado y colegiado en la III Circunscripción Judicial de la Provincia de Río Negro y debe tener asiento en Bariloche. Esta ordenanza, impulsada por el Colegio de Corredores y Martilleros, pone en relieve la incidencia del mercado informal. Al respecto, la Presidenta de dicho Colegio, Laura Pérez Lavallén, informó que, a un año de sancionada dicha ordenanza, se han registrado 90 corredores y se estima que la cantidad no registrada triplica dicha cifra.

Ahora bien, el *boom* inmobiliario nacional posterior a la crisis del 2001 y el fenómeno de la vivienda en tanto refugio de valor, ha presentado ciertas particularidades para el caso de nuestra ciudad, asociadas a la incidencia de la actividad turística. Al respecto es necesario destacar la relación entre construcción residencial y actividad turística, afirmando que una parte importante del stock de viviendas existentes, así como de las nuevas viviendas construidas, son destinadas al alquiler estacional turístico. Si bien es difícil cuantificar esto (Guevara, Medina y Bonilla, 2016), ya que como mencionamos anteriormente existe una fuerte presencia de actividad no registrada en el mercado de inmuebles en general y de alquiler en particular, los testimonios surgidos de entrevistas son elocuentes en este sentido.

Una de nuestras entrevistadas (D.V.), comercializadora de la inmobiliaria de Arelauquen, sostiene que gran parte de sus clientes, a los que les vende inmuebles,



o quienes están interesados en adquirir un inmueble como inversión (ya sea casa, dúplex, departamento, dentro y fuera de Arelauquen), lo hacen con el objetivo de poder alquilarlos. Por otra parte, tanto en la entrevista al Colegio de Martilleros, como a lxs particulares, se hizo hincapié en que el alquiler turístico representa una opción muy rentable para los inversores individuales, que construyen pensando en la obtención de una renta segura, con menor desgaste de la unidad que en un alquiler permanente. Al respecto se señala que *“la actividad turística no deja de funcionar, aunque baje. Si tenés un buen departamento lo vas a alquilar a buen precio la mayor parte del año”* (Ex Presidente del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda, 18/09/2017).

*“Todo lo que se levanta hoy en el centro, de edificios, es para oficinas o para alquiler turístico. Son departamentos pequeños, bien ubicados y con buena calidad... y la verdad es que dudo que haya tantas oficinas en Bariloche, está apuntado al turismo centralmente. El negocio cierra cuando se tienen varias unidades para alquiler turístico, no un departamento para alquiler permanente”* (Carlos A. Arquitecto de diversos proyectos en altura, 28/09/2017).

El objetivo primordial de estxs inversionistas es percibir una renta de dichos inmuebles, apuntado a un alquiler de tipo temporario turístico, en la mayoría de los casos esta actividad es informal, no registrada frente al fisco. Esta clase de inversores, son personas que ya cuentan con una vivienda propia, la mayoría viven en Bariloche, y algunos son sujetos de afuera de la ciudad principalmente de Buenos Aires y en algunos casos extranjerxs. Asimismo, parte

de las construcciones en altura que han comenzado a redibujar el paisaje característico del centro de la ciudad son realizadas por desarrolladores locales, que se quedan con unidades construidas para volcarlas al mercado de alquiler turístico y diversificar las rentas obtenidas vinculadas a estas actividades.

Otro indicador que permite sostener esta afirmación sobre el vínculo entre construcción de inmuebles y alquiler turístico, refiere al protagonismo de las viviendas multifamiliares sobre el total de viviendas construidas en la ciudad y la distribución geográfica de dichos edificios. De acuerdo a la información sobre expedientes de obras particulares suministrada por la Dirección de Obras públicas, Privadas y Catastro del municipio, del total de viviendas nuevas construidas entre 2006 y 2015, el 30,5 % corresponde a viviendas multifamiliares de más de 3 unidades, cuyas localizaciones se concentran en la Delegación Centro, en torno a la extensión del centro comercial de la ciudad hacia las calles Elflein, Gallardo y Tiscornia, sobre la calle San Martín -donde también se concentran los hoteles; la reciente verticalización del barrio Belgrano, y en menor medida los grandes complejos hoteleros construidos el km1 de la Av. Bustillo, bordeando el lago Nahuel Huapi. Estas zonas céntricas, con fácil acceso a los servicios y entretenimientos turísticos y con vista privilegiada sobre el paisaje local son indudablemente las más demandadas por lxs turistas.

Como señalan Guevara Medina y Bonilla (2016), la cantidad de viviendas desocupadas registradas en el último censo nacional es otra clave para entender este fenómeno. De acuerdo al Censo, en 2010 se registró un 19,8 % de viviendas desocupadas, lo

cual es una proporción importante, aunque menor que otros casos extremos como los de la CABA, con 23,9 % o Mar del Plata con más del 30 % (Indec, 2010). Sin embargo, esta proporción aumenta considerablemente si se focaliza en el radio céntrico y en el barrio Belgrano, donde las viviendas desocupadas alcanzan el 34,1 % y 30 % respectivamente. Como ya se mencionó, en estas zonas, el mercado concentra su actividad constructiva, en especial de viviendas multifamiliares y predominan los usos turísticos.

Finalmente, a la hora de analizar los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario y la incidencia de la actividad turística sobre este, es de suma importancia señalar la creciente participación de empresarios de dicho sector en el mundo inmobiliario. Esta interpenetración entre emprendedores turísticos y mercado de propiedades inmobiliarias, en lo que Harvey (2013) denomina circuito secundario de circulación del excedente, opera de modo que los excedentes de la actividad turística se reinvierten en el circuito inmobiliario, a través del aumento de las plazas disponibles para el turismo, pero fundamentalmente en la construcción de edificios de departamentos de categoría media para alquiler turístico temporario o para alquiler permanente de sectores con mayor capacidad de pago. Esto no solo permite diversificar el capital de los empresarios, sino que es un mecanismo certero para blanquear, a través de la actividad inmobiliaria, gran parte de las ganancias no registradas generadas en el sector turístico. De acuerdo a los informantes, muchos empresarios medianos, vinculados al turismo estudiantil, la gastronomía y la indumentaria (turística), conforman un núcleo estable de inversores en proyectos

inmobiliarios en altura en la zona céntrica de nuestra ciudad.

Otra cuestión que aparece subyacente es la presencia de plataformas virtuales de comercialización a nivel mundial, en lo que refiere a alquileres temporarios/turísticos, como por ejemplo Airbnb; a la que visitantes de la ciudad recurren para hospedarse durante su estadía. Este creciente fenómeno, en cierta forma, ha redefinido los canales y la modalidad de alquiler y alojamiento turísticos. Se observa en las principales ciudades del país y del mundo, expandiéndose cada vez más, aunque por el momento no está demasiado estudiado con rigor. En particular en Bariloche no hemos indagado aún en profundidad sobre ello, no obstante, ha tomado importancia y permite dar cuenta desde otra arista del vínculo con el turismo, ya que incide en la competencia/puja en la oferta de alquileres temporarios frente a la oferta de alquileres permanentes, principalmente impactado sobre los precios y las fluctuaciones periódicas y desreguladas. Por último, con respecto a este fenómeno y en base a entrevistas, podemos decir que funciona como un incentivo para quienes invierten en el sector de la construcción a modo de reproducir sus activos, al ser una veta para la obtención de una renta inmobiliaria.

### **2.2.3. Las áreas de expansión: ¿Que construye y hacia dónde se orienta el mercado inmobiliario?**

La valoración social sobre ciertos terrenos en función de su localización y de determinados atributos intrínsecos y extrínsecos, da paso a una competencia entre demandantes de suelo urbano para apropiarse de ciertas áreas de la ciudad,

lo cual se ve reflejado en la estructuración diferencial de los precios del suelo (Baer y Kauw, 2016). En una ciudad turística donde el paisaje privilegiado es un componente diferencial del precio, resulta útil avanzar en la identificación de las zonas de interés del capital inmobiliario y en el nivel de actividad que ha tenido el mercado en el periodo de estudio, para contrastar la argumentación que venimos desarrollando.

Desde mediados de siglo pasado y hasta la fecha, las áreas más interesantes para los operadores inmobiliarios se concentran en el centro y hacia el oeste del ejido municipal, bordeando la costa de los lagos lago Nahuel Huapi y Moreno y el faldeo de los Cerros Runge, Otto y Catedral. Esto se pone de manifiesto en el proceso histórico de ocupación del suelo (Abalerón, 2009; Medina, 2017b; Guevara, 2016; Matossian, 2010b), en las zonas donde se concentró el fraccionamiento y subdivisión de la tierra e indudablemente se visibiliza por ser las zonas donde el m<sup>2</sup> tiene mayor valor.

Por su parte el eje Centro combina usos administrativos, residenciales y comerciales, siendo un territorio de disputa para los emprendedores inmobiliarios, empresas turísticas y grandes comerciantes. La escasez de tierra disponible en esta zona obliga a que el crecimiento sea mediante densificación y altura, fenómeno que se viene materializando en la sostenida verticalización del casco histórico de la ciudad y de las arterias más cercanas a este, como las calles Mitre, Moreno, San Martín, 12 de Octubre, Vice Almirante O'Connor, Elflein, Tiscornia y Gallardo, que en la actualidad se han consolidado como nuevas arterias comerciales con posibilidades de densificación, pero con gran heterogeneidad en cuanto al potencial edificable de cada lote.

Sobre esta tendencia en las entrevistas se señala que "el centro todavía tiene una potencialidad para que sigan cargándolo de edificios. Ahora, eso es por código, por lo que puedas levantar" (Referente AP Real Estate, 6/11/2011) o que "los nuevos edificios son para oficinas y departamentos en pleno centro, que el que lo tiene puede decidir si lo alquila al turismo, a un profesional, o permanente, lo que pague más" (Ex Presidente del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda, 18/09/2017).

A modo de ejemplo, un edificio en construcción sobre la calle Vice Almirante O'Connor, en pleno centro, se vende a un precio de U\$ 4.000 el m<sup>2</sup>, muy por encima del precio promedio, como veremos luego. Algo similar sucede con el barrio Belgrano, quizá la zona residencial más tradicional del centro, habitada por sectores medios y medios altos (Medina, 2017a), que ha modificado su paisaje en las últimas dos décadas y que es puesto como ejemplo por todos los informantes a los que hemos consultado. Sobre las posibles causas de este cambio, señalan la nueva zonificación en parte del barrio, tecnología capaz de construir en altura y la renovación de las familias tradicionales que poseían los terrenos.

*"En Barrio Belgrano yo puedo edificar en altura... porque lo puedes hacer, está toda la infraestructura urbana. Lo que vos estás comprando no es la casa, estás comprando la potencialidad del suelo. O sea, para que mi casa linda valga también necesito que a mi alrededor haya casas lindas, no edificios en altura. Entonces, antes se tasaba lo que había arriba del inmueble; hoy estás tasando, en planta urbana, el potencial que tiene el lugar... entonces Bariloche está viviendo un proceso de reconversión*

*de la planta urbana bastante importante” (Referente AP Real Estate, 6/11/2011).*

*“Si bien está limitado a la calle Campichuelo hacia abajo, donde es la única zona en que se puede hacer edificios, se están demoliendo y se van a empezar a demoler grandes casas que hay ahí para hacer estas famosas moles y estos edificios” (Referente de Rahal Bienes Raíces, 4/10/2011)*

El eje Oeste se ha estructurado siguiendo la costa del lago Nahuel Huapi, a partir de la traza de las avenidas Bustillo y De los Pioneros, revistiendo un gran valor paisajístico y ecológico que se ve reflejado en los valores que adquiere el precio del suelo y en los sectores sociales que mayoritariamente lo habitan. Sumado al uso residencial donde predominan sectores de nivel medio/alto, se destacan los servicios de alojamiento turístico de categoría media/alta y otras actividades turísticas vinculadas al paisaje y el entorno natural. Según la normativa urbana, ya no está permitido realizar subdivisiones del suelo urbano en las delegaciones que se localizan en el Oeste, aunque los propietarios, han encontrado en la modalidad de PH una forma de continuar construyendo inmuebles y avanzando con la urbanización y densificación.

El eje Este, que históricamente fue pensado como área industrial y forestal, es en la actualidad la zona con mayor potencial de crecimiento y hacia donde tiende a extenderse la ciudad. Como señalan desde el Colegio de Martilleros, se produjeron en los últimos años numerosos proyectos: “se están dando varios loteos, bajo la forma de PH que les permite mayor construcción. Es buscarle la vuelta al código” (Entrevista Colegio de Corredores y Martilleros, III Cir-

cunscripción Río Negro, 2017). La misma fuente advierte que es en esta zona donde se fortaleció la operación mediante créditos hipotecarios y que existe gran expectativa por el impacto de algunos desarrollos impulsados por el Estado sobre este eje (Urbanización Bariloche del Este 137 hectáreas; Ciudad Judicial, Polo Tecnológico y Campus UNRN). No obstante, señalan que la falencia de servicios públicos es un límite que es necesario resolver, en especial atención el mal servicio de agua y la falta de cloacas y gas.

Si bien partimos de un análisis esquemático que puede omitir la complejidad territorial que da vida a los barrios de la ciudad, es posible afirmar que existe una enorme área de la ciudad, el eje sur/este, donde históricamente han logrado asentarse los sectores populares y donde los operadores inmobiliarios no han tenido mayor interés, según testimonio de los propios entrevistados, en función de los emprendimientos que se vienen desarrollando en la ciudad. No obstante, la falta de disponibilidad de suelo en otras zonas del ejido y el interés del capital inmobiliario por desarrollar proyectos residenciales en las periferias urbanas han generado en los últimos años cierta presión sobre estas tierras, que están complejizando la estructura urbana en esa zona, con la presencia de loteos orientados a sectores medios y altos y con ofertas de clubes de campo o barrios cerrados.

El otro elemento que aporta para entender la centralidad que tiene la demanda derivada en la asignación diferencial de precios del suelo y que se vincula con esta dinámica del desarrollo inmobiliario analizada hasta aquí, refiere a los permisos de construcción solicitados. Si bien en el caso de Bariloche no se especifica dónde

se construyen los proyectos aprobados, los datos presentados a continuación son una evidencia sobre el tipo de espacio urbano que se está construyendo en la ciudad y por lo tanto sobre el suelo urbano que se demanda para ello.

A partir de los datos de la Oficina de Estadísticas y Censos de la Provincia, se observa que luego de la crisis del 2001/2002 y hasta el año 2015, se registra una reactivación de los permisos otorgados, con un

promedio de 825 permisos por año, con picos en los años 2006-2007, 2014 y 2015 cuando se superaron los mil permisos por año (Figura 2.5). En términos de superficie construida el aumento de la actividad significó un promedio de 154 mil m<sup>2</sup> por año, con un pico sostenido entre los años 2006-2009, donde se superaron los 200 mil m<sup>2</sup> construidos por año, y que acompañó la tendencia de aumento del valor del m<sup>2</sup> (Figura 2.6).

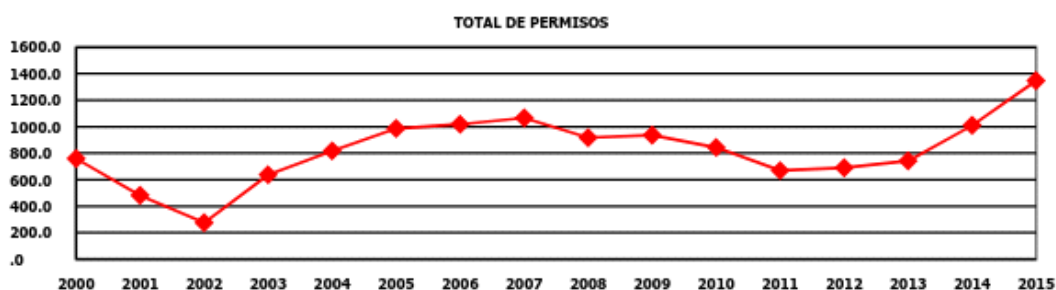


Figura 2.5: Total de permisos de construcción en S.C. de Bariloche 2000-2015.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Estadísticas y Censos de la Provincia.

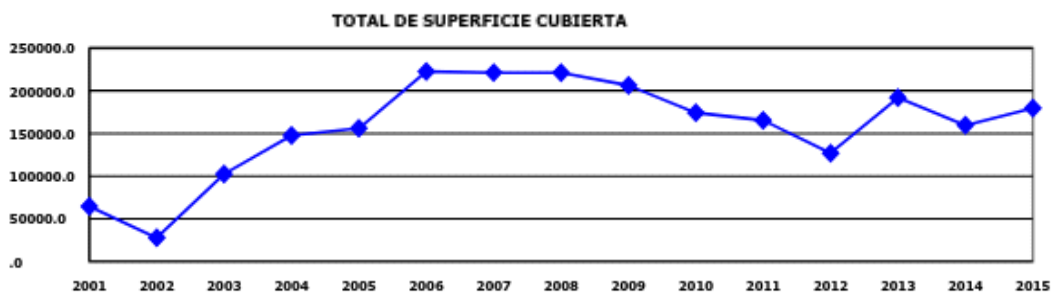


Figura 2.6: Total de superficie cubierta construida. S.C. de Bariloche 2001-2015.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Estadísticas y Censos de la Provincia.

Si analizamos únicamente la superficie construida destinada a vivienda, excluyendo locales comerciales, la forma de la curva no varía sustancialmente. El promedio ron-

da los 86 mil m<sup>2</sup> por año, con picos coincidentes entre 2006-2009 de más de 100 mil m<sup>2</sup>, pero también con muy buenos años en 2014-2015 superando esa cifra (Figura 2.7).



Figura 2.7: Total de superficie cubierta construida en viviendas. S.C. Bariloche 2001-2015.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Estadísticas y Censos de la Provincia.

#### 2.2.4. Dinámica inmobiliaria en la ciudad: pos devaluación y después

El crecimiento de la economía argentina luego de la crisis de 2001/2002, traccionado de manera conjunta por la recuperación parcial del tejido productivo y la implementación de políticas sociales redistributivas implicaron, en términos generales, una mejora de los principales indicadores socioeconómicos. Dentro de este esquema, a nivel nacional, la actividad de la construcción y la inversión en obra pública, se posicionaron como dos piezas centrales impulsadas desde el gobierno nacional, para sostener los niveles de actividad y ocupación alcanzados y traccionar otras cadenas productivas asociadas, buscando generar impactos positivos sobre el PBI (Del Río, Langard y Arturi, 2014). Esta dinámica económica generó en Argentina un auge de la actividad inmobiliaria y un incremento de las viviendas en calidad de activos financieros que, al no ser acompañado por políticas de regulación de los mercados del suelo y la vivienda, desató una fuerte valorización inmobiliaria capitalizada por el sector privado.

En la ciudad de Bariloche, la salida devaluacionista a la crisis generó las condiciones para la reactivación económica de la ciudad, cuyo perfil productivo centrado en

el turismo es sensible al contexto macroeconómico y que en este caso se vio beneficiado por el arribo de turistas extranjeros favorecidos por el tipo de cambio. Estas condiciones macroeconómicas proclives para la actividad turística permitieron el alivio de vastos sectores comerciales y de servicios de la ciudad fuertemente castigados a comienzo de siglo, provocando una fuerte demanda de mano de obra, particularmente de la construcción, y una extraordinaria valorización de los inmuebles de la ciudad y sus alrededores, empujados por una creciente demanda de acceso a la vivienda.

Para explicar el impacto de este auge inmobiliario sobre las condiciones de acceso a la vivienda, a continuación se analizará la evolución de los precios de los inmuebles ofertados en la ciudad, para posteriormente poder compararlo con el esfuerzo monetario necesario para acceder a dichas viviendas. Si bien no hemos podido obtener datos referentes al valor del precio del suelo en los primeros años de la posconvertibilidad (2002-2004), se sistematizaron datos provenientes de la consultora Reporte Inmobiliario y relevamientos propios del CIE-TES/UNRN en distintos portales y revistas especializadas para el período 2005-2016. Aunque el primer recorte temporal apuntaba a cerrar el ciclo de estudio en el año

2015, coincidente con el cambio de Gobierno Nacional, se decidió incluir el año 2016, puesto que, a partir de ese año, producto del nuevo contexto político y macroeconómico, el ciclo de valorización inmobiliaria vuelve a sufrir alteraciones, como veremos a continuación.

A partir de la Tabla 2.1, se logra dimensionar que, a pesar de ciertas fluctuaciones interanuales, el ciclo de valorización afecta a todo el periodo de estudio, arrojando un incremento exponencial del valor del m<sup>2</sup> medido en US\$ y en AR\$ /m<sup>2</sup>. Si tomamos el valor del m<sup>2</sup> y comparamos los extremos de la serie, esto arroja que para el año 2016 el valor del m<sup>2</sup> en dólares aumentó más que el doble (125 %) que en 2005 y si tomamos como referencia el peso nacional, fue 11 veces mayor.

De igual modo, al graficar esta evolución del precio del m<sup>2</sup> es posible identificar dos subperíodos bien claros dentro de este ciclo (Figura 2.8). En el primero, de 2005 a 2008, observamos que se produce un incremento exponencial del m<sup>2</sup> en dólares estadounidenses, con un porcentaje de aumento acumulado de 115 % y un promedio anual de m<sup>2</sup> de US\$1198. Por su parte, el segundo subperíodo 2009-2016 refleja un estancamiento de los precios en moneda extranjera, con una caída del 1,59 % si tomamos hasta 2015 y que luego retoma el ciclo de valorización en 2016, aumentado un 11,20 % respecto del año anterior. Si se compara la evolución del m<sup>2</sup> en moneda nacional, el aumento es constante en todos los años, alcanzando su tope en el año 2016, a un valor de \$30.664 el m<sup>2</sup>.

**Tabla 2.1: Precio promedio venta (USD y \$AR/m<sup>2</sup>) m<sup>2</sup> usado en casco céntrico de San Carlos de Bariloche. Periodo 2005-2016<sup>28</sup>**

Año	Valor m <sup>2</sup> en US\$	Variación interanual	Valor m <sup>2</sup> en AR\$	
2005	US\$801,78		\$2.341,20	
2006	US\$980,00	22,23 %	\$3.008,60	
2007	US\$1.285,76	31,20 %	\$3.998,71	
2008	US\$1.725,00	34,16 %	\$5.451,00	
2009	US\$1.651,25	-4,28 %	\$6.159,16	
2010	US\$1.596,25	-3,33 %	\$6.241,34	\$6.344,35
2011	US\$1.627,50	1,96 %	\$6.705,30	\$7068,20
2012	US\$1.713,75	5,30 %	\$7.797,56	\$9822,03
2013	US\$1.726,25	0,73 %	\$9.459,85	\$15096,33
2014	US\$1.533,75	-11,15 %	\$12.454,05	\$18994,10
2015	US\$1.625,00	5,95 %	\$15.063,75	\$22721,43
2016	US\$1.807,00	11,20 %	\$26.707,46	\$30.664,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte Inmobiliario y CIETES-UNRN

28. Para los años comprendidos entre 2010-2016 se muestra la cotización del dólar oficial y separado por una barra inversa se muestra el dólar paralelo o "blue". Si bien colocamos ambas cotizaciones, en los análisis siguientes se toma como referencia el dólar paralelo, ya que la mayoría de las operaciones inmobiliarias se realizaban en función de dicha cotización.

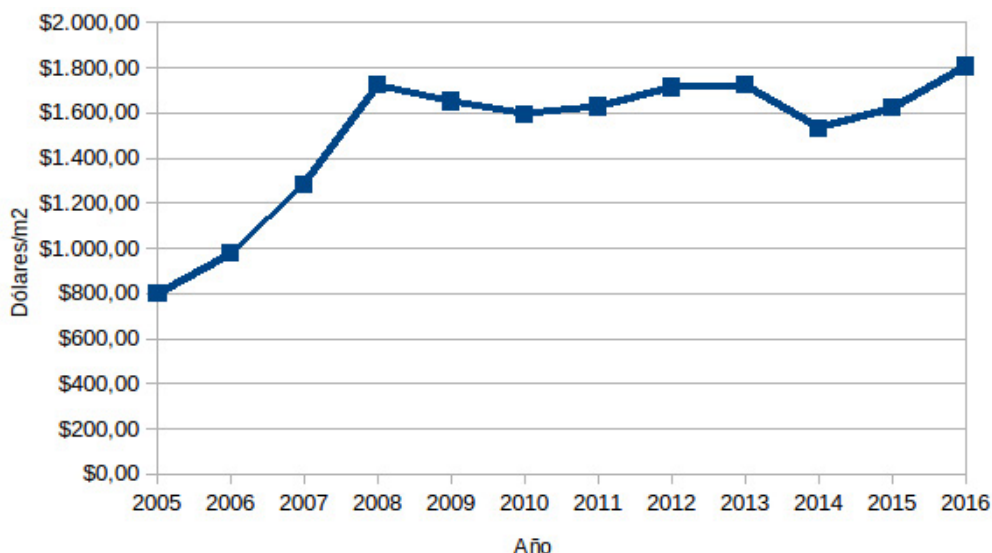


Figura 2.8: Evolución de precios promedio de venta m<sup>2</sup> usado (en US\$/m<sup>2</sup>) en San Carlos de Bariloche. Periodo 2005-2016. Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte Inmobiliario y CIETES/UNRN.

El estancamiento en el ciclo de valorización comienza en el año 2009, originado en parte por la crisis internacional del 2008/9 y su efecto sobre las divisas disponibles y el nivel de actividad económica en el país, con su consecuente reflejo en la actividad turística de Bariloche. Otro factor que ayuda a explicar este descenso en el ciclo, no solo en Bariloche sino en la mayoría de las ciudades del país, es la recesión en la actividad inmobiliaria provocada por las restricciones en el acceso al mercado oficial de cambio (cepo cambiario) y el desdoblamiento del tipo de cambio. A nivel local debemos agregar que, en el año 2011, si bien se recupera levemente el precio en dólares, el sector inmobiliario y constructor se vio fuertemente afectado por la erupción del volcán Puyehue y la consecuente paralización de la actividad turística e inmobiliaria en gran parte del año a raíz este evento que provocó una fuerte crisis económica en la región.

En el año 2014 se registra por segunda vez una disminución considerable del pre-

cio del m<sup>2</sup> en US\$ (-11,15 %), sin embargo, estuvo lejos de sufrir una depreciación semejante a la devaluación que acusó el peso, la cual rondó el 33,5 % anual. De hecho, en la Figura 2.8 se observa que en ese mismo año el valor del m<sup>2</sup> en pesos tuvo un incremento aproximado del 25,8 %, generando además un fuerte impacto negativo sobre la capacidad de acceso al suelo urbano.

Este aumento en los valores inmobiliarios durante el ciclo de posconvertibilidad, fue ponderado por los agentes inmobiliarios de la ciudad que entrevistamos. En este sentido señalaron las condiciones favorables para el desarrollo de su actividad, en especial luego de la recesión de los 2000:

*“Mira, después de la devaluación y después del corralito, las cosas empezaron a andar mucho mejor; es decir, en la época de la convertibilidad, en esa época estábamos con un parate bastante importante, porque el dólar no tenía valor... desde ahí*



tuvimos siete años espectaculares, que fue hasta el 2007, más o menos, en lo que era negocio inmobiliario; después se tranquilizó y volvimos a la normalidad” (Ex presidente Colegio de Corredores y Martilleros, III Circunscripción Río Negro, 10/10/2017).

“Yo te diría que los valores vinieron subiendo desde el 2005, 2007, que fueron incrementándose los valores del metro cuadrado. Y ahora, desde hace un tiempo, yo te diría no mucho, antes de las cenizas, los precios empezaron a enfriarse un poquito. Desde el 2005 hasta el 2006 empezaron a subir hasta el año pasado (2009), que llegó a un tope del metro cuadrado de los inmuebles” (Referente de JF y Asoc. Bienes Raíces, 21/4/12).

A la hora de analizar la evolución en el precio de los alquileres, la información dis-

ponible nos permite abordar un período más restringido, entre los años 2009 y 2016 (Figura 2.9). No obstante, el ciclo de crecimiento en los precios presenta un comportamiento similar al de las operaciones de compra-venta, con un aumento moderado para el período 2009-2012, coincidente con el estancamiento del valor del m<sup>2</sup> y una disparada en el precio de los alquileres entre 2013-2016, que implicó un aumento del 158 % en tres años. Este ha llevado a que el alquiler en nuestra ciudad se ubique entre los más altos del país, siendo que un departamento de 2 ambientes usado, en el casco urbano, se alquilaba en 2016 por un promedio de \$5.500, sólo superado por Comodoro Rivadavia (\$6.885), Neuquén (\$6.500) y Cipoletti (\$6.000) todas zonas de impacto de la industria hidrocarburífera que es un gran factor de inflación de precios, al igual que el turismo.

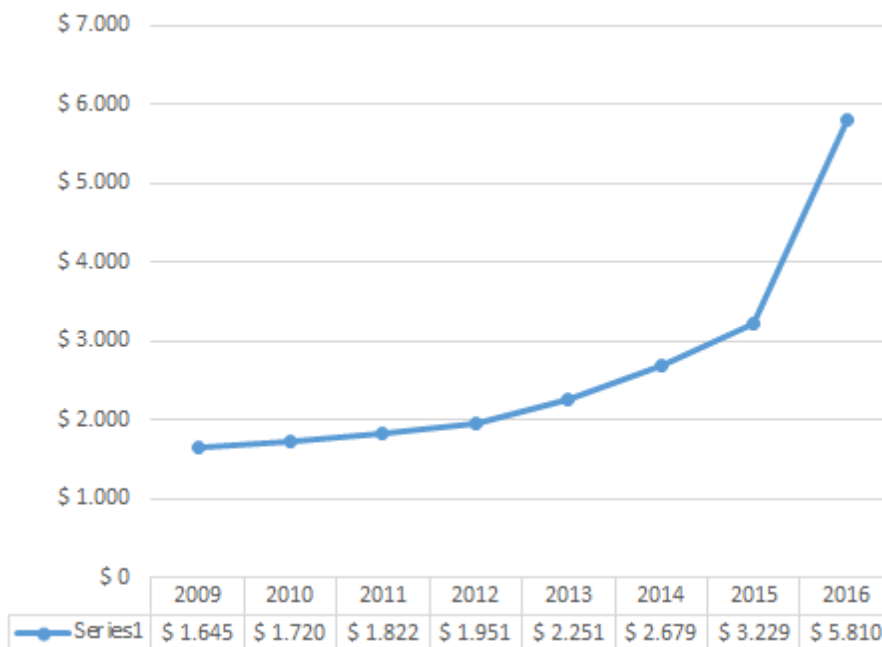


Figura 2.9: Precio alquiler departamento 2/3 ambientes usado zona céntrica en San Carlos de Bariloche. Período 2009-2016. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la consulta Reporte Inmobiliario.

Tal como hemos expuesto en la introducción de capítulo, el ciclo de valorización inmobiliaria y el auge de la construcción se trató de un fenómeno nacional, cuyas condiciones de posibilidad se originan en las condiciones macroeconómicas de la posdevaluación, en la decisión política de los gobiernos kirchneristas de impulsar la obra pública y la construcción como dinamizadores de empleo y en la recuperación de la actividad económica y del PBI, al menos en el período que se extiende hasta 2008. Partiendo de la escala nacional, se vuelve necesario profundizar en las particularidades locales que han motorizado esta dinámica inmobiliaria en Bariloche y que han convertido a la ciudad en un nodo de inversión para los capitales privados. Entre estos factores se destacan: a) la reactivación de la actividad turística producto del mejoramiento de los principales indicadores socioeconómicos y la recuperación del consumo interno b) el arribo de turistas extranjeros favorecidos por la devaluación del peso argentino; c) el recambio poblacional y las migraciones por amenidad que se dieron luego del 2001; d) las condiciones normativas e institucionales que permitieron el desarrollo de la actividad inmobiliaria (cuestión que desarrollaremos con mayor detalle en el capítulo 3 sobre políticas públicas), e) el extenso ejido urbano y la tierra vacante con potencial construible.

Si bien los datos disponibles comienzan en el año 2005, la figura 2.10 da cuenta que en el período de pos devaluación se incrementó la cantidad de turistas arribados a la ciudad, alcanzando su récord en 2006 con 804.823 visitantes y que luego se estabilizó alrededor de los 700 mil turistas anuales. Sobre este promedio de

visitantes, la participación de los turistas extranjeros fue creciendo a la par que la devaluación de la moneda nacional mejoró los términos de intercambio y favoreció el arribo de extranjeros (fundamentalmente chilenos y brasileños). De acuerdo a la Secretaría de Turismo municipal, en el año 2006 los turistas provenientes de países limítrofes alcanzaron un 21,3 % del total, marcando un récord histórico. A partir de allí se mantuvieron esos niveles al menos hasta 2008, donde se resintió el arribo de turistas extranjeros en general, producto de la crisis económica internacional.

Este repunte de visitantes nacionales y extranjeros generó efectos sobre la construcción del espacio urbano en la ciudad y sobre la dinámica del mercado inmobiliario, lo cual fue resaltado en diversas entrevistas;

*“Con el 1 a 1, el turismo extranjero no venía porque el cambio no era tentativo. Venir con un dólar a tres pesos, cuatro pesos, le era super tentador. Acá el argentino trabajaba... empezó a producir: tenés plata en el bolsillo. Todo ese cambio repercutió en la disponibilidad. A la gente del campo le sobraba la plata; venía un chacarero de Neuquén y compraba un departamentito, una casa para venir a esquiar dos o tres meses al año. ¿Y a la gente que vivía en Bariloche que le permitía? Hacer operaciones, tener trabajo en la hotelería, en distintos lados, los comercios trabajaban muy bien, se alquilaba todo” (Ex presidente Colegio de Corredores y Martilleros, III Circunscripción Río Negro, 10/10/2017).*

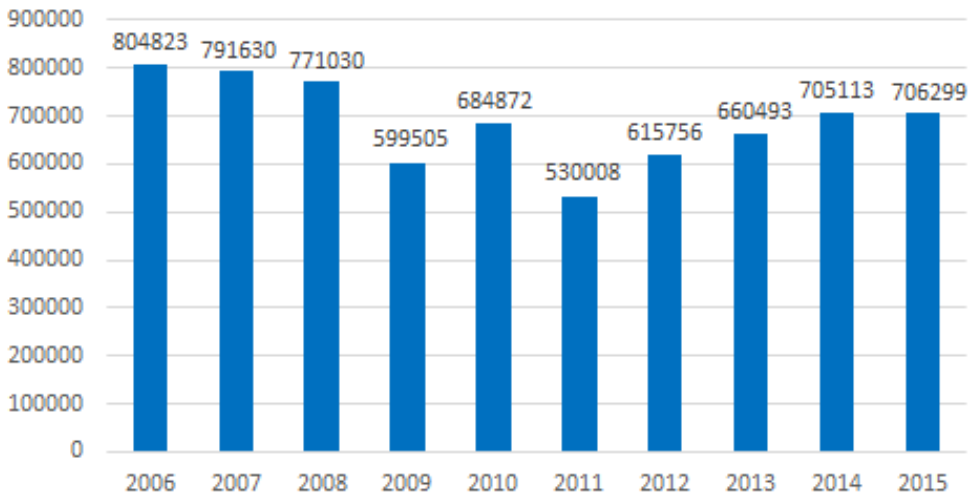


Figura 2.10: Cantidad de turistas en San Carlos de Bariloche. Periodo 2006-2015.  
Fuente: ECH - Sistema de Estadísticas Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Por otro lado, siguiendo con las particularidades que ayudan a explicar el auge inmobiliario a escala local, es importante incorporar en el análisis el rol que juega el fenómeno de las migraciones por amenidad (González, 2012). Éstas son migraciones hacia regiones y ciudades que presentan atractivos naturales únicos, los cuales suelen ser connotados de forma positiva y asociados a una mejora en la calidad de vida y según la literatura especializada, las ciudades turísticas como Bariloche, suelen recibir a muchos de estos migrantes que provienen, en buena medida, de los grandes centros urbanos del país, como Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

Estas movilizaciones poblacionales explican no solo la “externalidad” del mercado inmobiliario barilochense, sino también las motivaciones que signaron, históricamente, el consumo paisajístico de la región y las preferencias residenciales de muchas personas que vinieron a vivir a la ciudad. De hecho, en algunas entrevistas realizadas los agentes inmobiliarios señalaban,

como principal factor de incremento de la demanda -sobre todo a comienzos de los años 2000-, la búsqueda de una mayor calidad de vida:

*“...es una ciudad donde hay una calidad de vida, en toda la Patagonia, sobre todo Bariloche, San Martín, Villa La Angostura [...] toda la zona sur, y especialmente Bariloche, tuvo un auge de personas que se vinieron a radicar, y, entre los que se vinieron, se queda un 30, 40, 50 % (Referente de JF y Asoc. Bienes Raíces, 21/4/12).*

Algunos agentes atribuían esta búsqueda a la sensación de inseguridad experimentada en otros centros urbanos:

*“El 90 % el estilo de vida, o sea el tema de la tranquilidad que no se vivía en las grandes ciudades. El tema de los secuestros, la inseguridad [...] mucha gente se vino a Bariloche por el tema de la tranquilidad. Mucha gente vendió todo lo*

*que tenía y se vino para acá” (Referente Inmobiliaria Bullrich, 13/9/2011).*

Como señala Medina (2017b), estxs nuevxs residentes suelen venir con algún pequeño capital para ser invertido en rubros vinculados al turismo como el de cabañas, bungalow y hostel, que durante toda la década de 2000 creció exponencialmente, vis a vis un estancamiento de la oferta de las cadenas hoteleras, como fue registrado por la Secretaría de Turismo de la Provincia. Al respecto vale la alerta hecha desde el Colegio de Corredores y Martilleros al señalar que:

*“Mucha gente vino escapando de la situación de Buenos Aires en el 2000... los secuestros, falta de trabajo, el caos... pero después no se adaptan a Bariloche y se vuelven a ir. Esa gente viene con algo de plata, pone un emprendimiento y se*

*pone a trabajar de algo que nunca hizo o no se puede relacionar con nadie y se va...” (Ex presidente Colegio de Corredores y Martilleros, III Circunscripción Río Negro, 10/10/2017).*

Esta coexistencia entre el aumento en la cantidad de turistas y la disponibilidad de capital para invertir en el mercado inmobiliario nos ayudan a explicar buena parte del crecimiento de la oferta de camas en la ciudad, que de acuerdo a la ECH aumentó 67 % desde 2004 a 2014, ubicándose en ese año en alrededor de 25 mil camas habilitadas. Mientras que la cantidad de turistas que arriban por año se estabiliza desde hace años en torno a 650 mil personas, la capacidad instalada aumenta de forma sostenida en todo el período, alcanzando una oferta de alojamiento para más de un millón de visitantes, muy por encima del promedio de arribos.

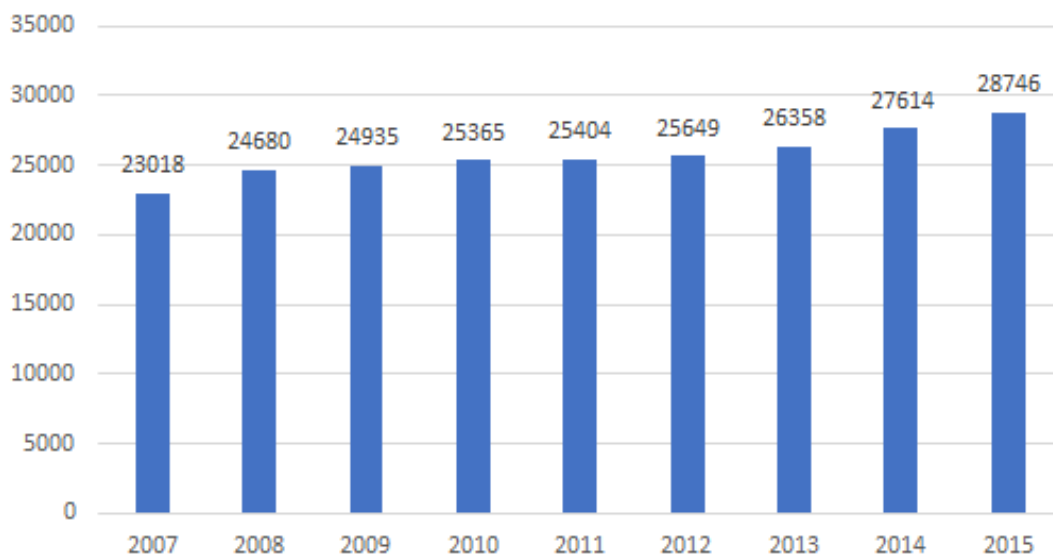


Figura 2.11: Plazas instaladas por año en S.C. de Bariloche (2007-2015).  
Fuente: Sistema de Estadísticas Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Finalmente, esta vinculación entre turismo, mercado inmobiliario y paisaje privilegiado se pone de manifiesto a partir de la distribución espacial de la nueva oferta inmobiliaria turística presentada en la Figura 2.12. De acuerdo a datos oficiales más de la mitad de las camas instaladas se ubican en la zona céntrica de la ciudad y cerca del 30 % restante se emplaza sobre la Av. Bus-

tillo, bordeando la costa del lago Nahuel Huapi. Si bien resulta por lo menos llamativo que no figure ninguna oferta nueva de alojamiento turístico en la zona sur y este de la ciudad, estos porcentajes son contundentes en relación a la importancia de la localización en la orientación del mercado inmobiliario.

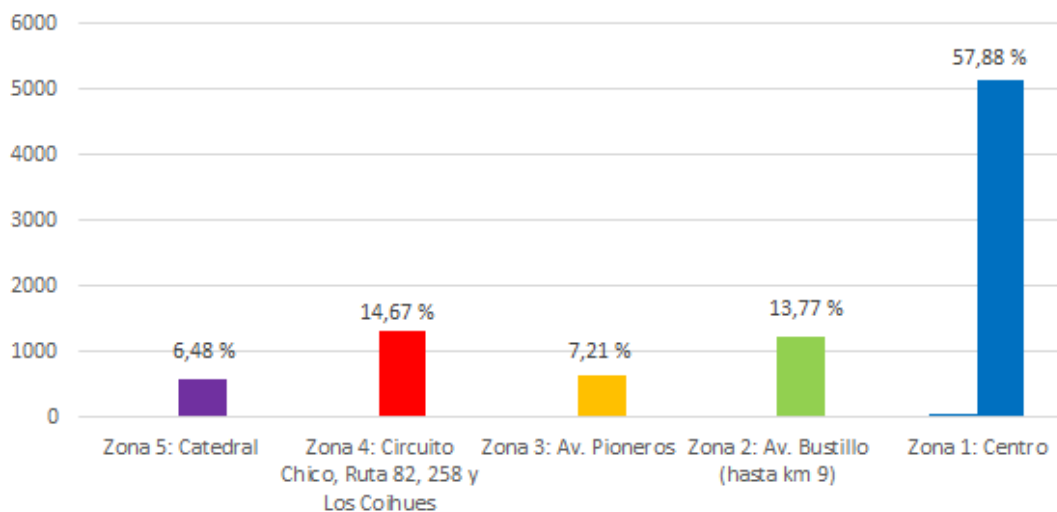


Figura 2.12: Unidades instaladas por zona en S.C. de Bariloche (2007-2010).  
Fuente: Sistema de Estadísticas Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

### 2.2.5. Esfuerzo monetario y acceso al suelo

Para analizar el impacto que esta dinámica inmobiliaria ha tenido sobre las posibilidades diferenciales de acceso al suelo y la vivienda en Bariloche, tomaremos como base la evolución del esfuerzo monetario que debe realizar una familia para resolver su situación habitacional a través del mercado.

Partiendo de las dificultades existentes para aproximar los ingresos de la población local, en primera instancia el cálculo del esfuerzo monetario surge de la com-

paración entre los valores de venta y alquiler ya expuestos en este apartado, en relación a la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y del Salario Privado Promedio (SPP) de la Provincia de Río Negro, ambos datos obtenidos del Ministerio de Trabajo de la Nación. A diferencia de las otras localidades patagónicas que se analizan en este libro, para el caso de Bariloche no se toma en cuenta el salario vinculado al turismo, ya que las distintas actividades que componen al sector no están incluidas en un solo convenio salarial, sino que presentan salarios disímiles entre sí. Asimismo, si tomamos como refe-

rencia a lxs empleadxs de comercio y/o lxs trabajadores gastronómics, hallamos que no existe diferencia sustancial respecto al promedio de la remuneración privada a nivel provincial, es por ello que decidimos tomar este dato para el estudio y análisis.

El esfuerzo monetario para la compra de un inmueble usado en el centro de la ciudad es expresado en la cantidad de años de salario (ASMVM y ASPP) reque-

ridos, suponiendo que la totalidad del ingreso se destina a la vivienda. El precio del departamento de 70m<sup>2</sup> surge de multiplicar por 70 el valor del m<sup>2</sup> de cada año y luego calcular su equivalente en pesos. Como ya indicamos, en el periodo 2010-2015 se muestra el cálculo en función de la cotización del dólar oficial (Tipo de cambio nominal - TCN, según el Banco Central de la República Argentina) y el paralelo (*blue*).

**Tabla 2.2: Precio de depto. usado de 70m<sup>2</sup> en zona céntrica (en US\$) y años/salarios necesarios para su compra (SMVM y SPP). Período 2005-2016.**

Año	Precio en US\$	ASMVM TCN/BLUE		ASPP TCN/BLUE	
2005	\$56.124,60	24,6		11	
2006	\$68.600,00	25,3		11,5	
2007	\$90.003,20	37,1		16,7	
2008	\$120.750,00	32,6		15,7	
2009	\$115.587,50	25,7		12,1	
2010	\$111.737,50	20,9	21,3	9,7	9,9
2011	\$113.925,00	17,0	17,9	7,8	8,2
2012	\$119.962,50	17,0	21,5	6,9	8,7
2013	\$120.837,50	16,7	26,7	6,5	10,4
2014	\$107.362,50	16,5	25,2	6,5	9,8
2015	\$113.750,00	15,7	23,7	5,9	8,9
2016	\$126.490,00	20,6	21,0	7,98	8,13

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte Inmobiliario y Ministerio de Trabajo de la Nación.

Para analizar la tabla 2.2 debemos tener en cuenta que la salida de la crisis del 2001 y el fin de la convertibilidad seguido de la devaluación implicaron un gran impacto sobre los salarios, mucho mayor que el resentimiento sufrido por el precio de las propiedades. Una vez motorizados los niveles de actividad de la economía y en especial el sector constructor e inmobiliario, se vuelve evidente que la brecha entre salarios y precios del suelo comenzó a despegarse de manera muy severa, gene-

rando serias restricciones para la compra de un inmueble. En la ciudad de Bariloche, de acuerdo a las aproximaciones obtenidas, podemos ver que durante el período del *boom* inmobiliario 2005-2008, el esfuerzo monetario para la compra de una vivienda alcanzó niveles extraordinarios, llegando a requerir de más de 32 años de SMVM para la compra de un departamento de 3 ambientes usado, y más de 15 años de trabajo en el sector privado, dedicando todo el salario a la compra de la vivienda.

Si bien la recuperación de los salarios fue creciendo en términos nominales y reales, la tendencia de los precios de los inmuebles a independizarse de los costos de producción (vinculado a la especulación y a expectativas futuras), fue determinante en este escenario.

De igual modo puede verse que a partir de la desaceleración de la actividad inmobiliaria del 2009, y frente a un salario nominal que siguió creciendo en el marco de la puja redistributiva del sector trabajador, se pudo achicar en parte esta brecha entre salario y m<sup>2</sup>. No obstante, la dolarización del mercado del suelo y la vivienda y la devaluación del peso a partir del 2014, volvieron a ensanchar esta brecha, arrojando para el 2016 un esfuerzo de 21 años de SMVM y 8,1 años de salarios privados, para acceder a una vivienda.

Si bien la serie de datos comienza en 2005, si tomamos como referencia el período 2003-2015 es posible afirmar que los aumentos sostenidos en el precio de los inmuebles (dolarizados), comparado con la evolución real de los salarios (pesificados), dan como resultado una restricción en las condiciones de acceso al suelo. Se debe tener en cuenta que el valor de los inmuebles previo al 2003 era inferior a los datos que se han logrado reconstruir en este trabajo (desde el año 2005) y que según estimaciones y datos de reportes periodísticos, en 2004 ya se registraba un incremento sustancial en el valor de los inmuebles, que luego continúa en el ya mencionado subperíodo 2005-2008.

Si bien excede el recorte temporal de este análisis, es pertinente señalar que a partir de 2016, una vez asumido el nuevo gobierno nacional en manos de la Alianza Cambiemos, se vuelve a generar un nue-

vo aumento en el precio dolarizado de los inmuebles, combinado con una gradual devaluación de la moneda nacional. Esta tendencia más reciente ha provocado un nuevo incremento en el valor de las propiedades, aumentando la brecha en relación a los salarios y dificultando la posibilidad de acceso a una vivienda propia.

En relación al esfuerzo monetario para alquilar un departamento promedio en zona céntrica, la tabla 2.3 nos muestra que para el año 2009 una familia que percibe un salario promedio del sector privado debía dedicar más de la mitad de su ingreso para poder acceder a dicha vivienda, mientras que al final del período este esfuerzo se redujo casi a la mitad. Si tomamos como referencia el SMVM también se muestra una baja muy significativa en cuanto al esfuerzo monetario, pasando de un 117,5 % del SMVM a un 57 % para el año 2015. Resulta elocuente esta diferencia sobre el esfuerzo monetario para alquilar, que no se condice con el esfuerzo para compra, que prácticamente se mantiene igual si tomamos las puntas de la serie 2005-2015.

Nuevamente aquí debemos matizar esta tendencia ya que el período reconstruido inicia en el año 2009, que como hemos visto se caracteriza por un leve estancamiento en el valor de los inmuebles, mientras que los salarios nominales aumentan considerablemente. Asimismo tampoco se tiene como referencia los valores de alquileres previos a la devaluación ni de los primeros años del *boom* inmobiliario (2003-2005), lo cual nos permitiría enriquecer este análisis sobre la evolución del esfuerzo económico para comprar y alquilar una vivienda en Bariloche.

**Tabla 2.3. Precio de alquiler mensual dpto. usado en zona céntrica y porcentaje del salario necesario para alquiler (SMVM y SPP). Período 2009-2016.**

Año	Alquiler promedio	% SMVM	%SPP
2009	\$ 1.645	116 %	55 %
2010	\$ 1.720	106 %	46 %
2011	\$ 1.822	88 %	36 %
2012	\$ 1.951	73 %	30 %
2013	\$ 2.251	73 %	27 %
2014	\$ 2.679	67 %	24 %
2015	\$ 3.229	63 %	22 %
2016	\$ 5.810	85 %	30 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte Inmobiliario y Ministerio de Trabajo de la Nación.

Como hemos analizado a lo largo de este capítulo, el *boom* inmobiliario y el auge de la construcción han demandado de suelo urbano, en tanto soporte material para sus actividades. Teniendo en cuenta que la oferta de suelo urbano se mantiene relativamente estable en el mediano plazo, este aumento en la demanda contribuye a explicar el incremento de los valores del m<sup>2</sup> durante el período 2003-2015. Ahora bien, esta dinámica del sector inmobiliario no ha sido acompañada por una evolución en la oferta de crédito bancario, fuertemente afectada por la crisis del 2001 y con escasa capacidad de recuperación. En particular, los créditos de tipo hipotecario tuvieron escasa participación sobre el total de las operaciones inmobiliarias, producto de los altos intereses, los exigentes requisitos y los costos de gastos de escrituración y de intermediación (Barenboim, 2010).

Esta ausencia de crédito hipotecario, que desde el año 2002 no logró superar el

8% del total de escrituras a nivel nacional, y la falta de nuevas opciones de intermediación financiera, a excepción del fideicomiso, generaron obstáculos adicionales en el acceso al suelo urbano (López Asencio, 2007). Dicho autor señala que si bien al comienzo del ciclo estudiado se ofrecieron algunos créditos esporádicos con tasas bajas del 9 % o 10 %, principalmente de entidades públicas, el stock de créditos siguió siendo mínimo en comparación con la década anterior y el esfuerzo económico que implicaba dicho préstamo llegaba a representar, según el propio Banco Central, el 66 % del salario promedio de un trabajador formal del sector privado. A mediados del 2009 el Estado lanza una nueva línea de créditos, el Programa Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar) con la intención de recuperar su rol en tanto garante del financiamiento para el acceso a la vivienda y atender las crecientes dificultades de los sectores medios en materia de hábitat<sup>29</sup>.

29. El análisis sobre el impacto del Pro.Cre.Ar. a nivel local será abordado en el capítulo correspondiente a políticas públicas.



A partir de este escenario, la figura del fideicomiso se convirtió en una herramienta vital en el financiamiento de los inmuebles residenciales nuevos y en la estrategia más utilizada por desarrolladores y constructoras para poder financiar sus actividades, principalmente en lo referente a construcciones en altura y grandes desarrollos urbanos. En Bariloche esta forma asociativa ha sido utilizada para llevar a cabo alguno de los emprendimientos más importantes, como una manera de cofinanciar los proyectos, acceder a la compra de terrenos y de inmuebles. Los fideicomisos se consolidan entonces como fondos comunes de inversión, para la construcción en etapas de los proyectos urbanísticos aprobados, ya sea con fines residenciales, comerciales o particularmente vin-

culados al alojamiento turístico. Algunos ejemplos de fideicomisos inmobiliarios en la ciudad pueden ser emprendimientos de alojamiento turístico como el condo-hotel "Hampton By Hilton", "Capitalinas", "Bustillo UNO".

*"Antes, el que construía el edificio normalmente era la empresa constructora, no eran capitales de afuera ajenos...la empresa normalmente compraba el lote, tenía la plata y ellos mismos financiaban y eran los que generaban la obra, y la venta quedaba como en un círculo cerrado. Ahora los fideicomisos se arman de plata de diferentes personas que hacen un pozo y es una forma legal para que con esa plata se construya el edificio o cualquier desarrollo que se pueda hacer" (Carlos A. Arquitecto de diversos proyectos en altura, 28/09/2017).*

## 2.3. Condiciones de acceso al suelo, construcción y actividad inmobiliaria en Cipolletti

Mariana Giaretto | Aillin Hernando

### 2.3.1. Introducción

En este capítulo nos proponemos caracterizar al mercado de suelo en la ciudad de Cipolletti, teniendo en cuenta sus rasgos particulares, así como las categorías analíticas propuestas en la introducción del apartado para analizar el eje mercado de suelo. En términos metodológicos, estas aproximaciones se basan en información surgida de entrevistas a referentes de la actividad de la construcción e inmobiliaria<sup>30</sup>, a funcionarios de la Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti y del Colegio de Arquitectos de la provincia de Río Negro. Al mismo tiempo, analizamos documentos de la Secretaría de Obras Públicas, particularmente de la Dirección de Obras Privadas de la Municipalidad de Cipolletti, de la Cámara de la Construcción Argentina (CAMARCO), del Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos IV Circunscripción - Judicial Río Negro, del Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia del Neuquén y de Reporte Inmobiliario.

Si bien la mayor parte de la información tiene como referencia particular a la ciudad de Cipolletti, es posible abordar las tendencias en esta ciudad en relación inmediata con la ciudad de Neuquén y su impacto en toda la región del Alto Valle. En este sentido, surge de las entrevistas la

necesidad de abordar la región como una metrópolis cuyo núcleo está compuesto por las ciudades de Neuquén y Cipolletti, rodeada de un cordón que se extiende desde Plottier, Centenario, Cinco Saltos, Fernández Oro, Allen hasta General Roca.

Entonces, partimos de las transformaciones que atraviesa la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén debido a la expansión de la frontera hidrocarbúfera sobre tierras productivas vinculadas fundamentalmente a la fruticultura (Rodil, 2015). La crisis de la actividad frutícola ha sido condición de posibilidad y, al mismo tiempo, se ha profundizado con el avance de la explotación de gas no convencional a través de las técnicas de hidrofractura y perforación horizontal (Pérez Roig, 2015). Esta tensión entre actividades económicas impacta directamente en los rasgos del mercado de suelo porque, como ya mencionamos, en él se desenvuelve una multitud de procesos privados que compiten por la apropiación del espacio bajo reglas de valorización propias (Topalov, 1978).

En nuestra región, el efecto “Vaca Muerta” ha implicado un fuerte impacto en el mercado del suelo urbano, profundizando la tendencia a invertir en propiedades bajo una lógica rentística, avanzando sobre tierras productivas, impulsando grandes emprendimientos urbanos y agudizando las dificultades de acceder a la ciudad vía

30. Como ya mencionamos en el apartado metodológico de esta investigación, el acceso a entrevistas a actores del mercado inmobiliario y de la construcción presentó algunas dificultades que tienen que ver con la escasa voluntad de brindar información y con cierta desconfianza hacia la utilización de los datos.

mercado formal por parte de los sectores populares, lo que se traduce en conflictos por tomas de tierras. En este sentido, observamos cómo se materializa en estos conflictos la contradicción inherente al proceso de urbanización capitalista, pues al perseguir sus ganancias, los capitales privados obstaculizan la formación de los efectos útiles de aglomeración necesarios para la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo (Jaramillo, 2009), reproducción que a su vez es condición de la acumulación del capital en general (Topalov, 1978). En palabras de un referente histórico del sector inmobiliario:

*“Nosotros estamos viviendo en una metrópolis donde se ha encarecido muchísimo y a veces injustificadamente. Yo siempre lo digo, nosotros acá soñamos con hacernos millonarios en muy poco tiempo y eso no está bien, porque estamos sacrificando a mucha gente... eh, con esa medida, inhumana, diríamos, ¿no? (...) En todos lados... la inflación que nosotros vivimos es superior a la inflación nacional. ¿Eso qué significa? Que todo está mucho más caro. Acá el petróleo nos ha infringido, este bien o no, una quimera impresionante que todo el mundo piensa que nos vamos a llenar de oro (...) nos dimos cuenta que debajo de todo esto tenemos una roca enorme que... que pasa por acá abajo, acá donde estamos sentados nosotros que es la famosa ‘Vaca muerta’” (Referente Inmobiliaria, 3/05/2017).*

Así, el impacto de los movimientos vinculados a la actividad petrolera para la exportación se traduce en el encarecimiento de la tierra, en el avance sobre tierras aptas para la producción frutícola,

en la contaminación de ríos y del medio ambiente en general y, fundamentalmente, en formas de urbanización ligadas a una lógica rentística: “(...) *en lo que respecta a urbanizaciones puntualmente motivamos al dueño para que no venda, que desarrolle, como obviamente... un negocio muchísimo más rentable*” (Referente Inmobiliaria, 25/09/17). De este modo, constatamos que esa rentabilidad ofrecida por el mercado de suelo se debe a su funcionamiento como un mercado de localizaciones monopolizadas por los propietarios, sobre esas localizaciones se proyectan expectativas de ganancia económica, ventajas de uso y/o status que son las que habilitan la aparición de la renta como ya mencionamos en la introducción de este apartado (Del Río et al 2015:4).

Esta alta rentabilidad también es asumida por los propios funcionarios del Estado, cuando plantean que: “El problema acá es que como hay tantos vaivenes económicos, la gente se vuelca mucho a la inversión inmobiliaria, y la inversión inmobiliaria es plata amontonada e inmovilizada... ¿Sabías eso? (Director de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 22/09/2017).

Pero lo cierto, es que esa plata amontonada e inmovilizada en inversión inmobiliaria va estructurando nada más y nada menos que a la ciudad en la que coexisten clases sociales antagónicas cuyas divisiones se expresan en la yuxtaposición urbana de asentamientos populares con barrios residenciales de lujo. De este modo, el mercado de suelo funciona como un factor estructurante de la desigualdad espacial, y esa división social del espacio refleja la desigual localización de los diferentes grupos en función de su capacidad

adquisitiva (Harvey, 1979). Antes de analizar esa desigualdad espacial en función de la capacidad adquisitiva de los grupos sociales, avancemos en identificar cuáles son algunos de los actores que intervienen en ese mercado de suelo y cómo lo hacen.

### **2.3.2. Características del mercado de construcción e inmobiliario**

El funcionamiento del mercado de suelo se estructura principalmente a partir de las expectativas y posibilidades de resultar soporte material de diversas actividades inmobiliarias y de construcción. En el eje sobre políticas públicas analizaremos marcos normativos y formas de regulación del mercado de suelo, pero lo cierto es que en su funcionamiento se despliegan actividades que transitan continuamente entre lo formal y lo informal. Por eso, en este punto, retomamos la aclaración metodológica por la que entendemos que los límites entre el mercado de suelo formal e informal son difíciles de demarcar y superan los alcances de esta investigación.

Lo cierto es que en la demanda de suelo no sólo encontramos familias con diferentes capacidades adquisitivas, sino también empresas inmobiliarias y financieras. De allí que, retomemos la conceptualización de actores básicos del mercado formal de suelo: el capitalista constructor, el propietario original, el consumidor final y el promotor inmobiliario.

Como ya mencionamos en la caracterización de la ciudad de Cipolletti, el acelerado proceso de urbanización tiene como principal elemento de estructuración al mercado de construcción e inmobiliario, en el que podemos identificar cuatro grandes segmentos:

1) inversorxs/desarrolladorxs de proyectos de alta gama; 2) agentxs inmobiliarios que controlan el mercado de compra y venta y/o alquileres de propiedades de calidad media y/o usados; 3) formas de asociación ligadas a cooperativas, sindicatos, etc. que a través de fideicomisos acceden y comercializan terrenos; y finalmente 4) quienes acceden e intercambian porciones de suelo urbano a través de tomas de tierras.

En este apartado nos centraremos en los dos primeros segmentos, ya que los dos últimos serán abordados en los próximos apartados.

En cuanto a la organización corporativa de los agentes de la construcción, la delegación en Río Negro de la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) se encuentra en la capital provincial, la localidad de Viedma, a 500 km. de la región del Alto Valle, mientras que sí existe una delegación en la ciudad de Neuquén. La actividad inmobiliaria registrada en la zona del Alto Valle de Río Negro se encuentra bajo la regulación del Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos IV Circunscripción - Judicial Río Negro, que cuenta con 42 matriculados, la mayoría de la ciudad de Cipolletti. La actividad inmobiliaria registrada de la zona de la confluencia de Neuquén se encuentra bajo la regulación del Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia del Neuquén, de un total de 430 colegiados, 285 pertenecen a la ciudad de Neuquén y 19 a la de Plottier.

Con respecto al mercado de la construcción, en los últimos años es notable la presencia de desarrolladoras de gran escala que llevan adelante complejos de viviendas y/u oficinas de alta gama (ASPA Desarrollos Patagonia, ATLAS Constructo-

ra, POTENZA S.R.L, Constructora Cipolletti S.R.L). También se encuentran grandes empresas constructoras tradicionales ligadas a la obra pública (Zoppi, Mocchiola, Riva).

*“...se han instalado constructoras muy importantes, en Cipolletti, como ASPA... eh...como... como otra empresa que yo le llevo los departamentos que son las construcciones POTENZA y después hay mucha gente, más chiquitos que también se dedican a las construcciones de edificios que son aquellos que en algún momento vinieron a trabajar, algunos paraguayos y bolivianos que vinieron a trabajar en las empresas como ASPA y otras que vieron que para ellos no era difícil ponerse a competir con las grandes empresas y... y empezaron a construir” (Referente Inmobiliaria de Cipolletti, 3/05/2017).*

Con respecto al primer grupo de este segmento podemos caracterizarlo como un sector dinámico que obtiene altas rentas y cuyos movimientos tienen un impacto considerable en todo el mercado del suelo urbano. En relación a los desarrolladores uno de los entrevistados sostiene:

*“... te diría que ellos hacen muy buen negocio. Empecemos por ahí. Porque ellos suman al precio del terreno, los terrenos, acá, en el centro, se valorizan justamente por lo que van a construir arriba. Eh, un terreno, acá, en el centro debe estar, en estos momentos... haciendo cuentas... el otro día descubrí que a un desarrollista le puede quedar un 50 % libre, de departamentos libres para ellos, o 55...” (Referente Inmobiliaria de Cipolletti, 3/05/2017).*

En general, la lógica de funcionamiento de las desarrolladoras no depende del financiamiento de capitales externos, sino más bien responde a una lógica de autofinanciamiento por parte de los futuros propietarios que en la mayoría realizan la inversión para obtener renta y no su valor de uso, y que en general están ligados al excedente proveniente del sector petrolero y sus servicios:

*“...si bien dan facilidades para pagar, no son facilidades para cualquiera, porque... en un año o en dos años... avanzando la construcción hay que ir pagando la unidad. Entonces, llegas al final con la unidad terminada y la recibís, pero, para eso... estuviste pagando el alquiler de tu casa donde vivís, eh, y es una financiación directa... más cara... o sí, mucho más cara que si fuera un banco, el banco te da... está sacando créditos de hasta tres años, entonces ahí sí, es un negocio donde puede entrar todo el mundo, pero, en este caso, está muy limitado. Pese a eso siempre ha habido compradores, pero la mayoría son inversores que compran para alquilar” (Referente Inmobiliaria de Cipolletti, 3/05/2017).*

De este modo, damos cuenta que los promotores inmobiliarios operan como agentes especializados que ofician de intermediarios entre los propietarios originales y los usuarios finales, compitiendo por la apropiación de suelo para desarrollar sus proyectos, y ocupándose de garantizar las condiciones necesarias para el proceso de acumulación en la construcción (Del Río et al, 2015).

*“... desarrollamos algunos fideicomisos con edificios, fuimos variando, siempre participando activamente como*

*inmobiliaria y generando un producto de exclusividad para nosotros, juntando inversores, armando los fideicomisos, designando administradores, o sea... no tanto en la venta en sí, sino en toda la cadena... digamos..." (Referente Desarrolladora e Inmobiliaria, 25/09/2017).*

Así este movimiento de capitales adoptó como forma jurídica predominante al fideicomiso, que se constituyó en el principal instrumento de financiamiento inmobiliario del período, posibilitando, sin lugar a dudas, un nuevo esquema para el negocio inmobiliario. De este modo, vemos que el precio del suelo urbano está determinado no sólo por la disposición y capacidad del demandante, sino también por el poder de su propietario de administrar su escasez (Del Río et al 2015, p.3).

### **2.3.3. ¿Qué y dónde se construye y/o vende en la ciudad?**

En Cipolletti las zonas de crecimiento urbano se localizan hacia el Norte (hacia Ferri) y el Este (Distrito Vecinal), en la margen Sur se encuentran 500.000 hectáreas en las que hay posibilidad de proyección urbana sólo si se logran grandes y costosas obras de infraestructura que posibiliten el acceso a servicios básicos (Ver Anexo Gráfico). Por eso cuando consultamos acerca de la tierra vacante, es usual que la primera respuesta sea que no hay disponibilidad de tierras, especialmente desde el Municipio se sostiene que el ejecutivo local no cuenta con tierras fiscales, incluso ante el pedido de información plantean que ni ellos cuentan con esa información porque toda la tierra vacante es privada. En el mapa de tierra vacante (ver anexo) podemos identificar algunos vacíos

urbanos de extensiones acotadas, al mismo tiempo que constatamos que la mayor disponibilidad de tierras se encuentra en la margen Sur.

*Tampoco es que tenemos una zona tan grande, digamos. Sí, es cierto que los loteos están generalmente en la periferia de las zonas urbanas que es donde hay más espacio para urbanizar. (Entrevista a Inmobiliaria C, 2017)*

En el caso de Neuquén el crecimiento se encuentra geográficamente acotado y económicamente cercado, porque es una ciudad encerrada entre el río y la meseta y rodeada de cigüeñas petroleras, por lo que se ha avanzado en la readecuación de la tierra de la meseta para crecer hacia el norte y el oeste. Sin embargo, el crecimiento demográfico de la capital neuquina ha desbordado estos límites, generando flujos hacia Plo-ttier, Cipolletti, Centenario y Balsa las Perlas.

*Con Neuquén es fundamental porque constituimos una misma región económica... yo creo que esto ya lo podemos tildar a Neuquén y Cipolletti como el conjunto de una metrópoli, porque tiene muchas idas y venidas conjuntas, hay gente que trabaja en Neuquén, vive en Cipolletti y viceversa, porque hay gente que prefiere vivir por razones de calidad de vida con mayor razón, en Cipolletti, entonces se vienen de Neuquén a vivir, a pesar de los inconvenientes que tenemos con los puentes, que, eso sí... Es una cosa bastante importante que frena muchas veces la decisión de mucha gente (Entrevista a Inmobiliaria A, 2017).*

Si bien cada localidad tiene su particularidad espacial, existe una tendencia

generalizada de avanzar sobre tierras productivas que rodean los centros urbanos, que se encuentran registradas como zonas rurales y sus propietarios son chacareros medianos y pequeños de la zona. Tanto en Plottier, como en Cipolletti, Cinco Saltos, Fernández Oro, Allen, General Roca y Villa Regina las zonas de loteo para la construcción de viviendas implican el avance sobre tierras que han sido o son productivas para la fruticultura, es decir que están inmersas en el sistema de riego y además cuentan con cierta conectividad. Al mismo tiempo, hay una reutilización de espacios en los centros urbanos, apostando a construcciones verticales y al rendimiento de pequeñas superficies para vivienda y comercios.

El mercado inmobiliario se centra en el loteo y venta de terrenos, por un lado, y por otro, en la venta y alquiler de inmuebles para vivienda o comerciales nuevos y/o usados. Los entrevistados señalan que el primer segmento se torna más dinámico en los momentos de auge de la actividad económica vinculada al petróleo y decae en sus momentos de estancamiento, mientras el segundo segmento es más estable. Además de las actividades ligadas a la extracción hidrocarbúrfica, surge de las entrevistas que existen dos actividades secundarias que aportan significativamente a la dinámica del mercado: la de servicios médicos y la universitaria.

*...lo que más se lleva adelante es la construcción privada de vivienda, o edificios de vivienda y ahora un poco más el tema de las oficinas, por ejemplo, es para empresas que están relacionadas con el petróleo. También acá hay un pequeño movimiento de la parte médica, porque también mucha gente del Valle viene a hacerse*

*estudios acá, entonces, en eso también, y... y la fruticultura es, pero, pero no sé si tanto... es como que está decayendo, digamos, no genera nuevos emprendimientos. El tema es que me parece que el Estado tiene que trabajar más porque ahora por ejemplo se están asentando, eh, empresas que depositan maquinarias del petróleo, pero eso no sé si nos representa como ciudad. ¿Entendés? (Entrevista al Colegio de Arquitectos de Río Negro, 2017).*

Si observamos la expansión de la mancha urbana (Ver Anexo Figura 12) podemos apreciar que existe una tendencia de ocupación hacia el norte y el este con mayor predominancia. Se puede ver, a su vez, que la expansión tiene una estrecha relación con las vías estructurantes de la región como lo son la ruta Nacional n°22, la Provincial n°65 y el camino de circunvalación que conecta con el tercer puente hacia Neuquén.

En el año 2003 la ciudad de Cipolletti respondía a una ocupación relativamente compacta con un bajo nivel de área periférica. Es en el año 2010 que se comienza a ocupar con un patrón disperso "salpicado" sobre tierras productivas formando un paisaje rural-urbano de muy baja densidad. Para ese entonces la ciudad había dejado grandes espacios productivos entre el área urbana más densamente poblada y la nueva ocupación, es decir, fragmentos de tierra que podían aumentar considerablemente su valor en el momento que se extiende la infraestructura urbana generando de esta manera suelo especulativo.

Es entre los años 2010 y 2017 en donde se da la mayor intensidad de ocupación. Ésta no solo completa los espacios que habían quedado para el año 2010 si no que continúa expandiéndose sobre tierras pro-

ductivas acrecentando la periferización de la ciudad y aumentando el área periurbana.

Para acercarnos a qué y cuánto se ha construido en la región, hemos sistematizado datos en relación a permisos de construcción. Para posibilitar la comparación de los datos, hemos tomado dos decisiones metodológicas: unificar todos los permisos de construcción que en el caso de Cipolletti se encuentran disgregados por tipo de usos mientras que en el caso de Neuquén no contamos con esa distinción sino con el total de permisos otorgados, y además en el caso de Neuquén los permisos se encuentran clasificados entre construcciones nuevas y ampliaciones, mientras que en Cipolletti no encontramos dicha distinción, por lo que decidimos unificar e incluir en

permisos de construcción los de ampliación. Además, decidimos unificar los usos presentados en los datos de Cipolletti (viviendas, comercios-oficinas-depósitos, talleres-industrias y equipamientos urbanos) en uso residencial y no residencial como es presentado en los datos de Neuquén.

De acuerdo a los datos, existe una tendencia que marca que el sector de la construcción se ha orientado predominantemente al uso residencial, ya que los permisos tramitados para este fin generalmente superan a los permisos para construcciones de usos no residenciales. En términos temporales observamos que la cantidad de permisos aumentan alcanzando su mayor pico en 2014 y que luego descienden entre 2015 y 2016.

**Tabla 2.4: Permisos de construcción (m<sup>2</sup>)**

Año	Municipio de Neuquén			Municipio de Cipolletti			Totales	
	Perm.	Uso residencial m2	Uso no residencial m2	Perm.	Uso residencial m2	Uso no residencial m2	Perm.	m2
	2004	388	67.486	23.908	216	35.074,07	13.845,93	604
2005	309	132.718	48.006	257	66.818,30	7.158,61	566	254.700,91
2006	654	268.923	77.480	294	54.591,12	7.590,13	948	408.584,25
2007	566	191.227	100.176	360	70.593,18	16.462,03	926	378.458,21
2008	549	167.065	129.642	278	62.835,94	10.370,27	827	369.913,21
2009	632	211.601	100.331	271	42.135,87	19.846,46	903	373.914,33
2010	501	135.171	140.072	304	56.004,25	23.982,95	805	355.230,2
2011	371	128.781	55.251	315	72.032,48	8.475,72	686	264.540,2
2012	428	132.227	27.713	190	35.455,59	3.278,78	618	198.674,37
2013	775	158.231	52.272	438	83.849,64	11.119,4	1.213	305.472,04
2014	1.464	226.618	70.324	341	80.697,16	8.303,96	1.805	385.943,12
2015	960	232.659	26.084	457	89.197,35	7.906,53	1.417	355.846,88
2016	867	163.345	58.598	312	77.465,55	12.902,82	1.179	312.311,37
							12.497	3.733.989,88

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas y Censo de Neuquén y de la Municipalidad de Cipolletti.



Lo que nos interesa dejar planteado aquí para retomarlo en las conclusiones, es que vemos con claridad cómo en el periodo de la posconvertibilidad los gobiernos kirchneristas promovieron el crecimiento del sector de la construcción como un puntal que permitiría la reconstitución del

tejido productivo, en base a la generación de empleo y a la reactivación del mercado interno, desatendiendo su función clave en el desarrollo urbanístico, en definitiva, consumando la contradicción urbana entre crecimiento del sector de la construcción y déficit habitacional.

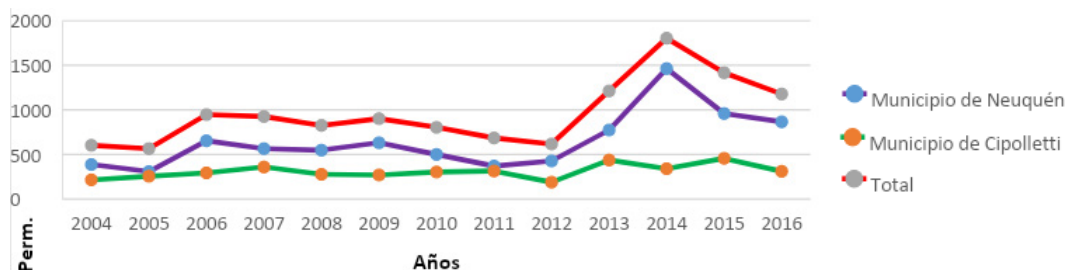


Figura 2.13: Evolución de los permisos de construcción en Neuquen-Cipolletti.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas y Censo de Neuquén y de la Municipalidad de Cipolletti.

Durante este periodo, mientras el poder de compra de los sectores medios y bajos se redujo y re direccionó sus estrategias al mercado informal y a la inquilinización, el segmento que protagonizó desarrollos inmobiliarios fue el de la clase media-alta:

*“...en un momento se nos dio la oportunidad de empezar a hacer, no desarrollos propios, sino desarrollar para los propietarios y de esa forma tener también la exclusiva de la venta. Es una de las partes más lindas quizás de la inmobiliaria, por lo menos a mí es la que más me gusta porque va dejando una impronta en la ciudad, digamos, vos vas viendo los productos que hoy están totalmente consolidados o están en crecimiento, y, bueno, siempre hay, eh, varios productos con distintos usos, destinos para servicio de ruta que se dedican a empresas, con lo cual eso trae, trae una satisfacción doble porque genera empleo, ha habido de todo... una deman-*

*da de terrenos impresionante. Si dentro de ese segmento nos vemos abocado al segmento de clase media-alta...” (Referente Desarrolladora e Inmobiliaria, 25/09/2017)*

De este modo, se van desplegando procesos que garantizan tanto rentas primarias como secundarias, las primeras vinculadas al proceso productivo de la construcción y las segundas al proceso de consumo del espacio construido vinculado a actividades de comercialización. En nuestro caso, se torna evidente la obtención de sobre ganancias de localización vinculadas al boom de Vaca Muerta.

*“Llevamos a cabo toda la ejecución de las obras. La inmobiliaria las comercializa y entregamos el producto terminado y después van manejando de acuerdo a su decisión, si quieren vender, si no quieren vender, si quieren esperar... son libres, no se sienten, bajo ningún punto de vista*

*obligados a comercializar. Simplemente hay un proceso de comercialización para asistir financieramente para el desarrollo de las obras, y, después, digamos... vamos intercambiando opiniones, de hecho, hay loteos que se han aprobado ya hace 4 años, y todavía hay lotes disponibles..., no están a la venta, o sea, esa es la decisión que construimos en todos estos años, y todas estas urbanizaciones que hoy son cerca de 10 u 11 urbanizaciones...” (Referente Desarrolladora e Inmobiliaria, 25/09/2017)*

Así, se torna evidente la elevada rentabilidad ofrecida por el mercado inmobiliario durante el periodo de la posconvertibilidad, debido a la combinación de costos pesificados con ventas dolarizadas. Como ya mencionamos en la introducción de este apartado, esta combinación llevó a que la inversión en suelo haya sido una de las más rentables en el período.

#### **2.3.4. Proceso de formación del precio del suelo y esfuerzo monetario**

Para explicar la coexistencia entre crecimiento de la actividad de la construcción y/o inmobiliario y déficit habitacional, indagamos en la relación entre los procesos de formación de precios del suelo y el esfuerzo monetario requerido para acceder a ese suelo en la ciudad. Ante la consulta por la formación de precios, la respuesta general es la relación entre oferta y demanda, aunque reconocen que hay una predisposición inflacionaria que eleva los precios sin responder a factores vinculados directamente con la ley de oferta y demanda.

*“...en un barrio residencial estamos hablando de 70 mil dólares, para hacer una casa de 150 metros... 200 metros. 70 mil dólares, que también están caros, porque...qué se yo, para mí la medida justa sería 35 mil dólares, 20 mil dólares, un terreno bien ubicado, no es cierto?” (Referente Inmobiliaria de Cipolletti, 3/05/2017).*

Repasemos algunos de los factores que identificamos como factores incidentes en la configuración de la relación precios/esfuerzo monetario: características físicas de los lotes (especialmente localización, infraestructura de servicios y equipamiento urbano), la zonificación establecida en el código urbano, disponibilidad de terrenos vacantes, disposición de pago de la demanda (vinculada a ingresos y créditos), entre otros.

Como ya mencionamos en la caracterización de la ciudad de Cipolletti la escasez de lotes con una localización estratégica y con equipamiento urbano básico es uno de los principales factores de encarecimiento del suelo. Por otro lado, la zonificación, determinada por el código urbano, funciona como instrumento de valorización de suelo asignando características de edificabilidad específicas que inciden directamente en la conformación del precio. En relación a la disponibilidad de terrenos vacantes, vimos que son escasos en el casco urbano, además en su mayoría son propiedad de privados y están afectados por normativas vinculadas al uso del suelo y la zonificación. En relación a este punto es ilustrativo lo planteado por uno de los entrevistados:

*“una hectárea de producción en plena zona productiva está más o menos en 18 mil dólares de buena calidad de suelo. Como*

*máximo. Lo mismo que sale una hectárea o un... en Pergamino que es la mejor zona productiva de la Provincia de Buenos Aires para conseguir... sale exactamente lo mismo. Pero si yo a esa zona le digo, le pongo R1, R2 R3... esa chacra pasa a valer 250 mil dólares la hectárea. Entonces, ¿es tan alta la rentabilidad que todo se vuelve... quieren volcarse a eso, entonces qué hacemos? Estamos generando, estamos volcando, estamos perdiendo tierra productiva para hacer ciudad” (Director de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 22/09/2017).*

Existe una idea generalizada acerca de la falta de disponibilidad de tierras, principalmente porque el Estado no cuenta con reservas de tierras fiscales para loteos y por las limitaciones de la normativa urbana para avanzar sobre tierras productivas. Este punto lo profundizaremos en el próximo apartado.

*“...vemos que hay una resistencia del Municipio a urbanizar las partes de chacra, que la verdad que no está muy fundada porque, ya... la gente... o sea, el productor no va a volver a producir esas chacras...” (Agente inmobiliario Cipolletti, 28-07-2017).*

En cuanto a la disposición de pago de la demanda, nos encontramos en este caso también con que los precios del suelo ur-

bano y de las viviendas son expresados en dólares, mientras que los salarios lo hacen en pesos. Y este punto no es menor, porque ante las reiteradas devaluaciones del peso en relación al dólar y el continuo desfasaje inflacionario de los salarios, se incrementan las dificultades de los sectores asalariados para acceder a la ciudad. Cuando nos referimos a la disposición de pago de la demanda en los sectores trabajadores estamos hablando del esfuerzo monetario necesario para acceder a la vivienda en determinadas condiciones. Sin lugar a dudas, en esta región la disposición de pago de la demanda en el marco de la mercantilización del espacio urbano se encuentra determinada por los salarios más altos que pertenecen al sector económico vinculado a las actividades petroleras. Por eso distinguimos el esfuerzo monetario para alquiler en relación al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), la remuneración promedio de los asalariados y en particular la remuneración promedio del sector petrolero<sup>31</sup>.

Para analizar esas dificultades, tomamos los precios de alquiler y de compra de un inmueble tipo en una ubicación céntrica y los comparamos con las diferentes capacidades de pago de los salarios, aquí compartimos las mismas fuentes y criterios metodológicos que el resto de las ciudades.

En primer lugar, analizamos la evolución temporal de los precios de alquiler y de compra de un departamento tipo en el periodo 2009-2016.

31. La estrategia metodológica utilizada para realizar el cálculo del esfuerzo monetario tanto para alquiler como para compra de departamento, consistió: en primer lugar, recuperar el SMVM vigente para cada periodo, calcular la remuneración promedio de Río Negro y la remuneración promedio del sector petrolero (Extracción de petróleo y gas natural) en base a los datos proporcionados por estadísticas del Ministerio de Trabajo, y en segundo lugar, calcular los valores de alquileres y de compra de departamentos promedios en la ciudad de Cipolletti en base a los datos obtenidos en Reporte Inmobiliario.

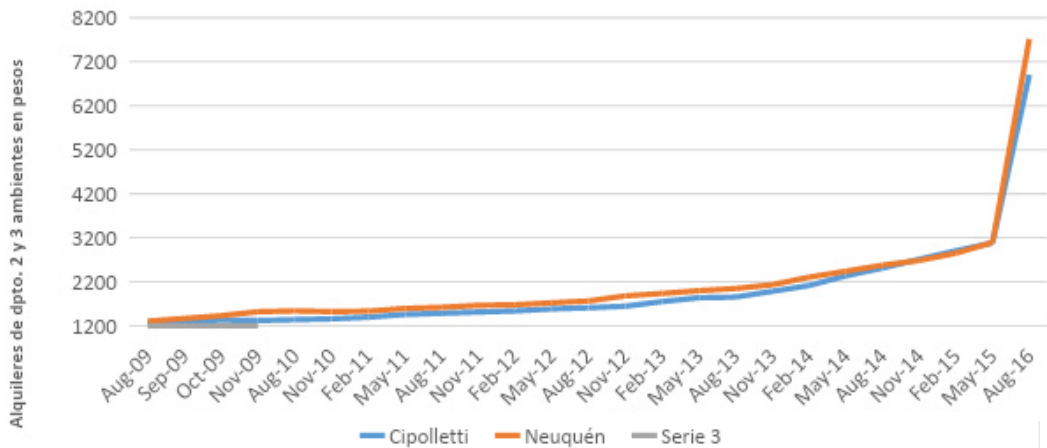


Figura 2.14: Evolución de precios de alquileres departamento 2 y 3 ambientes.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte Inmobiliario.

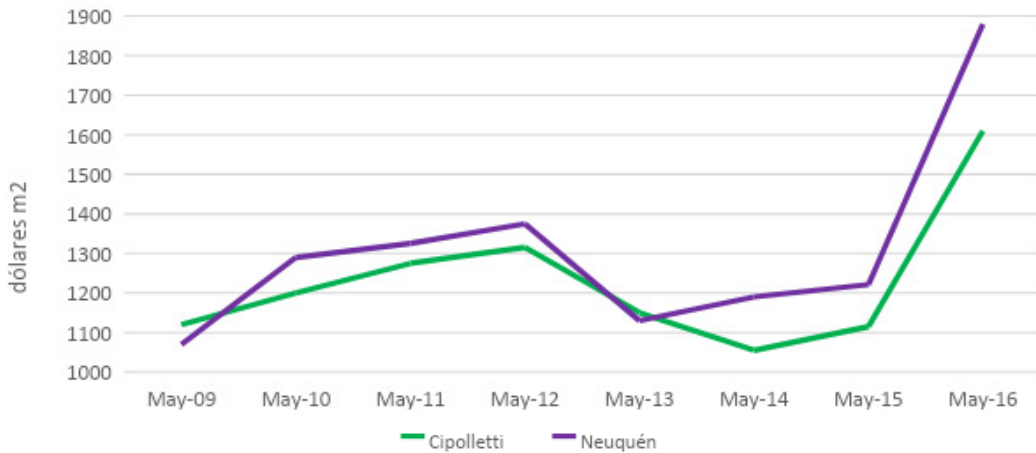


Figura 2.15: Evolución de precio promedio de venta departamento usado.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte Inmobiliario.

En ambas evoluciones observamos que tanto los precios de alquileres como de compra sufren un fuerte incremento en mayo de 2015, lo que claramente puede

explicarse por las expectativas en relación al *boom* de Vaca Muerta. Luego analizamos comparativamente la evolución de los salarios y su relación con estos precios.

**Tabla 2.5: Ponderación del esfuerzo monetario para comprar departamento de 70 m<sup>2</sup> en Cipolletti**

Años	Precio promedio* en pesos/m <sup>2</sup>	Estimación precio departamento 70m <sup>2</sup> en pesos	Años para comprar		
			con SMVM**	con promedio remuneraciones Río Negro y Neuquén	con remuneraciones petroleras Río Negro y Neuquén
2008	3665,6	256.592	18,36	6,47	2,16
2009	4260,1	298.207	17,5	6,31	2,07
2010	4711,55	329.808,5	16,96	5,48	1,71
2011	5265,75	368.602,5	14,83	4,54	1,4
2012	7032	492.240	15,36	4,73	1,57
2013	6322,55	442.578,5	11,94	3,28	1,11
2014	8.465,1	592.557	12,34	3,2	1,11
2015	10.243,35	717.034,5	11,59	2,94	1,09
2016	23.795,8	1.665.706	20,38	5,41	2,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Reporte Inmobiliario, Ministerio de Trabajo y Banco Central de la República Argentina. Notas: \*valor promedio m<sup>2</sup>. \*\*Promedios de SMVM anual.

Para medir el esfuerzo monetario aproximado que deben afrontar los sectores trabajadores para comprar un inmueble, calculamos cuántos años de salarios completos son necesarios para comprar un departamento usado de 70 m<sup>2</sup> en el centro de Cipolletti, suponiendo que la totalidad del ingreso se destina a la vivienda.

Al observar el valor promedio anual del SMVM establecido por el Ministerio de Trabajo de la Nación, notamos que durante el periodo la relación ha variado con oscilaciones que van de 20 años en 2016 a un mínimo de 11 años en 2015; requiriéndose, en promedio, más de 15 años para acceder al inmueble suponiendo que el salario se dedicara entero a esta finalidad.

Tomando las remuneraciones mensuales promedio del sector trabajador privado, pro-

mediando los salarios de la provincia de Río Negro y de Neuquén por el impacto que ambas tienen en la ciudad de Cipolletti, vemos un patrón oscilante, con un promedio de 4,7 años. En 2008 se precisaban 6 años y medio de remuneraciones totales para comprar un departamento usado estándar, la tendencia fue decreciente hasta 2015 y tocó su mínimo en el promedio de 2015 con 2,94, para repuntar en 2016 alcanzando los 5 años y medio. En paralelo hemos comparado este esfuerzo monetario con el de quienes perciben ingresos del sector petrolero en ambas provincias. Los datos evidencian la brecha salarial entre sectores: en promedio un trabajador de este sector podría obtener en 1,5 años la propiedad de un departamento usado estándar de 70 m<sup>2</sup>, suponiendo que dedicase la totalidad de sus ingresos a este fin.

**Tabla 2.6: Ponderación del esfuerzo monetario para alquiler de departamento en Cipolletti**

Años	Promedio alquiler 2 y 3 dormitorios (valores en pesos /mes)	% del SMVM** para alquiler	% RASP (remuneraciones promedio de los asalariados en el sector privado) promedio para alquiler	% RASPP (remuneraciones promedio de los asalariados en el sector privado petrolero) para alquiler
2009	1285	90,49 %	32,67 %	10,75 %
2010	1337	82,53 %	26,67 %	8,36 %
2011	1462,75	70,66 %	21,63 %	6,69 %
2012	1594	59,70 %	18,39 %	6,12 %
2013	1856	60,1 %	16,54 %	5,58 %
2014	2418,75	60,46 %	15,67 %	5,47 %
2015	2995	58,13 %	14,76 %	5,46 %
2016	6905	101,39 %	26,95 %	10,57 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Reporte Inmobiliario y Ministerio de Trabajo.

Notas: \*Valor promedio departamento de 2 y 3 dormitorios. \*\*Se toma el SMVM promedio anual.

En el caso de los alquileres, según los datos relevados por Reporte Inmobiliario, en 2009 el alquiler promedio oscilaba los 1.285 pesos, en 2016 el valor ascendía a más de 6905 pesos, lo que equivale a un 437,35 % de incremento. Para quienes dependen de salarios mínimos el alquiler promedio de un departamento usado en el casco céntrico de la ciudad representaba el 90, 49 % del SMVM en 2009, luego vemos que esta proporción tiende a disminuir hasta el 58, 13 % en 2015, sin embargo, en 2016 toca un pico de 101, 39 % del salario destinado a alquiler. También en el sector asalariado con remuneraciones promedio la tendencia muestra que desde 2009 desciende el porcentaje del salario destinado al alquiler, pero en 2016 salta de 14,76 % a 26,95 %. Lo cierto es que el sector con mayor capacidad de pago es el sector petrolero, que también muestra una tendencia en la que disminuye la proporción del salario afectado por alquiler de 10,75 % en 2009 a 5, 46 % en 2015, sin embargo,

como el resto de los asalariados pero con menor impacto, en 2016 vuelve al 10, 57 % de sus salarios destinados a alquiler.

Esta profundización de la brecha adquisitiva y de la presión que generan las altas expectativas de renta sobre los precios del mercado de suelo urbano, quedan claramente ilustradas por el siguiente testimonio:

*“El problema es que acá estamos en el ojo de la tormenta. Acá... estas... eh, las petroleras, las expectativas puestas todas en el negocio petrolero, en este momento, entonces... eso sube el valor del suelo y tenés edificios en Neuquén que están cerca de 4 mil dólares el metro cuadrado... y estás cerca, a un valor de... no digo “Puerto Madero” pero cercano... o sea, estás pagando valores como si estuvieras en una ciudad que es la más cara de la Argentina.” (Director de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 22/09/2017)*

### 2.3.5. Algunas notas sobre el sistema crediticio

Uno de los obstáculos que señalaron lxs entrevistadxs en relación al acceso al mercado de suelo urbano, es el desfasaje entre precios, salarios y créditos. Como ya mencionamos, los precios cotizan en relación al dólar y a las expectativas de la actividad económica, mientras que los salarios se encuentran por debajo de la tasa de inflación y los criterios para acceder al crédito plantean un salario tres veces mayor al salario mínimo y condiciones de estabilidad laboral, por lo que sólo puede acceder al sistema crediticio un sector reducido.

*“Si yo lo comparo con el salario de una persona que trabaja con nosotros, de un administrativo, eh, de comercio... eh... quizás el sueldo se haya duplicado pero el valor de la propiedad se triplicó. O sea... la realidad es que... siempre les quedó más lejos. Al autónomo que tuvo actividad, eh, comercial... le fue más fácil comprar el inmueble. Después de la ascensión de Macri con la caída abrupta de facturación, en líneas generales, de todas las empresas... algunas más, menos, pero todas coinciden en un promedio del 50 %... ese privado... eh, dejó de invertir y empezó a cuidar sus ahorros porque no sabía lo que se iba a venir. Ahora... el empleado cada vez está más lejos, cada vez está más lejos. O sea, yo hoy creo que... hoy, sí, compra... compra entre 30/40 % menos que hace 10 años atrás. No, eso es terrible... por eso, yo te digo... ¿cómo se acomoda esa variable? No sé, porque decís... bueno, si la selección viniera*

*por el ajuste de los salarios, bárbaro, pero el tema es que los ajustes de los salarios van a una economía real y se traduce en el aumento de precios, ¿viste? Entonces... creo que... la solución viene atada a créditos a largo plazo, a 30 años...” (Referente Desarrolladora e Inmobiliaria Sol, 25/09/2017)*

En el mismo sentido, sostiene otrx de nuestrxs entrevistadxs que “... el crédito... hoy es saber de qué los sueldos que cobra la gente están por debajo, todavía, de las posibilidades de que ingresen al crédito. Aún, a veces...sumando los dos sueldos. Entendés?” (Entrevista a Inmobiliaria A, 3/05/2017).

Lo cierto es que, el acceso al crédito aparece como una variable determinante, fundamentalmente para el mercado de inmuebles usados, y como una variable condicionante para el mercado de terrenos y de la construcción. Los entrevistados marcan como puntapié de la política crediticia al PROCREAR pero señalan sus insuficiencias y limitaciones. Identifican una recuperación del crédito luego de un impasse 2015-2017, con el surgimiento de una diversidad de ofertas en distintos bancos, lo que genera expectativas de un aumento en las operaciones.

*“...hay dos demandas bastante marcadas con esto del tema de los créditos hipotecarios, eh, le abrió la puerta a un montón de persona que, tal vez, no podían, en su momento, poder adquirir sus viviendas únicas y salir de un alquiler, eh, y... y... los bancos están dando esta facilidad, entonces, bueno... hay propiedades que estaban en un determinado segmento que no cualquiera podía*

*tener acceso a comprarla que la están haciendo ahora a través de créditos. Y después hay otra franja que es... ya, eh, que está buscando, que está más ligado al PROCREAR que... al PROCREAR que... está ligado a eso que están buscando lotes para poder construirse su casa..." (Agente inmobiliario Cipolletti, 28-07-2017).*

Al mismo tiempo reconocen que el blanqueo de capitales está posibilitando cierto flujo de dólares y que se están llevando adelante operaciones en dólares, algo que desde la pesificación y el cepo no se daba.

*"Antes vos le decías "apto crédito"... que la quisieras vender con "apto crédito" se hacían la idea que eran 6 meses, 8 meses... y no, la verdad es que en 2 o 3 meses ya está aprobado el crédito... depende... depende mucho el monto, ¿no? tenemos gestionados un par de créditos importantes, de alto importe, y realmente se demoran. Se demoran las aprobaciones pero el crédito de lo que te decía recién, millón y medio o dos millones, sale en dos meses, dos meses y medio (...) el Francés... el Nación tiene una política de dar créditos y acercarse esa empresa... a fomentar los créditos que da el Banco Francés, Banco Patagonia hay un vendedor que se está acercando a nosotros... a charlar... a informar cómo son los créditos del Banco Patagonia... del Banco Macro, Nación... o sea, no es que solamente..., es parte... son los que están más abiertos... ...ahora con los créditos está subiendo, eh, aparecieron dólares con el tema del blanqueo, eh aparecieron... acá, en la zona... son operaciones en dólares cosa que antes no, antes estaba*

*un poco restringido a lo que era Capital Federal y... y Bariloche, eh, el mercado valorizado, eh, porque... se fue... cuando se hizo el cepo en el año 2009/2010, eh, se pesificó el mercado inmobiliario que me parece bien... en ese sentido... eh, y ahora aparecieron con el blanqueo algunas operaciones que... la gente empezó a soltar un poco esos ahorros que tenía..." (Agente inmobiliario Cipolletti, 28-07-2017).*

Si bien se reactivó el mercado crediticio y se diversificó pasando de cierto monopolio del Banco Hipotecario con el PROCREAR a diferentes bancos privados que manejan diversas líneas crediticias, surge de las entrevistas una dificultad relevante para el éxito de esta política: el déficit de una oferta de bienes que se adecuen a los requisitos planteados por la política crediticia.

*"Cuando miras todo el mercado de Cipolletti te encontrás con que prácticamente no hay opciones. Entonces, hay muchísima gente que nosotros no atendemos hoy por día porque no tenemos que ofrecerles. Si hoy tuviera alguien que pudiera ofrecer un producto de esa naturaleza... sin lugar a dudas que tendría mucha venta, eh, pero hay otras cuestiones también atrás de eso que tienen que ver con la cuestión impositiva, porque... el crédito hipotecario te obliga con valores reales... Es cierto que se tiene que motivar la construcción para crear productos para ese segmento que no tiene oferta. De hecho, acá, en Cipolletti, el producto que está desarrollando ASPA, al Este de la Ciudad, que estaba apuntado directamente a los créditos de PROCREAR.*



*Entonces, creo que eso es interesante... tanto el Municipio como alguna empresa desarrolladora, trabajen en conjunto para desarrollar un producto que sirva, porque... si no hay mucho volumen de créditos para otorgarse y no pueden comprar nada y genera realmente frustración en la gente..." (Referente Desarrolladora e Inmobiliaria, 25/09/2017).*

En cuanto a las fuentes de financiación, a diferencia de otras zonas en la que la inversión extranjera tiene un papel predominante, en esta región la lógica de financiación es más bien local, basada en excedentes vinculados a la actividad del petróleo y a estrategias de ahorristas que se vuelcan a la inversión inmobiliaria para la apropiación de renta.

## 2.4. Mercado inmobiliario y acceso al suelo en Comodoro Rivadavia

*Santiago Bachiller | Natalia Usach | Magali Chanampa | Bianca Freddo*

### 2.4.1. Introducción

En Comodoro Rivadavia es posible advertir que el acceso a la tierra guarda una estrecha relación con un modelo de acumulación dependiente de la explotación de recursos naturales, tal el caso del petróleo, haciendo de esta una sociedad rentista. Entendemos al mercado del suelo como un elemento fundamental en los procesos de urbanización vinculados a la industrialización y, particularmente en este caso, a la extracción de hidrocarburos que se constituye como un factor que estructura la diferenciación y la fragmentación socioespacial.

El objetivo particular en este capítulo es caracterizar el funcionamiento del mercado formal de suelo en Comodoro Rivadavia en tanto factor clave a la hora de explicar la toma masiva de tierras. Tal caracterización considera las particularidades en las que se desenvuelve este mercado y las categorías de análisis explicitadas precedentemente en la introducción.

Como en el resto de la obra, en este capítulo el abordaje metodológico es también cualitativo fundamentalmente. Mediante la observación directa y la realización de entrevistas semiestructuradas a actores claves del mercado inmobiliario y de la construcción, se ha recolectado información primaria que posteriormente se combina con otros datos de origen secundario. En Comodoro Rivadavia se

efectuaron 16 entrevistas a empresarios de la construcción y agentes inmobiliarios, así como a la institución que los nuclea (la Cámara Inmobiliaria local). Trabajamos con un guión semiestructurado que abordó aspectos como las características de la empresa/inmobiliaria, su antigüedad, su volumen de operaciones, las zonas de la ciudad donde focalizan sus actividades, concepciones sobre el mercado y la formación del precio, su relación con el Estado, las políticas públicas y el financiamiento a través del crédito hipotecario, percepciones respecto al impacto del petróleo en el mercado, sus visiones sobre las tomas de tierras, etc. Para ampliar y complejizar esta información, efectuamos entrevistas a empleados de dos bancos estatales con incidencia significativa en el mercado del suelo comodorense, Bancos Nación y del Chubut, y a agentes de la banca privada.

En esta instancia es relevante señalar nuevamente la opacidad del mercado inmobiliario a la hora de facilitar información, a diferencia de lo que nos ocurriera con las entrevistas llevadas a cabo con personas que protagonizaron las tomas de tierras, e incluso hasta cierto punto con funcionarios estatales. Es así que nos resultó dificultoso obtener datos precisos acerca del volumen de lo construido y/o comercializado, sobre el tamaño de la empresa (la cantidad de operarios, la cantidad de viviendas construidas o comercializadas por año y/o en los últimos años), etc. En tal sentido,

un expresidente de la Cámara Inmobiliaria nos explicó que no existen datos sobre la evolución de los precios, ya que las distintas empresas sistemáticamente se han negado a entregarles información de este tipo. La desconfianza también se expresó de manera manifiesta a la hora de realizar entrevistas y en algunos casos se nos pidió leer previamente el guión de entrevista, no grabar la misma e incluso borrar el audio grabado.

Por lo recientemente expuesto y a fin de hacer comparable el análisis con el resto de las ciudades patagónicas incluidas en nuestro estudio, la información cualitativa recolectada se complementa con otra serie de datos cuantitativos que provienen de estadísticas oficiales, tales como los censos nacionales de población elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y los datos de empleo y remuneraciones del Ministerio de Trabajo<sup>32</sup>. Asimismo, se trabajó con fuentes secundarias privadas, puntualmente con los relevamientos de precios de alquiler y de venta efectuados por Reporte Inmobiliario en el interior del país. Se efectuaron además una serie de entrevistas semiestructuradas al director del Registro de la Propiedad Inmueble (entidad provincial con delegación en CR) y, en la esfera municipal al director de Obras Particulares, al subsecretario de Hábitat, y a los responsables en diferentes períodos de la Dirección de Catastro.

La información obtenida con esta metodología nos permitió una mayor comprensión de las especificidades de CR en

cuanto a la evolución de los precios de las compras y alquileres en las distintas zonas de la ciudad, cuáles son las empresas que dominan dicho mercado, el nivel de incidencia de tales empresas en la formación de precios, la disponibilidad de créditos hipotecarios, en qué zonas de la ciudad se construye y cuáles han sido relegadas por el mercado.

#### **2.4.2. Condiciones de funcionamiento del mercado inmobiliario en Comodoro Rivadavia**

Una de las principales hipótesis que orientó el trabajo de campo fue que la especificidad productiva de la ciudad, asentada desde sus orígenes en la extracción hidrocarburífera, condiciona el funcionamiento del mercado inmobiliario y más en general la propia dinámica de crecimiento de la ciudad. Pero, ¿de qué modo y en qué medida se relacionan esta preponderancia de la actividad petrolera en la economía de la ciudad y su mercado de bienes inmuebles? De las entrevistas efectuadas a empresarios de la construcción y del sector inmobiliario, observamos que desde la racionalidad de estos actores el petróleo es percibido como un “motor de desarrollo” de la ciudad y que el mercado inmobiliario es especialmente sensible a los vaivenes y las etapas de bonanzas y crisis del mercado del petróleo. Esta percepción de los entrevistados se condice con los datos expuestos por Peters (2016: 156) respecto a que entre los años 2003 y 2013 el sec-

32. A partir de septiembre 2018 Secretaría de Trabajo del Ministerio de Producción y Trabajo a partir de entonces (decretos 801/2018 y 802/2018).

tor de la construcción, medido a través del consumo de cemento, creció un 280 %. En línea con este dato puede observarse en la figura 2.16 que los permisos de edificación otorgados por la municipalidad local (obra nueva más ampliación) evolucionaron positivamente desde inicios del *boom* petrolero en 2003 y sus altibajos parecen coincidir con el desenvolvimiento de la actividad petrolera expuesta en primer apartado de la obra. Hay que mencionar que la autorización dada a través de los permisos de edificación no implica que la obra finalmente se haya concretado ni el grado de avance que tuvo el proyecto; pero sí es evidencia concreta de las expectativas positivas del mercado constructor respecto a la evolución favorable de la economía y las posibilidades de inversión.

Por lo dicho antes resulta interesante observar la evolución de la superficie edificada, considerando tanto la obra nueva regular como la obra aprobada por relevamiento posterior. La Figura 2.17 muestra una tendencia positiva después de la crisis de 2001 y 2002, con un importante repunte a partir de 2003. Esto pone en evidencia que, tal y como lo advierten lxs en-

trevistadxs, el crecimiento del sector de la construcción no sólo ha coincidido con el repunte económico nacional tras la crisis de 2001, sino también con el impacto local del último *boom* petrolero. En tal sentido, la presidenta de la Cámara Inmobiliaria opinaba que CR depende de un “monocultivo” que, a su vez, se subordina a un precio internacional, el petróleo genera un crecimiento “por rachas y vertiginoso”, donde en muy poco tiempo llega mucha gente demandando viviendas. La “cuestión demográfica” ante el “llamado del petróleo” y la falta de planificación urbana, han sido alusiones recurrentes a lo largo de nuestro trabajo de campo. De tal modo, se señaló que, durante las etapas de auge económico o *boom* petrolero, se incrementa el alquiler y la compra de inmuebles, así como los precios. Por el contrario, uno de lxs entrevistadxs se refería a la situación de estancamiento económico nacional y crisis del precio internacional de petróleo imperante durante el año 2017 en estos términos: “[antes] en una semana vendíamos todos los departamentos del edificio. Esto hoy no pasa” (Entrevista a Desarrolladora Urbana A, 2017)<sup>33/34</sup>.

33. La situación de estancamiento referida por el entrevistado se relaciona con la recesión del -1,8 % experimentada por la economía nacional durante 2016 y un magro crecimiento del 0,3 % durante el primer trimestre de 2017 respecto al mismo periodo del año anterior. A nivel local, el estancamiento económico era acompañado de una baja de la actividad petrolera como consecuencia de la caída internacional de los precios del petróleo WTI desde 2015, cuando el precio promedio fue de 48,7 dólares, llegando en 2016 a comercializarse en promedio a 43,2 dólares el barril.

34. Se realizaron entrevistas a 6 referentes de empresas inmobiliarias y desarrolladoras urbanas, sumado a 2 notas de campo. En el cuerpo del texto no se citan los nombres de las personas entrevistadas para preservar sus identidades. Se identificarán con letras las entrevistas y notas de campo.

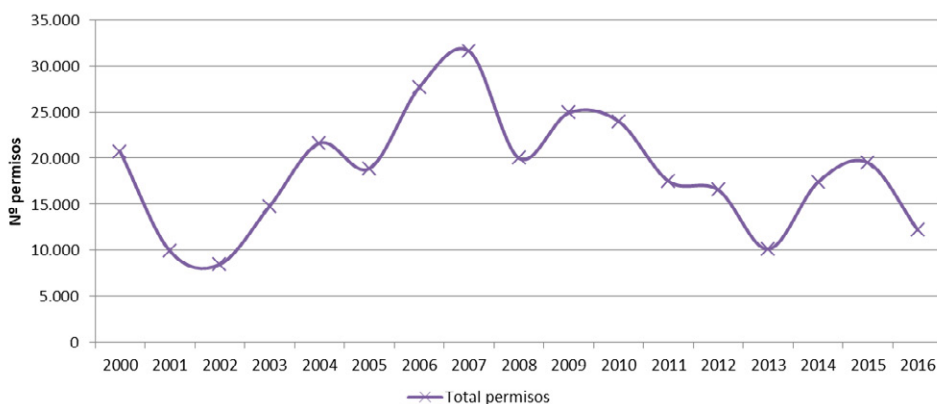


Figura 2.16: Evolución permisos de edificación. Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEyC de Chubut

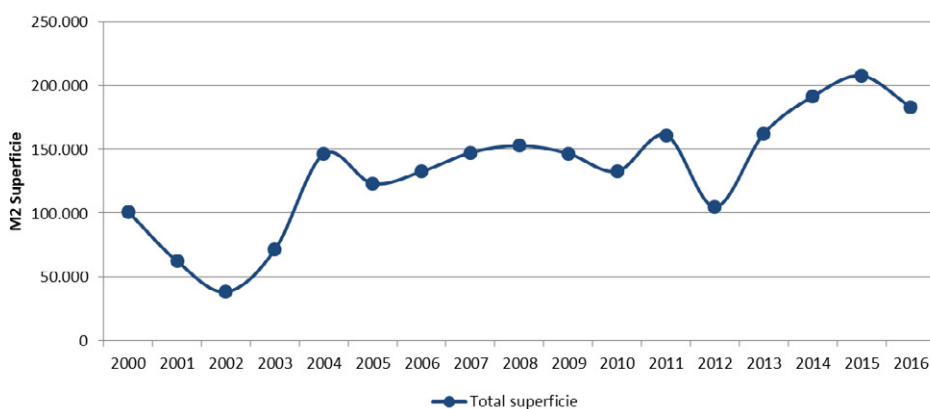


Figura 2.17: Evolución de superficies edificadas totales. Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEyC de Chubut

### 2.4.3. Las empresas constructoras y/o inmobiliarias existentes

Según datos de la Cámara Inmobiliaria de Comodoro Rivadavia, existían al momento de nuestro relevamiento, año 2017, 30 empresas en el rubro inmobiliario registradas oficialmente en la entidad. A este número se suman otras 20 empresas con habilitación municipal, pero que no se encuentran registradas ni adheridas a la cámara. A ellas cabe agregar las empresas que no cuentan con habilitación de las cuales no se tiene una noción exacta de su cantidad.

Con respecto al mercado de la construcción en la ciudad, según datos de la Dirección General de Obras Particulares de la Municipalidad de CR, el mismo se conforma por 99 empresas que ejecutan obras particulares, así como obra pública nacional, provincial y municipal de envergadura (infraestructura urbana, construcción de equipamientos, conjuntos habitacionales, etc.) que participan en diversos procesos de selección para la ejecución de obra pública en esos niveles de gobierno. Existen también gran cantidad de empresas que no están matriculadas o registradas, tratándose en muchos casos

de “cuadrillas de obreros” que son contratados por profesionales o directamente por propietarios para ejecutar obras. No se puede saber con exactitud su cantidad, pero se estima que es un porcentaje mucho mayor al número oficial de empresas constructoras registradas; a su vez, estas suelen ejecutar obras de menor metraje y complejidad.

En las entrevistas realizadas a actores claves del sector inmobiliario y/o constructor, hubo coincidencias en cuanto a que no existe una empresa que domine el rubro inmobiliario y/o constructor local. Asimismo, cada empresa parece apuntar a un nicho económico, a una etapa del proceso de construcción de viviendas, o a un tipo de producto específico. Por ejemplo, los representantes de la desarrolladora urbana “Espacio urbano” se focalizan en la construcción de primera vivienda, construcción desde “pozo” mediante fideicomiso y gestionando créditos hipotecarios; la constructora “Ledema” realiza obras para el Estado y compra tierras a particulares para lotear; etc. Por otra parte, encontramos un grupo reducido de empresas (3 puntualmente) de mayor tamaño especializadas en obra pública, tradicionales participantes de los procesos de selección y ejecución de este tipo de obras e históricas contratistas del Estado.

Estas empresas, originalmente no se dedicaban al desarrollo de emprendimientos privados, sin embargo, en las últimas décadas algunas de ellas han reinvertido las ganancias provenientes de los contratos con el Estado en proyectar y levantar sus propios edificios, diversificando sus carteras. De las entrevistas se desprende que estas empresas son las más antiguas y poderosas dentro del mercado. Otro

tipo de empresa son las que desarrollan comprando tierras a propietarios de antiguos campos (aunque este tipo de negocio es limitado, por la escasez de tierras urbanizables). Una de las particularidades que hemos detectado es que apenas dos empresas funcionan como desarrolladoras integrando la totalidad del circuito comprendido desde la compra del lote, la construcción y la comercialización de las unidades habitacionales construidas.

Con una lógica comercial diferente a la de las empresas, las cooperativas han sido entidades significativas en la expansión urbana mediante la construcción de barrios para sus socios. Según datos del gobierno provincial, existen 31 cooperativas vinculadas a la construcción y producción de viviendas en CR. Los datos de inscripción ubican el primer registro a fines de la década de 1960, teniendo un incremento considerable a partir del 2000. Es importante destacar que, con el retorno de la democracia, se encuentra el primer antecedente donde cooperativas formadas por vecinos y con el apoyo técnico del municipio participaron en la construcción de los planes de vivienda ubicados en la zona sur de la ciudad. Las cooperativas fueron adquiriendo protagonismo en la expansión de la traza urbana mediante la compra de tierras a particulares o solicitando la adjudicación de tierras al municipio, para luego realizar el loteo y gestionar servicios e infraestructura. Ciertamente, el proceso que transcurre entre la adquisición del terreno hasta la entrega de las viviendas suele transcurrir en lapsos muy largos de tiempo, que en algunos casos rondan los diez o más años.

Existen algunos casos en los cuales las cooperativas se conforman alrededor

de profesionales de determinada actividad, ámbito laboral (empleadxs judiciales, universitarixs) o vecinxs de ciertas zonas que se reúnen para solicitar tierras fiscales al municipio y posteriormente contratan a una desarrolladora que lleve adelante la urbanización. Otra estrategia de este tipo de cooperativa ha sido la de comprar terrenos privados con el objetivo final de urbanizarlos. Hemos conocido experiencias donde la cooperativa es un sello que enmascara una lógica netamente empresarial y de gestión privada, en la cual se cobra a los socios una cuota por la gestión, administración y ejecución de los proyectos urbanísticos. En lo que respecta a los loteos, las cooperativas son el actor predominante, ya que son pocos los casos en los cuales una desarrolladora o una inmobiliaria es la que lleva adelante el loteo.

La conformación de las cooperativas resulta ser una alternativa al acceso a la vivienda o al suelo con participación de diversos sectores sociales, que llegan a esta instancia luego de recorrer y buscar respuestas en el Estado. Según entrevistas realizadas, una parte de las cooperativas trabaja con las desarrolladoras y con el IPVyDU; con los primeros gestionan la tierra y con los segundos la construcción de las viviendas cuando los socios cuentan con las condiciones establecidas por ese organismo para acceder como beneficiario. Otro sector de cooperativas se encarga sólo de generar lotes con servicios, y luego la construcción queda a cargo de los particulares, en estos casos pueden

solicitar macizos de tierra al Estado como también comprar a un privado, por lo cual no es necesario que se atengan a los requisitos establecidos por el IPVyDU<sup>35</sup>.

Otra modalidad similar a la de cooperativas es la que llevan adelante algunos sindicatos que también solicitan la adjudicación de tierras al municipio y construyen conjuntos habitacionales para sus miembros. La importancia de esta modalidad queda en evidencia cuando se observa que, por ejemplo, en 2017, de las 381 viviendas programadas para edificar con financiamiento del IPV, el 43 % estaban destinadas los sindicatos de camioneros y de petroleros; mientras que apenas el 28 % fue destinado a vivienda social para los afectados por las inundaciones de ese año (Dupuy, 2017).

En resumidas cuentas, el acceso a la vivienda mediante cooperativas o sindicatos, está restringido a una población determinada: aquella que posee un empleo formal o que es profesional, dificultando el acceso a los grupos sociales cuya economía es más precaria o informal y que no poseen dichos privilegios de pertenencia.

#### **2.4.4. ¿Qué y dónde se construye y/o vende en la ciudad?**

Los empresarios de la construcción entrevistados coincidieron en que existen “pocos lugares buenos” para construir en la ciudad. En su visión uno de los mejores lugares y el más mencionado es la localidad aledaña de Rada Tilly; lo cual pone en

35. Entre los múltiples requisitos que exige este organismo, uno es el de primera vivienda, es decir, que la familia que solicita una vivienda, no cuente con ninguna otra propiedad en toda la provincia.

evidencia que, en la lógica del mercado, ambas ciudades funcionan en conjunto. Asimismo, y dentro de CR se citaron los barrios Centro, Mosconi - Km3 y los barrios Roca y Pueyrredón. En tal sentido, la presidenta de la Cámara Inmobiliaria opinó que el mercado inmobiliario en CR está “zonificado naturalmente”. Explayándose sobre el sentido del término “naturalmente”, la entrevistada añadió que:

*“No vienen a consultarnos de barrios como el Abásolo (...) y si me llaman por el Abásolo les digo que no, no es un lugar para vivir. Los que estamos en la cámara no trabajamos en asentamientos ni en esos barrios... se las arreglan por su cuenta” (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2016).*

El criterio de zonificación implica que estas empresas más grandes y consolidadas focalizan su atención en las áreas mencionadas previamente, sin preocuparse por la construcción o comercialización en los barrios populares. En tales áreas operan las empresas de menor envergadura (muchas de ellas no matriculadas) y, especialmente, las “cuadrillas de obreros” a las que nos referimos con anterioridad y la autoconstrucción. Mientras que respecto a la comercialización e intermediación inmobiliaria un entrevistado señalaba claramente que más allá de las zonas consolidadas de la ciudad (Centro, Kilómetro 3, 4 y ciertas partes del Kilómetros 5 y 8, Diadema, Roca, Pueyrredón) y la localidad vecina de Rada Tilly, las inmobiliarias nucleadas en la Cámara no trabajan en el resto de la ciudad:

*“ves el mapa de Comodoro que es*

*gigante pero nosotros no operamos en todo (...) Por ejemplo me llaman para que tome o tase una propiedad en San Martín, San Cayetano o las 1008... y no, les digo que no estoy tomando propiedades por ahora o que en esa zona no trabajamos. Porque no se puede... yo no mandaré a nadie a vivir ahí porque las casas no son buenas, hay inseguridad. No, no trabajamos en esas zonas... ni en los asentamientos” ... “ahí nosotros no entramos, ellos se construyen las casas y ellos venden, aunque no tengan papeles, ni titularidad” (Nota de campo Inmobiliaria B, 2017).*

Tal lógica de zonificación responde a criterios de exclusividad y estigmatización espacial que, como veremos, se encuentran directamente vinculados con las demandas de quienes tienen la capacidad de apropiarse de una porción de la renta petrolera.

Como mencionamos en otra parte, el crecimiento de la ciudad en la últimas décadas se relaciona con la consolidación de barrios en el oeste, el proceso de tomas masivas de tierras, especialmente durante estas últimas dos décadas, la densificación del centro de la ciudad con la construcción de edificios de departamentos y la dinámica de crecimiento de la vecina localidad de Rada Tilly, que si bien como se mencionó antes es un municipio autónomo, su composición social y productiva, su mercado de trabajo e inmobiliario son tributarios de los de Comodoro Rivadavia.

Pongamos brevemente atención sobre estas últimas dos cuestiones. El municipio de Rada Tilly que se localiza a 12 kilómetros de distancia de Comodoro, es la localidad chubutense que más creció en el



período intercensal del 2001 y 2010 con un 45 % de variación; mientras que CR incrementó su población en un 29 %, la provincia en un 23 % y el promedio del país estuvo en el orden del 10 %. Ahora bien, en Rada Tilly no se verificaron tomas de tierras ni planes estatales de construcción masiva de viviendas. Por el contrario, el vertiginoso incremento poblacional refleja un intenso proceso de segregación socio residencial, mediante el cual las clases con mayor capacidad adquisitiva de Comodoro Rivadavia (por lo general asociadas con el petróleo) se trasladaron a dicha localidad que nació como villa balnearia en 1948. Motivos paisajísticos, de belleza escénica, de búsqueda de seguridad y buena calidad de vida pueden hallarse tras este proceso de autosegregación espacial hacia una localidad fundamentalmente compuesta por población joven y adultos hasta 64 años, con el 88 % de las viviendas con materiales de calidad I, el 1,9 % de los hogares con NBI y apenas el 0,7 % en condiciones de hacinamiento<sup>36</sup>. Las entrevistas realizadas a empresarios de la construcción y/o de inmobiliarias, nos confirmaron que el excedente del *boom* petrolero es el factor que explica el crecimiento de Rada Tilly. En tal sentido, uno de tales empresarios recordaba que “hace 10 años un lote valía 10 mil dólares, hoy está en 150 mil dólares”; tal cifra representa un aumento de 1500 % en 10 años. Asimismo, en Rada Tilly proliferaron proyectos inmobiliarios como “Solares del Marqués” o “Altos de la Villa”, los cuales operan de

un modo similar a los barrios cerrados; por el contrario, según los empresarios entrevistados, en la ciudad de Comodoro Rivadavia este tipo de productos inmobiliarios “fracasaron”. Cabe mencionar algunos datos que ilustrativos de la situación.

En CR, el mercado de la construcción se focaliza especialmente en el centro de la ciudad, donde también se asientan y operan la gran mayoría de las inmobiliarias. En tal sentido, los agentes inmobiliarios coincidieron en que, por falta de suelo y por una cuestión de rentabilidad, en los últimos años la estrategia de las empresas fue colocar sus inversiones en la construcción en altura en lotes de la zona central. Mayoritariamente, se construyeron edificios con departamentos de reducidas dimensiones, de uno o dos ambientes, ahorrando en la calidad de los materiales, cuya demanda final serían los hombres solos que llegan a la ciudad para trabajar en el petróleo. Por otra parte, los entrevistados nos explicaron que las mejores casas en alquiler (llamadas localmente como casas de “nivel gerencial”), tanto de la zona céntrica como de los barrios Roca, Pueyrredón, Mosconi, Km 3, etcétera y los departamentos más amplios de tres o más ambientes son destinados a quienes se dedican al petróleo, poseen cargos jerárquicos y viven con sus familias. Uno de los entrevistados remató esta idea sosteniendo que “quienes no están en el petróleo alquilan lo que queda” (Entrevista a Inmobiliaria C, 2017).

Con respecto a los inversores o financieros de empresas de desarrollo urbano,

36. Según datos censales del año 2010 suministrados por la Dirección General de Estadísticas y Censo de Chubut.

gran parte de los entrevistados coinciden que en su mayoría son comodorenses que invierten en la construcción de una segunda o tercera vivienda para alquilarla. Solo en una oportunidad se hizo mención a ciertas empresas petroleras como inversoras directas en la compra de inmuebles. Es decir, la vinculación de las empresas petroleras con respecto a las necesidades habitacionales de sus trabajadores es indirecta; en este punto observamos una diferencia significativa respecto del pasado, ya que, durante décadas, la empresa estatal YPF se encargó de proveer viviendas y servicios a sus empleados. En definitiva:

*“las casas en Comodoro se venden para comodorenses, se alquilan para las familias de petroleros que vienen de afuera, y los departamentos se construyen y alquilan para quienes también vienen de afuera” (Nota de Campo Inmobiliaria B, 2017).*

#### **2.4.5. El proceso de formación del precio del suelo en una sociedad rentista**

Hemos visto que la formación del precio del suelo urbano depende de las características físicas del lote que lo vuelven irreproducible, particularmente su localización; mientras que la valorización se produce en tanto y en cuanto el sector público invierte en equipamiento urbano, infraestructuras y servicios. No es casual por lo tanto que las áreas más valorizadas de CR y por tanto las más demandadas por los sectores de altos ingresos, como los barrios General Mosconi en Kilómetro 3, Pueyrredón o Roca, sean aquellas que poseen servicios públicos, infraestructuras

viales, una buena conectividad y equipamientos urbanos resultantes de la acción estatal desde hace décadas.

Otro factor que en esta ciudad patagónica encarece el precio del suelo es la escasez de tierra urbanizable. No logramos conseguir datos fehacientes sobre el estado legal de la tierra disponible en la ciudad. Según expresó uno de los encargados de la Dirección de Catastro, son pocas las tierras de propiedad municipal en el ejido para poder lotear: “no hay más tierras, y después, del lado del cordón [forestal], queda la Fracción 14 y 15, y no hay más tierras. Después todo es privado” (Entrevista a la Dirección de Catastro, 2016). Contradiendo estos planteos, en una entrevista a la anterior titular de dicha dependencia le comentó que la municipalidad es propietaria del 16 % de las tierras del ejido. De ser así, la municipalidad tendría herramientas que no está utilizando; a modo de ejemplo, podría intervenir generando un Banco de Tierras para lidiar con la retención de lotes. En todo caso, la mayor parte de la tierra disponible es privada y consiste en campos deshabitados e improductivos que, debido a la expansión de la mancha urbana, se ubican dentro o próximos al ejido municipal; sin legislación que declare a la tierra como un bien social y grave tributariamente a la tierra vacante, sus propietarios pagan un impuesto a la tierra bajísimo, limitándose a especular con una futura subdivisión y venta de lotes a precio urbano.

Existe un amplio consenso entre los empresarios acerca de que la topografía y el pasivo ambiental como fuertes límites en las posibilidades de expansión inmobiliaria. Dentro del ejido municipal de Comodoro existen entre 2500 y 2800 pozos

de petróleo abandonados (Bachiller et al., 2015a), a ello debemos sumar una significativa cantidad de oleoductos y gasoductos, con sus respectivos perímetros de seguridad. Recordemos que las normativas nacionales establecen que, por razones de seguridad, está prohibido edificar en un radio de 60 metros alrededor de cada pozo. Estos radios de seguridad en torno a los viejos pozos limitan fuertemente las posibilidades de urbanizar para uso residencial los vacíos urbanos existentes, a la vez que condiciona la vida cotidiana en barrios ya consolidados. En tal sentido, la presidenta de la Cámara Inmobiliaria opinaba que:

*“La particularidad de la ciudad es que siempre faltó terreno. Si bien es extenso, hay muchas zonas que no están en condiciones de ser loteadas por la explotación petrolera. Entonces hay barrios completos que no se pueden lotear, porque son pozos abandonados que no están remediados” (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2016).*

Vale la pena añadir que la mayoría de los pozos petroleros se construyeron sobre las escasas planicies de la zona, donde resultaba más sencilla su instalación, determinando que muchas de las áreas que actualmente están disponibles para ser urbanizadas sean laderas o quebradas que dificultan la construcción, elevando sensiblemente los costos. De modo similar, las escasas áreas urbanizables suelen localizarse a varios kilómetros de distancia; este es otro factor que incrementa los costos de traslado de los servicios urbanos.

Un aspecto clave a señalar es que, tal y como se expuso en el apartado teórico, el precio del suelo, depende fundamen-

talmente de la disposición de pago de la demanda; y en una ciudad donde el sector petrolero paga altos salarios, los precios del mercado inmobiliario responden a esa demanda con altos ingresos. Es así que, debido a la capacidad del petróleo de generar una renta más abultada, históricamente los agentes vinculados al proceso extractivo han sido competidores exitosos a la hora de apropiarse de suelo y fijar los precios del mercado inmobiliario.

El proceso de formación del valor fiscal de los lotes fue abordado en dos entrevistas a quienes presiden la Dirección General de Catastro. De las mismas, se desprende que la venta de tierra pública supone una dinámica arbitraria, basada en los precios que establece el mercado para cada zona de la ciudad, lote que luego se vende al 40 % de lo que valdría en el mercado. Es decir, los funcionarios de la dirección consultan precios en el suplemento específico del diario Clarín, realizan llamadas a empresas inmobiliarias, y así obtienen un precio de mercado base, al que posteriormente le restan un 60 % para establecer el valor fiscal. De tal manera, “el precio se encuentra zonificado en función de la espacialidad urbana impulsada por el mercado inmobiliario. Es decir, la municipalidad no interviene buscando disminuir las desigualdades que el mercado genera, sino que establece el precio del lote fiscal dando por válidos los criterios espaciales del propio mercado” (Bachiller, 2015:31). Por otra parte, nos explicaron que la brecha entre el precio de mercado y el fiscal responde a fines “sociales”. Finalmente, cuando se trata de regularizar un lote que fue ocupado de forma irregular, el valor de venta de la tierra fiscal se incrementa en un 30 %, a

modo de multa por haber ocupado “ilegalmente”.

En cuanto a los planos con el valor de venta fiscal por barrio, en primer lugar, es necesario distinguir entre el valor de venta y el valor con fines tributarios. Este último se determinará conforme a los valores básicos expresados en \$/m<sup>2</sup> y no es aplicable a los fines de la venta de la tierra de propiedad fiscal municipal (Ordenanza N°:12.586/16 Tributaria Anual Año 2017. Artículo 7).

Por otro lado, la Ordenanza General de Tierras Fiscales N° 10.417/12, es la que establece las condiciones para fijar el precio de venta de la Tierra Fiscal “La tierra pública municipal podrá ser vendida en cualquiera de las forma sindicadas en esta Ordenanza, a un valor determinado por la Dirección General de Catastro como -valor de venta de la tierra fiscal-, que no podrá ser inferior al valor fiscal establecido como base imponible para el cobro del impuesto inmobiliario, guardará relación con los valores de mercado y no será menor al costo de transformación en tierra de aptitud urbana. Las formas de venta donde se establezcan condiciones especiales son atribuciones propias del Concejo Deliberante” (Artículo 76°). Si bien el precio de venta de la tierra fiscal lo elabora la dirección General de Catastro, es la Secretaría de tierras la que realiza la venta. Según la entrevista esta división es para evitar manejos políticos de los precios (Registro de campo,

2017). En cuanto a la propiedad de la tierra municipal, declaran que son pocas las tierras fiscales que le quedan al municipio para poder lotear.

Una manera simple de conmensurar el precio del suelo es relacionarlo con los ingresos de una determinada sociedad. A partir de nuestro relevamiento de precios del suelo en diferentes puntos de la ciudad y considerando el salario mínimo vital y móvil (SMVM) pudimos determinar que en el año 2016 (Tabla 2.7) se precisaban más de 245 SMVM para comprar un terreno fiscal de 200 mts<sup>2</sup> en el área central, mientras que para el 2018 la compra del mismo terreno implicaba 382 SMVM. Lo mismo ocurre si observamos los datos de otros barrios residenciales de la ciudad. Tomamos al barrio Pietrobelli (contiguo al centro sobre la ladera sur del cerro Chenque) como primer ejemplo; adquirir un terreno para la vivienda implicaba en 2016 algo más de 9,6 salarios, mientras que en el 2018 ya suponía 14,84 SMVM (Tabla 2.8). Por otro lado, en Restinga Alí, ubicado sobre la costa norte a unos 10 kilómetros del centro, el esfuerzo económico para adquirir un terreno en el mismo período de tiempo mantiene idéntica tendencia (desde 5,95 a 9,26 SMVM). Si bien en el área central o microcentro existen pocas ofertas de terrenos, sirve de ejemplo revisar la asimetría del valor suelo en relación a la distribución espacial.

**Tabla 2.7: Valor fiscal para la venta por mts<sup>2</sup> (2016) en relación a salario mínimo vital y móvil (SMVM) y según remuneración promedio por sector**

	Valor fiscal promedio (VF) 2016 (\$)	(VF) USD\$ 2016 <sup>37</sup>	Cant. de SMVM <sup>38</sup> para adquisición (mts <sup>2</sup> )	Cant. de SMVM para adquisición (terreno)	Remuneración promedio Chubut para adquisición	Remuneración promedio sector petroero Chubut para adquisición
Microcentro <sup>39</sup>	9280	627	1,22	245,5	58,47	26,31
Barrio Pietrobelli	363	24,52	0,04	9,6	2,28	1,02
Barrio Restinga Ali	225	15,20	0,029	5,95	1,41	0,63

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Catastro y Ministerio de Trabajo

**Tabla 2.8: Valor fiscal para la venta por mts<sup>2</sup> 2018 en relación a salario mínimo vital y móvil (SMVM).**

	(VF) (\$) <sup>40</sup>	Cant. de SMVM <sup>41</sup> Para adquisición (mts <sup>2</sup> )	Cant. de SMVM para adquisición (terreno)
Microcentro	19117,23	1,91	382,34
Barrio Pietrobelli	737,85	0,07	14,74
Barrio Restinga Ali	463,44	0,04	9,26

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Catastro y Ministerio de Trabajo

Por otro lado, en las Tablas 2.9 y 2.10 se puede observar el comportamiento de la venta de tierra fiscal a través del ofrecimiento público en un barrio residencial como Las Orquídeas, ubicado en el Km 5, donde las tierras pertenecían a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (entidad que transfirió su dominio al municipio)<sup>42</sup>. Para adquirir un terreno de 200 mts<sup>2</sup> con agua y energía eléctrica se requieren al menos 50 SMVM,

sin embargo, las condiciones de acceso que se establecen implican capacidad de ahorro y la posibilidad de absorber cuotas fijas que implican como mínimo 3,5 SMVM al 2018. Por otro lado, el ofrecimiento público estableció el valor del mts<sup>2</sup> a 2.500 pesos, valor que supera casi cuatro veces al establecido para la venta de tierra fiscal de 650 mts<sup>2</sup> al 2016. En este caso, el principal factor que incrementa el precio del suelo

37. Tipo de cambio vendedor dólar estadounidense BNA 14,80 marzo 2016.

38. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social septiembre de 2016 7560 (pesos argentinos)

39. Entre las calles Sarmiento, Italia y Avenida Rivadavia.

40. Tipo de cambio vendedor dólar estadounidense BNA 30,49 17/08/18.

41. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Julio de 2018 10.000 (pesos argentinos).

42. Como en la mayoría de los barrios de la zona aquí también se verifica la existencia de lotes afectados por radios de seguridad de pozos improductivos.

es el costo que asume la aptitud urbana por la incorporación de servicios públicos por parte del municipio. Esta valorización fruto del esfuerzo colectivo repercute por tanto en el precio de oferta pública. Sin embargo, este precio es muy inferior al que tendría si el terreno se ofreciera en el mer-

cado formal: así por ejemplo si se tomara lo mencionado por las entidades públicas respecto a que el valor fiscal representa el 40 % del precio en el mercado, los lotes del Km 5 tendrían un valor de aproximadamente 1.250.000 pesos, que implicaría al menos 125 SMVM al 2018.

**Tabla 2.9: Valor del ofrecimiento público de tierras fiscales para la vivienda en Km 5.**

Valor fiscal (\$)	SMVM (07/2018)
500.000	50

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Tierras

**Tabla 2.10: Requisitos para adquirir tierras fiscales en Barrio Las Orquídeas (en Km5).**

	(VF) para la venta (mts <sup>2</sup> )\$	Ofrecimiento público (mts <sup>2</sup> ) \$	Terreno <sup>43</sup>	Requisito		
				30 % contado (\$)	Cuotas por mes (\$)	Cantidad de SMVM (2018) para cuota
Lotes	650	2.500	500.000	150000	35000	3,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Tierras

Respecto a la formación del precio de la tierra en el mercado, lxs entrevistadxs coincidieron en su percepción respecto a que el precio de mercado es entre 10 y 20 veces más alto que el fiscal. Asimismo, lxs interlocutores reconocieron el funcionamiento desregulado del mercado en cuanto a los valores de compra-venta y de alquileres de viviendas en la ciudad. Parece naturalizada la idea de un mercado que funciona sin la intervención estatal en la regulación de precios, con valuaciones fiscales muy inferiores a los precios de mercado, especialmente en lo que hace a terrenos en zona urbana. En esos casos, el precio de venta del mercado excede de forma exponencial al valor de venta fiscal. Esta importante brecha trasluce como su-

gieren Usach y Freddo (2016) un importante negocio inmobiliario donde lxs agentes mejor posicionados adquieren suelo a bajos precios y, con una importante expectativa de valorización, los disponen posteriormente en el mercado a sumas que multiplican varias veces su costo de adquisición.

De forma congruente a lo antes planteado, al interrogar por la formación del precio en el mercado formal del suelo, las respuestas espontáneas de lxs entrevistadxs apuntaron a “la oferta y la demanda”. Sin embargo, analizando detenidamente los discursos de nuestrxs entrevistadxs queda en evidencia la principal característica del mercado de suelo: su funcionamiento imperfecto, un mercado de competencia

43. Dimensión considerada 200 mts<sup>2</sup>

monopolística, donde la disponibilidad y preferencias de la demanda ante una oferta inelástica en el corto y mediano plazo determina el precio. Así, algunxs afirmaron que durante los períodos de apogeo económico la presencia del petróleo “genera ilusiones”, desemboca en la posibilidad de “pedir cualquier cosa”. En los momentos de dinamismo de la actividad petrolera, la demanda de inmuebles se incrementa, particularmente la de sectores de ingresos altos vinculados al petróleo, lo que impulsa a los propietarios a elevar los precios que, aunque difícilmente sean los finalmente acordados en los contratos, constituyen expectativas futuras y afectan los precios promedios de los inmuebles en toda la ciudad. Aquí volvemos a lo planteado por la teoría: la renta que determina el precio del inmueble no se asocia con su uso actual, sino a las expectativas sobre su mejor y mayor uso futuro. En Comodoro tales expectativas se vinculan directamente con la renta petrolera y nuestrxs entrevistadxs lo advierten al relatar que en muy raras ocasiones dichos precios retroceden durante los períodos de crisis, aun cuando la demanda se retrae.

Para ahondar en este asunto resulta pertinente exponer y analizar los precios de mercado de los bienes inmuebles comercializados en la ciudad. Como planteamos en páginas anteriores, la Cámara Inmobiliaria no dispone de una base de datos sobre la evolución de los precios de venta de suelo y viviendas ni de precios de

alquileres; así como tampoco sobre el volumen de operaciones. A fin de subsanar tal carencia tomamos el relevamiento de precios efectuado por Reporte Inmobiliario<sup>44</sup> que cuenta con datos para el periodo 2008-2016 respecto a precios de venta y 2009-2016 con relación a los alquileres.

Como se aprecia en la Tabla 2.11 y la Figura 2.18 la tendencia en la valorización inmobiliaria en CR es creciente durante el periodo. Sin embargo, puede identificarse claramente que la crisis general del sector inmobiliario argentino, tuvo su versión local. El año 2014 aparece como un momento de caída en el precio promedio de venta relacionado con la parálisis del sector inmobiliario de la gran mayoría de las plazas del país (especialmente las más dolarizadas) que imperaba ya desde 2013<sup>45</sup>. Las restricciones para la compra de dólares (llamado “cepo” cambiario) y el elevado nivel de inflación, que incrementa costos de construcción, se presentan como posibles causas de la contracción de precios en esta plaza altamente dolarizada. Pese a esa reducción, en 2016 se observa nuevamente un alza más que significativa en torno al 16 % respecto al año anterior respondiendo a una variedad de factores entre los que podemos mencionar el aumento de la demanda por la mayor disponibilidad de divisas para comprar en este mercado dolarizado a partir del levantamiento del cepo cambiario a finales de 2015 que habilitó la compra de dólares para todo tipo de transacciones.

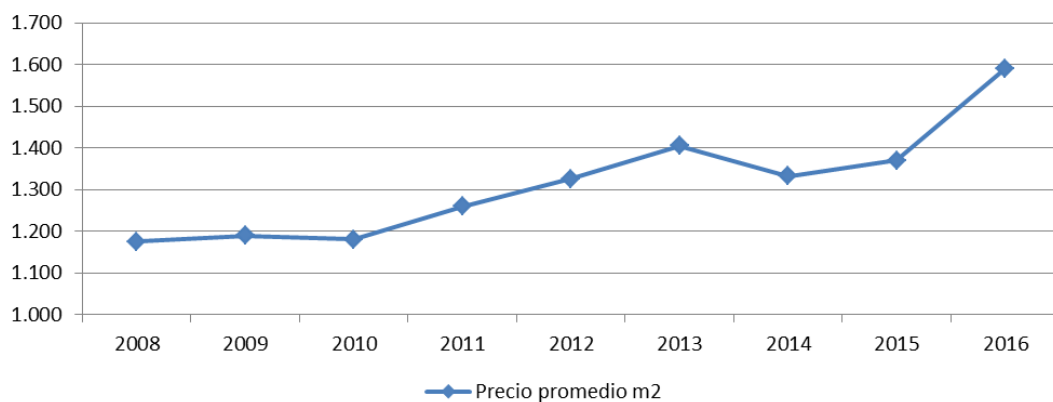
44. Este portal releva los precios de departamentos de 2 y 3 dormitorios, ya sea de venta o de alquiler, en los cascos urbanos de 25 localidades del interior del país.

45. Para un mayor detalle de la situación general del sector puede verse <https://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3032-el-mercado-inmobiliario-post-elecciones.html>

**Tabla 2.11: Precio promedio de venta y de alquiler mensual (departamentos 2 y 3 dormitorios usado en casco céntrico) en Comodoro Rivadavia y variación interanual**

Años	Venta		Alquiler	
	Precio venta US\$ m <sup>2</sup>	Variación	Pesos mensuales	Variación
2008	1.175	-	s/d	-
2009	1.189	1,2 %	1.683	-
2010	1.180	-0,7 %	1.664	-1,1 %
2011	1.259	6,7 %	1.876	12,7 %
2012	1.325	5,3 %	2.019	7,6 %
2013	1.405	6,0 %	2.358	16,8 %
2014	1.333	-5,2 %	2.922	23,9 %
2015	1.370	2,8 %	3.460	18,4 %
2016	1.590	16,1 %	7.623	120,3 %

Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.



**Figura 2.18: Evolución del precio promedio de venta departamentos usados de 2 y 3 dormitorios, en dólares por metro cuadrado.** Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

En contrapartida, el precio promedio de alquileres en la ciudad ha presentado una tendencia positiva durante todo el periodo considerado (Figura 2.19). Si bien se aprecia que el alza es permanente, en

2016 el incremento interanual trepó al 120 % producto de la devaluación posterior al levantamiento del cepo cambiario y del consecuente incremento del nivel general de precios de la economía.



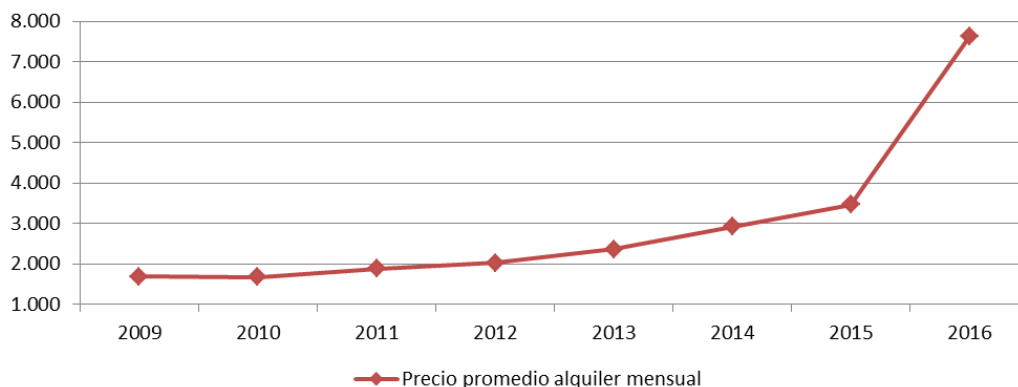


Figura 2.19: Evolución del precio alquiler departamentos usados de 2 y 3 dormitorios, en pesos mensuales promedio. Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

A fin de sopesar de algún modo el esfuerzo monetario que debe afrontar un trabajador para comprar un inmueble, hemos elaborado una serie de indicadores expuestos en la Tabla 2.12. El esfuerzo monetario ha sido medido calculando cuántos años de salarios completos son necesarios para comprar un departamento usado de 70 m<sup>2</sup> en el centro de Comodoro Rivadavia<sup>46</sup>, suponiendo que la totalidad del ingreso se destina a la vivienda.

Al observar el valor promedio anual del SMVM establecido por el Ministerio de Trabajo de la Nación, notamos que durante el periodo la relación ha variado con oscilaciones que van de 20 años en 2016 a un mínimo de 13 años en 2012; requiriendo, en promedio, más de 16 años para acceder al inmueble suponiendo que el salario se dedicará entero a esta finalidad.

Tomando las remuneraciones mensuales de un trabajador asalariado del sector privado de la provincia de Chubut vemos

un patrón oscilante, con un promedio de 3,8 años. Mientras en 2008 se precisaban 5 años de remuneraciones totales para comprar un departamento usado estándar, el guarismo fue decreciente hasta 2012 (tres años completos) y tocó su mínimo en el promedio de 2015 con 2,96, para repintar en 2016 superando los 4 años. En paralelo hemos comparado este esfuerzo monetario con el de quienes perciben ingresos petroleros en la provincia. Los datos son contundentes: en promedio un trabajador de este sector podría obtener en 1,5 años la propiedad de un departamento usado estándar de 70 m<sup>2</sup>, suponiendo que dedicase la totalidad de sus ingresos a este fin.

Como queda de manifiesto en este análisis, el acceso a la vivienda en propiedad se torna fuertemente excluyente para los sectores de menores ingresos ya que poseen una prácticamente nula capacidad de ahorro (tal el caso de trabajadores cuentapropistas de baja cualificación o sin capi-

46. El precio del departamento de 70 m<sup>2</sup> surge de multiplicar por 70 el valor del m<sup>2</sup> de cada año relevado por Reporte Inmobiliario y luego calcular su equivalente en pesos en el periodo 2008- 2016, tomando la cotización promedio anual del dólar oficial publicada por el Banco Central de la República Argentina.

tal, los inactivos con prestaciones mínimas u otros con salarios mínimos)<sup>47</sup>. En este escenario, la adquisición de una vivienda en el mercado formal constituye un objetivo inalcanzable para buena parte de la

sociedad comodorenses y nos muestra que los sectores vinculados al sector petrolero tienen la capacidad de modelar la demanda (y con ella los precios) en el mercado formal de inmuebles.

**Tabla 2.12: Ponderación del esfuerzo monetario para comprar departamento de 70 m<sup>2</sup> en Comodoro Rivadavia**

Años	Precio promedio* en pesos/ m <sup>2</sup>	Estimación precio departamento 70m <sup>2</sup> en pesos	Años para comprar		
			con SMVM**	con promedio remuneraciones Chubut	con remuneraciones petroleras
2008	3.715,72	260.100,55	17,77	5,09	2,06
2009	4.433,15	310.320,22	18,21	4,97	1,91
2010	4.616,67	323.166,99	16,62	3,99	1,49
2011	5.198,29	363.880,39	14,65	3,31	1,20
2012	6.029,74	422.082,06	13,17	3,07	1,19
2013	7.693,55	538.548,21	14,53	3,16	1,27
2014	10.825,91	757.813,51	15,79	3,31	1,39
2015	12.697,49	888.824,38	14,38	2,96	1,26
2016	23.496,14	1.644.729,76	20,13	4,32	1,94

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Reporte Inmobiliario, Ministerio de Trabajo y Banco Central de la República Argentina. Notas: \*valor promedio m<sup>2</sup>. \*\*Promedios de SMVM anual.

Un factor a considerar es que, mientras los precios de la vivienda y el suelo urbano en CR se expresan en dólares, los salarios lo hacen en pesos. Consecuentemente, las devaluaciones de la moneda nacional de enero de 2014 y la que se produjo a partir de diciembre de 2015 tras la eliminación del cepo cambiario, han encarecido progresi-

vamente los precios de los inmuebles al expresarlos en pesos y han deteriorado más aún la capacidad adquisitiva de los hogares, tal como se visibiliza en la última fila de la Tabla 2.12.

En el caso de los alquileres, verificamos que la variación de los precios es más marcada que en el caso de los precios respec-

47. Según el Ministerio de Trabajo en el último trimestre de 2017 la PEA del Chubut fue del 57 %, la desocupación 4 %. Los ocupados representaron el 96 % de la PEA y el 79 % de ellos eran asalariados. La cantidad de asalariados no registrados del sector privado asciende al 18 %, mientras que entre los trabajadores que desarrollan su actividad laboral en casas particulares el nivel de no registro es muy superior (66 %). Un 27 % de los cuentapropistas son trabajadores de oficio o sin calificación, sin capital. En este caso, puede suponerse que en su mayoría, son trabajadores que desarrollan actividades laborales de subsistencia. En Comodoro Rivadavia la tasa de actividad fue del 39,5 %, la tasa de empleo del 38,3 %, desempleo 3 %, subempleo 4 % y empleo no registrado 16,5 % de los asalariados.

to de las ventas. Según los datos relevados por Reporte Inmobiliario, si en 2009 el alquiler promedio oscilaba los 1.683 pesos, en 2016 el valor ascendía a más de 7.623 pesos, lo que equivale a un 353 % de incremento. Pero alquilar parece siempre caro en el caso de quienes dependen de salarios mínimos: por ejemplo, en el primer año de la serie considerada, el alquiler promedio de un departamento usado en el casco céntrico de la ciudad representaba el 120 % del SMVM; reduciéndose esa proporción con el tiempo a casi el 62 % en 2015 y repuntando al 100 % al año siguiente. Una tendencia similar, pero menos acuciante se presenta en el caso del promedio de lxs asalariadxs del sector privado chubutense, donde el alquiler de un departamento de este tipo representa en torno al 32 % de tal ingreso en 2009 y presentó un mínimo de casi el 14 % en 2015 para llegar al 24 % en 2016. En ese año casi un cuarto de la remuneración promedio se debía destinar al alquiler. Una interesante

diferencia se aprecia al considerar las remuneraciones del sector petrolero provincial exclusivamente. En efecto, el alquiler de un departamento promedio representaba el 12 % del ingreso de un trabajador en este sector en 2009 y en 2016 la proporción llega casi al 11 %, aunque dos años antes ese guarismo alcanza su mínimo al rozar el 6 %. En definitiva, en la ciudad chubutense, el precio de los alquileres está fijado en relación a los altos ingresos del sector petrolero, y ello es así pues el 70 % de las propiedades del mercado en alquiler son destinadas a lxs empleadxs del mundo del petróleo (Bachiller et al., 2015a). Los datos expuestos ponen de manifiesto que en la ciudad los valores del mercado inmobiliario tienden a vincularse a la renta petrolera y las palabras de un antiguo presidente de la Cámara Inmobiliaria local lo confirman: “Comodoro depende del tema del petróleo, es más caro porque esto se acostumbra a esos salarios” (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2013).

**Tabla 2.13: Ponderación del esfuerzo monetario para alquiler de departamento en Comodoro Rivadavia.**

Años	Promedio alquiler 2 y 3 dormitorios (valores en pesos /mes)	% del SMVM** para alquiler	% RASP (remuneraciones promedio de los asalariados en el sector privado) promedio para alquiler	% RASPP (remuneraciones promedio de los asalariados en el sector privado petrolero) para alquiler
2009	1683	118,5 %	32,3 %	12,4 %
2010	1664	102,7 %	24,6 %	9,2 %
2011	1876	90,6 %	20,5 %	7,4 %
2012	2019	75,6 %	17,6 %	6,8 %
2013	2358	76,3 %	16,6 %	6,7 %
2014	2922	73,0 %	15,3 %	6,4 %
2015	3460	67,2 %	13,9 %	5,9 %
2016	7623	111,9 %	24,0 %	10,8 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Reporte Inmobiliario y Ministerio de Trabajo.

Notas: \*Valor promedio departamento de 2 y 3 dormitorios. \*\*Se toma el SMVM de agosto/septiembre.

#### **2.4.6. Algunas notas sobre el sistema crediticio**

El sistema bancario y crediticio es otro factor fundamental a contemplar. Una primera cuestión a tener en cuenta es que, durante el periodo estudiado, salvo al final del mismo, los bancos no contaban con líneas de créditos hipotecarios adaptados a las características de la zona. En ese sentido, la mayoría de lxs entrevistadxs del ámbito de la construcción e inmobiliario, coincidieron que cuando existen tales líneas “piden demasiados requisitos”, sus “tasas son demasiado altas” o que los créditos “son pensados para el norte del país” (es decir, “nacionalizan” valores fijados desde otras localidades, sin amoldarse a los precios más caros de la Patagonia). A su vez, un expresidente de la Cámara Inmobiliaria sostuvo que, para la venta de viviendas y especialmente de lotes, no funcionan los créditos, sino que el financiamiento depende del vendedor; además generalmente las transacciones se efectúan al contado o en dos pagos acordados entre las partes. Esta situación muestra la capacidad de la demanda, donde lxs compradores pertenecen a los reducidos grupos que disponen de grandes cantidades de efectivo, y también de lxs propietarixs que pueden financiar por su cuenta estas grandes sumas.

Por el contrario, los referentes bancarios entrevistados argumentaron que la oferta de créditos para compra de vivienda, terreno, ampliación, terminación y refacción, se caracteriza por su flexibilidad. Según una nota de un periódico local publicada

en octubre del 2017, en un año los registros de préstamos hipotecarios otorgados a nivel nacional acumularon un crecimiento del 63,8 % (El Patagónico, 7 de octubre de 2017). En el caso de Banco Nación sucursal CR, nos explicaron que “en lo que va del año ya tenemos más de mil solicitudes. Para una sucursal de un solo banco es un número bastante importante” (Entrevista en Banco Nación, 2017). En otras palabras, según este referente, a comparación con lo que ocurriera en el 2016, en 2017 hubo un crecimiento del 200 % en el otorgamiento de créditos. No obstante, estas lecturas que refieren a un mercado en expansión se contradicen con lo planteado por otrxs informantes; “off the record”, un empleado del Banco Nación encargado de cuestiones estadísticas, señaló que la cantidad de préstamos otorgados fue muy baja a nivel local durante el 2017, habiendo otorgado 9 préstamos en el primer trimestre, 8 préstamos en el segundo trimestre, y 12 en el tercero; según su percepción, “si calculamos la relación entre población y préstamos otorgados, este número es insignificante” (Registro de campo, 2017).

Con el fin de incorporar más datos sobre la cantidad de préstamos hipotecarios otorgados a nivel local, consultamos las estadísticas propiciadas por la página web del Banco Central de la República Argentina, las cuales detallan la cantidad de operaciones UVA por banco, sin discriminar provincia, ciudad y/o sucursal<sup>48</sup>. A raíz de esto, consultamos datos de préstamos hipotecarios para el Banco Chubut, pues consideramos que, más allá de no desagregar datos

48. Son préstamos hipotecarios actualizados por la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), que es una unidad de cuenta que se ajusta diariamente con el Índice de Precios al Consumidor.

a nivel local, estos nos permitirían observar las estadísticas a nivel provincial y tener un panorama general al respecto. Los datos para Banco Chubut informan que, para diciembre de 2016 se otorgaron 1264 préstamos hipotecarios y en el mismo mes de 2017 1830 préstamos. Algunos referentes bancarios planteaban la falta de prioridad a las líneas de préstamos hipotecarios por parte de estas instituciones, tal como se evidencia en el caso de Banco Chubut y su desestimación, a partir de 2018, de créditos hipotecarios con tasa fija y subsidiados por el gobierno provincial.

Más allá de la dificultad para obtener datos cuantitativos, podemos afirmar que

en el 2017 existió un aumento de créditos hipotecarios otorgados a nivel local; no obstante, los mismos comenzaron a disminuir en el 2018, visibilizando un número total de préstamos relativamente bajo en relación al número de población en la provincia, las necesidades habitacionales, etc. En definitiva, las características y condiciones de los sistemas de créditos hipotecarios nos llevan a sostener que, incluso en los mejores períodos del sistema financiero, sólo un reducido grupo poblacional cuenta con una capacidad adquisitiva y/o con una situación dominial de sus inmuebles acordes con las formalidades necesarias para acceder al préstamo.

El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

## **3. Políticas públicas y dificultades de acceso al suelo en Patagonia**

### 3.1. Introducción

Pablo Marigo

Las crecientes dificultades en el acceso al suelo urbano de los sectores populares, son abordadas como parte de las contradicciones y conflictos urbanos que hacen a la producción del hábitat, a los procesos de apropiación de renta urbana (Topalov, 1979) y como manifestación de las condiciones en las que se reproduce la ciudad capitalista en su etapa neoliberal (Harvey, 1979, De Mattos, 2010). Si bien la restricción para acceder al suelo y la vivienda, entendida como conjunto de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984), no es exclusiva de América Latina, el carácter dependiente y periférico de las formaciones sociales de esta región, ha provocado fenómenos característicos sobre el proceso de urbanización, agravando dicha problemática (Jaramillo, 2008). Como respuesta a esta dinámica mercantil, la urbanización popular (Duhau, 1998), asociada a la lógica de autoproducción del hábitat (Herzer y Pérez, 1993; Abramo, 2008), se ha convertido en un componente estructural de las ciudades latinoamericanas y en el principal mecanismo de acceso a la ciudad de los sectores populares.

Ahora bien, estas prácticas sociales que hacen a la producción y reproducción de las condiciones necesarias para habitar en la ciudad (hablamos de lógica mercantil

y de autoproducción), tienen lugar a partir de su articulación con la lógica política del Estado, quien a través de las políticas urbanas genera las condiciones para el desenvolvimiento de los actores que hacen a la producción social del espacio (Lefebvre, 1974). Siguiendo el orden analítico que estructura este libro, el objetivo de este apartado se orienta a exponer algunas direcciones teóricas que nos permitan luego analizar el rol del Estado en los procesos de conformación del hábitat popular en las tres localidades patagónicas que hemos estudiado. Para ello realizaremos una revisión de las principales políticas de suelo y de vivienda llevadas adelante en cada ciudad.

En el apartado anterior hemos caracterizado el funcionamiento del mercado inmobiliario en cada una de las localidades, poniendo el eje en la participación que el mercado de suelo ha tenido en el proceso de configuración urbana de cada ciudad y sobre las posibilidades diferenciales de acceso al suelo urbano en el periodo de posconvertibilidad. De modo sintético podemos destacar que la mercantilización del suelo y la vivienda, exacerbada por el *boom* inmobiliario de la posconvertibilidad, ha profundizado las desigualdades urbanas, tornando a la vivienda una

mercancía inaccesible para segmentos cada vez más amplios de la población.

Frente a este escenario, en este apartado nos interesa indagar en qué medida el Estado, a través de las políticas públicas, modifica o no estas condiciones de acumulación desigual sobre las que se configuran las relaciones sociales entre los actores que participan de la producción de la ciudad (Topalov, 1984; Cuenya, 1992). En el caso de las ciudades patagónicas, esto a su vez se vincula con la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo de modelos de acumulación mono productivos (Bachiller, 2015), como lo son el turismo en Bariloche y la explotación extractiva de recursos naturales en Comodoro Rivadavia y Cipoletti. A partir de ello y partiendo del mercado como el principal mecanismo a través del cual se estructuran los usos y precios de suelo en las ciudades (Abramo, 2012), ponemos en tensión la capacidad que tiene el Estado, a través de las políticas urbanas, para operar como agente transformador del territorio, incidir en el funcionamiento del mercado de tierras y garantizar el acceso al hábitat para los sectores populares.

### **3.1.1. Hacia un abordaje de las políticas urbanas. Precisiones conceptuales**

Para abordar la relación entre Estado, políticas públicas y hábitat popular partimos de una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal. Para ello, entendemos al Estado como garante no neutral de ciertas relaciones sociales -conflictivas y contradictorias-, que son un componente estructural del modo de producción capitalista y que se vincula con los requerimientos necesarios para la reproducción del capital (Thwai-

tes Rey, 2010). Las múltiples formas en que se materializa esta relación social en sus aparatos e instituciones, están constitutivamente atravesadas por las luchas sociales, por lo que el Estado no es una entidad monolítica ni un mero instrumento de dominación que actúa en un solo sentido, sino que involucra una variedad de decisiones contradictorias, que son la objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social (Oszlak y O'Donnell, 2011).

El concepto de reproducción capitalista al que aludimos no se circunscribe a la dimensión económica, sino que se extiende a la reproducción de las relaciones sociales en su conjunto. En este sentido, a la hora de problematizar la racionalidad -acotada de la acción estatal, la misma gira en torno a este proceso de adecuación complejo y contradictorio sobre los requerimientos del capital, que a su vez se encuentran mediados por las estrategias de los actores que se organizan de acuerdo a las cuestiones socialmente problematizadas. La política pública puede abordarse entonces como un proceso de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018) entre los requerimientos del capital y la acción pública impulsada por el Estado, que se va redefiniendo en función de cómo se internalizan los problemas sociales y cómo se expresa en su interior la correlación de fuerzas entre distintos grupos sociales (Del Río, Vertiz y Ursino, 2014).

Por su parte entendemos a las políticas urbanas como el conjunto de acciones -prácticas y discursivas- que, por acción u omisión, operan sobre una cuestión socialmente problematizada referente a la producción, uso y apropiación del espacio urbano y que inciden en la estructura y el funcionamiento de las ciudades (Oszlak, 1981; Pradilla Cobos; Del Río, Vertiz y Ur-



sino, 2014). Dentro de este conjunto podemos distinguir las políticas de suelo (orientadas a ordenar el mercado del suelo y a los lineamientos urbanísticos) y las políticas habitacionales o de vivienda, enfocadas en la atención de los servicios habitacionales.

El carácter territorial de la acción pública (Catenazzi y Da Representação, 2004) y sus efectos sobre la propia estructura social, obligan a prestar atención a la configuración de relaciones sociales que generan. El Estado, a través de las políticas urbanas, tiene un rol central en la estructuración urbana, incidiendo tanto en la dinámica del hábitat popular y sus localizaciones (Di Virgilio, 2011), a la vez que opera como facilitador de procesos de acumulación de capital y especulación inmobiliaria. Estas intervenciones estatales, desigualmente distribuidas en el territorio, generan posibilidades diferenciales en la apropiación del espacio urbano (Gorelik, 2004) y contribuyen a redefinir estructuras de oportunidades para el acceso a recursos, bienes y servicios urbanos en la vida de las comunidades (Di Virgilio, 2007).

Samuel Jaramillo (2009) identifica cuatro líneas de actuación estatal sobre el suelo: a) la vía fiscal, que refiere a la imposición de tributos sobre la propiedad territorial urbana u otros hechos impositivos, que pueden perseguir objetivos y responder a estrategias muy diferentes del Estado; b) la vía reglamentaria, referente a la normativa y la planificación urbana en tanto función central del Estado en materia de espacio urbano; c) el Estado como proveedor de infraestructura y obra pública, en tanto acciones colectivas que valorizan terrenos particulares, incidiendo en el precio de la tierra y generando una sobreganancia (renta) al propietario; d) el Estado en tanto agente in-

mobiliario, el cual opera como propietario de suelo y como agente productor de espacio construido. Esto último incluye gran parte de las políticas orientadas a la construcción de vivienda nueva, como así también desarrollos urbanísticos vinculados a diversos arreglos institucionales con agentes privados.

En función de los objetivos del proyecto y teniendo en cuenta las limitaciones de fuentes disponibles, nos hemos enfocado fundamentalmente en dos de estos cuatro ejes señalados: el estudio de las políticas habitacionales y de la normativa urbana, en clave de indagación sobre su capacidad para morigerar o acentuar el carácter restrictivo de la urbanización mercantil y posibilitar el acceso al hábitat para los sectores populares. En este proceso de investigación colectiva también hemos indagado ciertos aspectos del Estado en tanto agente inmobiliario, a partir de la identificación y georeferenciación de los vacíos urbanos en cada una de las localidades, la situación dominial de dichas tierras y la existencia o no de estrategias públicas para movilizar y/o urbanizar esas tierras con fines habitacionales.

Sin embargo, en la historia de la conflictividad territorial en nuestro país y particularmente las luchas y resistencias en los territorios patagónicos, donde se articulan reivindicaciones históricas de los pueblos originarios sobre el control y recuperación del territorio, con demandas vinculadas al acceso al suelo urbano, nos lleva a incorporar como eje de análisis sobre la actuación estatal la política represiva vinculada a la problemática del acceso al suelo y la vivienda. En este sentido, la explotación capitalista de los recursos naturales y las disputas por el control del suelo y subsuelo, en tanto

actividad que tiene una presencia estructurante en la región patagónica, no puede pensarse por fuera de los procesos de despojo territorial (Landriscini, 2018, Galafassi, 2017, Guevara y Marigo, 2019, Giaretto, 2018, entre otros).

Esta faceta represiva es entendida como parte del proceso de ensayo y error, de ajustes y desajustes en relación a las condiciones de reproducción de la acumulación de capital. En primer lugar, advertir que en nuestro país la toma de tierras está tipificada por el Código Penal como delito de Usurpación (Art. 181 con penas que van de los seis meses a los tres años), y al mismo tiempo, en ciertos casos es posible judicializar por la vía civil a través de la figura jurídica del Interdicto de recobrar (Art.2238 a 2243), por lo tanto el marco normativo en el que se despliegan estos procesos es de carácter represivo en la medida que la judicialización supone la posibilidad del desalojo. En segundo lugar, cada provincia y localidad adopta diferentes modos de intervención en los conflictos por tomas de tierras, sin embargo, las fuerzas policiales son los primeros agentes estatales con los que suelen encontrarse quienes toman tierras. Finalmente, nos interesa focalizar en la criminalización como modalidad de la política represiva, que implica además de la judicialización, estrategias de estigmatización de las subjetividades subalternas y militarización de los territorios (Korol y Longo, 2009). En este sentido, los conflictos territoriales han sido los más criminalizados durante el periodo 2002-2012 y, entre ellos, los territorios patagónicos tienen especial preponderancia. Las provincias patagónicas son los territorios con mayor porcentaje de criminalización de estos conflictos luego de Buenos Aires (EMVyJ, 2012).

### **3.1.2. Políticas habitacionales en Argentina**

En nuestro país la evolución del déficit habitacional se ha proyectado sin cambios significativos en los últimos 40 años, excluyendo a más de un tercio de los hogares argentinos de condiciones de habitabilidad apropiadas. Si bien se registran ciertas mejoras intercensales, las cifras del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), dan cuenta de la persistencia del déficit estructural y de desequilibrios regionales que se mantienen, a pesar del incremento de las soluciones habitacionales en los últimos años (Rodulfo, 2003). Esta persistencia permite inducir que, a pesar de los esfuerzos realizados desde el Estado, en conjunto con la sociedad, las políticas habitacionales y los sistemas de provisión habitacional vigentes presentan claras deficiencias en la solución de la problemática, lo que hace necesario una revisión de sus componentes.

Si bien las políticas higienistas de principios de siglo XX constituyeron un primer antecedente en la materia, la decisiva intervención del Estado sobre la problemática habitacional puede situarse a mediados del siglo XX, vinculada a la institucionalización del Estado de Bienestar y al papel que este tipo de intervenciones públicas podía jugar en términos de integración social y activación económica. A partir de allí es posible identificar distintas etapas sobre los ciclos de políticas de hábitat en nuestro país, las cuales se asocian al paradigma de desarrollo dominante y al modo de estructuración del Estado vigente en cada momento. Estos lineamientos a su vez tienen implicancias en relación a la forma de abordar e intervenir el problema, así como en los ro-

les asumidos por los diversos actores que participan en los procesos de producción y provisión de los servicios habitacionales (Cuenya, 2000; Rodulfo, 2008; Ramírez, 2002; Varela y Wagner, 2012; Pelli, 2010).

El recuento histórico de la actuación estatal sobre la cuestión habitacional nos permite afirmar que las intervenciones se han enfocado en dos de sus manifestaciones más visibles: desde un enfoque vivien- dista, el Estado se ha concentrado en la resolución del déficit cuantitativo a través de la producción de vivienda nueva a través de la modalidad “llave en mano” (Pelli, 2010; Zapata 2017). Por otro lado, como respuesta a la masificación de asentamientos populares, se han implementado diversas acciones orientadas a su regularización, con especial énfasis en su saneamiento domini- al, pero con un progresivo avance hacia una intervención en clave de integración socio urbana (Clichevsky, 2009; Di Virgilio et al., 2011).

Reconociendo las particularidades de cada momento histórico, es posible identificar ciertas características que se han mantenido hasta la actualidad y que permiten ubicar al modelo de intervención del Estado a partir de lo que Ramírez (2002) denomi- na paradigma tradicional de las políticas habitacionales. En este sentido, si bien se ha desarrollado un entramado institucional de gestión y actuación pública, con cada vez mayor capacidad de desempeño y alcance en términos geográficos y de solu- ciones habitacionales desde la creación del FoNAVi en 1972 hasta los Planes Federales de Vivienda iniciados en el año 2003, las políticas, en su gran mayoría, no se han orientado hacia la intervención del mercado de vivienda ni hacia su progresiva des- mercantilización (Fernández Wagner, 2008;

Albardonero et al., 2013). De hecho, en lo referente a la provisión de vivienda social, la actuación estatal se ha centrado en la generación de stock de viviendas nueva ofrecidas por fuera del mercado, sujeto a normas y acciones que condicionan la loca- lización, las tipologías, sus características constructivas y los criterios de adjudica- ción, sin atender las demandas poblacio- nales (Rodulfo, 2008).

Este modelo tradicional, motorizado desde una visión económica, se ha enfo- cado en la generación de empleo, la mo- vilización de sectores productivos y la rentabilidad de las grandes empresas cons- tructoras, poniendo el eje sobre una matriz cuantitativa alejada de las necesidades poblacionales y de los complejos déficits cualitativos urbanos. Como señalan Rodulfo y Boselli (2015), esto se evidencia en la rigidez e inadecuación de la interfaz social y territorial, así como los escasos avances en la introducción de respuestas innovadoras adecuadas a la dinámica de las demandas sociales. No obstante se debe reconocer una ampliación del repertorio de políticas habitacionales, ejecutando distintos mo- dos de producción de vivienda, con la in- tervención de diversos actores sociales en el proceso de producción de las soluciones habitacionales, a la vez que se introduje- ron variedades de escalas y se realizaron rehabilitaciones y recuperaciones del stock existente, donde la producción social del hábitat se institucionaliza como una vía de actuación frente a la problemática habita- cional (Zapata, 2017).

En relación a los asentamientos popu- lares, tras una etapa guiada por la violen- cia y los desalojos forzados durante la últi- ma dictadura cívico-militar-eclésiástica, las políticas de regularización se han orienta-

do mayormente a afianzar a la población en su lugar de radicación y generar condiciones de habitabilidad. Inicialmente, el impulso de estas políticas se orientó hacia la regularización dominial, por su masividad, bajo costo y por la efectividad en términos políticos. Sin embargo, ha habido una evolución en los componentes de estos programas que, desde la década del 90 hasta la actualidad, se orientaron hacia la regularización urbana y al mejoramiento de barrios. Las iniciativas más recientes han buscado, además de regularizar la tenencia, mejorar progresivamente la calidad de las viviendas, el acceso a los servicios y dotar de equipamiento comunitario a estos barrios. Dichas experiencias han sido patrocinadas por organismos internacionales a nivel regional, y el financiamiento externo ha sido crucial para la materialización de las obras proyectadas. Este interés por parte de los organismos, limitado mayormente a la dimensión física, puede vincularse no solo a combatir la informalidad urbana, sino a “encauzar” estos territorios y las prácticas de sus habitantes, dentro de la lógica del mercado formal (Guevara, Marigo y Wallace, 2018).

También es posible identificar un conjunto de políticas de maquillaje urbano, que se plantean como catalizadores de procesos de mejora en los barrios precarios a partir de iniciativas muy puntuales, que van desde la instalación de alguna infraestructura determinada, la pintura de las fachadas de las viviendas, o la mejora de la conectividad de los barrios precarios con el resto de la ciudad (Cravino y Palombi, 2015; Guevara, Marigo y Wallace, *ibid*). Esta generación, que es una continuación de la regularización urbanística, pone el foco en la dimensión espacial y en la exal-

tación del diseño y la belleza como valor estético, dejando de lado las necesidades habitacionales más urgentes. Clichevsky (2009) señala una última generación de proyectos integrales, que buscan conjugar la regularización dominial y urbanística con procesos de organización social, fortalecimiento comunitario y desarrollo económico. Estos programas tienen un alcance más restringido por los esfuerzos que conllevan y en la actualidad suelen ser patrocinados por gobiernos nacionales y locales.

El recuento histórico de las distintas intervenciones sobre los barrios populares da cuenta de una evolución desde programas focalizados y sectoriales, hacia una concepción más integral en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social (Arriagada, 2000), pero que aún resultan insuficientes para resolver la situación habitacional de los barrios populares. La reciente Ley 27.453 de “Regularización Dominial para la Integración Urbana” sancionada en el año 2019, si bien aún no se ha traducido en intervenciones concretas sobre el territorio, constituye una nueva posibilidad de desarrollar una política nacional sobre los barrios populares. A diferencia de las anteriores iniciativas nacionales, como la Ley 24.374 Pierri o el Programa Arraigo, la “Ley de Integración Urbana” incorpora al aspecto dominial como un componente más dentro del horizonte de la integración socio-urbana a la que se aspira, al menos, normativamente.

Por otra parte, la importancia asignada al suelo urbano en el proceso de producción y distribución del espacio urbano y como elemento que posibilita el acceso a la ciudad, continúa siendo marginal en el desarrollo de las políticas urbanas. En materia de suelo, la intervención estatal se ha res-

tringido a una función reguladora y normativa (Reese, 2006), orientada a privatizar las externalidades positivas en los propietarios y cargar las externalidades negativas en el conjunto de la población (Jaramillo, 2008). Esto ha provocado una histórica disociación entre la política habitacional y la urbana, desligando a la vivienda de la estructura urbana que la contiene (Yujnovsky, 1984) y desconociendo los condicionamientos que impone el mercado del suelo en las posibilidades del habitar.

Frente a esto, estudios más recientes (Smolka y Furtado, 2014, Gargantini et al., 2014, Baer, 2016, Bagnera, 2016) ponen en relieve la decisión de ciertos municipios de implementar herramientas urbanísticas y políticas de gestión del suelo, con vistas de retomar el rol del Estado en la construcción y planificación de la ciudad. Estas iniciativas incluyen ciertas definiciones jurídicas sobre la función social de la tierra, en las que además de considerar derechos también se establecen deberes a los propietarios del suelo (Medina, 2013). Esto a su vez se asocia con la necesidad de recaudación fiscal, como respuesta a las crecientes responsabilidades asumidas por los municipios en el contexto de la descentralización neoliberal. Finalmente, Gargantini (2014) señala que esta utilización de instrumentos urbanísticos, en caso de no ser acompañada por una formulación integral en la forma de concebir y producir la ciudad, termina limitando la capacidad de incidencia en la modificación real de las reglas del mercado inmobiliario.

La legislación urbana y los instrumentos normativos son herramientas centrales para conducir los procesos de urbanización y desarrollar la capacidad regulatoria de los Estados para implementar políticas de

suelo inclusivas (Lanfranchi, Realini y Duarte, 2018). Si bien Argentina no cuenta con una legislación nacional de hábitat y el más reciente intento por sancionar una Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial en 2016 no ha progresado, en los últimos años se han desarrollado a nivel local planes de ordenamiento territorial y planes urbanos tendientes a demarcar las directrices, no exentas de tensiones, sobre el desarrollo urbano-territorial de las ciudades. En este sentido, la gestión y planificación urbana debe ser entendida a partir de las condicionalidades que imponen las diferentes escalas espaciales y administrativas que hacen a la intervención pública y que tienen efectos performativos sobre la realidad concreta de los territorios. Como destacan los autores, el Estado Nacional no tiene capacidad de dictar normas en materia de ordenamiento territorial, "ya que las provincias no delegaron esta competencia en la Nación. Por ello, a pesar de que los tres niveles de estatalidad tienen competencias específicas, los principales responsables y legisladores del ordenamiento territorial en Argentina son las provincias y los municipios" (Lanfranchi, Realini y Duarte, 2018).

En nuestro caso ponemos el foco en la escala local y a partir de allí reconstruimos la relación con el nivel provincial y nacional, tomando como eje de análisis los planes urbanos, normativas de regulación, códigos urbanísticos e instrumentos operativos de planificación que sean relevantes en cada localidad para comprender la intervención estatal sobre la problemática del hábitat. La normativa y los instrumentos de planificación (Reese, 2006), que regulan y definen los usos y formas de apropiación del suelo, son abordadas en tanto herramientas que intervienen e inciden en la producción del

espacio urbano y en las localizaciones residenciales. Contrariamente a lo que se suele afirmar, en el caso de las ciudades que hemos estudiado Bariloche, Comodoro Rivadavia y Cipoletti, el problema no se centra en la falta de planificación sino en las sucesivas planificaciones inconexas, que han puesto el eje en la adecuación del espacio urbano a los requerimientos de las actividades económicas, muy distante de las necesidades urbano-habitacionales de la población local.

Como señala Rolnik (1999, citado en Del Rio y Gonzalez, 2019), se debe tener en cuenta que en nuestra región se ha instituido una legislación elitista y excluyente, orientada hacia la gestión empresarial y mercantilista de la política pública, generando las condiciones para la apropiación privada de plusvalías urbanas. Esto se pone de manifiesto en la sistemática flexibilización y excepcionalidad sobre las normativas y códigos urbanos, lo cual es puesto en relieve en el análisis de las tres localidades que abordamos. La histórica falta de abordaje de la cuestión de la vivienda, o la no incorporación de usos del suelo residenciales destinados a sectores populares en los códigos urbanos y en los planes estratégicos, contribuyen en la consolidación de reglas y marcos normativos que favorecen la producción mercantil de la ciudad, obligando a los sectores de menores recursos a generar procesos de desmercantilización social (Pirez, 2004) para acceder a la vivienda.

### **3.1.3. La cuestión del hábitat en la posconvertibilidad**

Tras la crisis del 2001 la Argentina experimentó, con la salida de la convertibilidad y

la devaluación del peso, un proceso de recuperación económica, impulsado por una serie de políticas macroeconómicas y el mejoramiento en los términos de intercambio, que permitieron mejorar la rentabilidad de los sectores exportadores y algunas ramas de la industria. En este marco se inicia la etapa de la posconvertibilidad, también caracterizada como neodesarrollista, marcada por una intensa fase de reactivación económica y productiva (al menos hasta 2008), lo cual permitió una disminución considerable del desempleo y la pobreza; una reformulación del rol y las responsabilidades estatales y un reacomodamiento del bloque en el poder (Schor y Wainer, 2015). Como hemos señalado en el capítulo anterior, esta redefinición del modo de acumulación dio un lugar central a la actividad inmobiliaria y la industria de la construcción, provocando grandes impactos territoriales.

En relación al período de la posconvertibilidad, se registran diversas interpretaciones sobre si durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se conformó un nuevo modelo de acumulación (Salvia et al., 2006; Lavopa, 2007) o, por el contrario, si la reactivación económica se asentó sobre la profundización del modo de acumulación de los '90, generando ciertos cambios de política económica y social, pero sin profundizar en transformaciones estructurales hacia un nuevo régimen de acumulación. Sin embargo existe cierto consenso en relación a que el reacomodamiento del papel del Estado ha sido una de las principales rupturas con la etapa neoliberal, otorgándole mayor capacidad de arbitraje entre las distintas fracciones del capital (Schor y Wainer, 2005; Azpiazu y Schor, 2010; Piva 2015).

Dentro de esta redefinición del rol esta-

tal se incluyen cambios en las formas de gestión del territorio, marcados por una clara re-centralización de las políticas habitacionales y un esfuerzo por consolidar a la planificación estratégica como herramienta para pensar y avanzar hacia el desarrollo territorial bajo los lineamientos del flamante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La importante inversión en obra pública, motorizada por la dinamización de la economía y la generación de empleo formal, relegó una vez más los objetivos referentes a la planificación local y a la regulación del suelo urbano, provocando “nuevos viejos problemas” habitacionales (Fernández Wagner, 2014).

En lo referente a la problemática de la vivienda, la nueva política habitacional a partir del 2003 implica cierto quiebre con la lógica de las acciones públicas de la década del `90, fundamentalmente por la inversión de recursos, la cantidad de soluciones habitacionales producidas y el desigual impacto territorial a nivel local y regional. Esto a su vez tuvo efecto en las estructuras administrativas y de gestión del Estado, reacciones en el mercado de suelo y trabajo, transformaciones concretas en los territorios y en la vida de los barrios y los vecinos (Rodulfo, 2009). Sin dudas que el Programa Federal de Viviendas y el PROMEBA, en sus diferentes etapas, fueron los principales arreglos institucionales en materia de hábitat durante el período 2003-2015

Autores como Barreto (2011), Cravino (2014), Varela y Wagner (2012) y Falú et al. (2015), entre otros, han analizado, con diferentes anclajes espaciales, las rupturas y continuidades de esta Política Federal de Vivienda con el histórico sistema de viviendas de nuestro país y sus efectos socio territoriales. A los fines de nuestra investi-

gación es importante resaltar que este conjunto de políticas de vivienda, han operado mayormente sobre las bases tradicionales del sector habitacional de nuestro país, reproduciendo las decisiones centralizadas desde el nivel nacional, privilegiando la construcción directa a través de empresas constructoras y descentralizando la definición de los beneficiarios y de las localizaciones a los gobiernos locales/provinciales. Esto da lugar a una profundización del modelo de vivienda tradicional dirigido a la activación de la oferta de viviendas sociales y los insumos asociados a su construcción masiva, con un claro impacto en términos de soluciones producidas, pero con marcadas desigualdades territoriales en relación a los recursos y soluciones (Rodulfo, 2008). Este “giro recentralizador” de la política habitacional (Rodríguez et al., 2011) reflató el debate sobre la necesidad de una política masiva para afrontar el déficit habitacional cuantitativo y sus impactos en términos de calidad habitacional, expansión urbana y disponibilidad o localización de suelo urbano (Del Río, 2012; Ostuni 2010; Relli 2018)

Bajo la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y con financiamiento proveniente del tesoro nacional, las soluciones habitacionales incluyeron viviendas nuevas y programas de mejoramiento habitacional (Falú et.al., 2014). Una de las líneas programáticas de esta política ha sido el Plan Federal de Construcción de Viviendas. Los Programas Federal I y II (período 2004-2006 y 2007-2009 respectivamente) previeron la construcción de 400.000 viviendas a nivel nacional para el periodo de seis años, lo cual, en comparación a lo construido desde los años `70, habla de un volumen

de obra de vivienda social significativo y de gran impacto. Las diferentes jurisdicciones accedieron al programa a partir de convenios con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, mediante el que se aprueba la ejecución del Programa Federal de Construcción de viviendas. El financiamiento (no reintegrable) del costo de la vivienda total y de la infraestructura está a cargo de la Nación, mientras que las provincias y/o municipios deben aportar los terrenos (Falú, Marengo, Elorza y Monayar, 2015).

Por lo tanto, a la hora de analizar los impactos de esta política en cada una de las localidades de estudio, es importante no limitarse a un análisis cuantitativo sobre las soluciones habitacionales en juego e incorporar los efectos vinculados a la valorización del suelo, las localizaciones de estas viviendas, la calidad de vida de los destinatarios, las modalidades de gestión adoptadas y la capacidad de los gobiernos locales para generar suelo urbano y orientar la urbanización de los sectores populares, especialmente cuando se articula con políticas centralizadas a nivel nacional.

En la región patagónica, como un reflejo del desequilibrio territorial de esta política que no siempre estuvo asociado a los déficits existentes, el impacto cuantitativo fue sumamente dispar. En el marco del primer Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFI) se proyectó la construcción de 8200 viviendas nuevas en Patagonia Sur (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y 5800 en Patagonia Norte (Neuquén, Río Negro y La Pampa). Ya durante el Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (PFII), con una masividad muy superior, se proyectaron 21.000 viviendas en Patagonia Sur y 13.600 en el sector Norte.

Si bien estas cifras resultan significativas, no hemos podido encontrar datos disponibles sobre las viviendas efectivamente construidas en cada provincia

En relación al acceso al financiamiento hipotecario, como hemos señalado en los capítulos dedicados al análisis del mercado inmobiliario, la oferta de crédito con fines residenciales sufrió una fuerte caída luego de la salida de la convertibilidad. Capello et al. (2012) indican que, si bien el stock nominal de crédito hipotecario evolucionó favorablemente desde 2007, su tasa de crecimiento promedio anual para el período 2001-2011 fue de 3,5 %, muy por debajo de lo observado entre 1991-2001, cuando este tipo de crédito aumentaba al 18,1 % anual promedio. Partiendo de esta dificultad y en un contexto de crisis económica internacional y de estancamiento de la actividad a nivel nacional, en el año 2012 se lanza el Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre. Ar.), como herramienta de financiamiento que buscó combinar la dinamización de la economía y la generación de empleo con el acceso a la vivienda por parte de los sectores medios, sin acceso al mercado hipotecario (Segura y Cosacov, 2019).

Al igual que en el caso del Plan Federal de Viviendas, el Pro.Cre.Ar. combinó metas habitacionales con objetivos ligados a la reactivación productiva, lo cual si bien tuvo buen impacto en relación a la actividad de la construcción y a las familias que accedieron al crédito, marcó ciertas limitaciones en relación a la perspectiva de acceso al suelo y a los impactos territoriales que provocó el programa.

Mediante la intervención del Banco Nación Argentina y Banco Hipotecario S.A, se puso en marcha la operatoria, donde estuvieron involucrados el Ministerio



de Economía, la ANSES y el Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, en tanto instituciones abocadas a la promoción del crédito individual y del financiamiento directo de emprendimientos urbanísticos de envergadura. Se trató de un crédito con tasas de interés por debajo de las del mercado, que fue destinado a financiar viviendas nuevas, no preexistentes, a construirse en terrenos de propiedad de los solicitantes o a ser adquiridos por los mismos de un conjunto de tierras fiscales que el Estado, en articulación con Municipios, puso a disposición a lo largo del país. En una etapa posterior y como respuesta a la gran cantidad de familias no propietarias en nuestro país (más del 30 % de acuerdo al Censo 2010), se incorporó una línea de crédito destinada a la adquisición de suelo de manera individual.

Lescano (2017) observa que se otorgaron un poco más de 200.000 créditos construyéndose más de 100.000 viviendas, mientras otro porcentaje importante se destinó a las líneas de mejoramiento. En total se desarrollaron 79 proyectos urbanísticos, con distintos diseños y tamaños, a lo largo de todo el país. Además, observa que se crearon más de 500.000 puestos de trabajo (directos e indirectos) en sectores de la construcción y otros asociados a la misma. Por último, se construyeron 11,7 millones de metros cuadrados en todo el país, lo que representa el 44 % de la superficie total construida entre junio

de 2012 y diciembre de 2015 (Lescano, 2017:4). Por su parte la Bolsa de Comercio indicó que para el año 2015 se destaca “el desempeño positivo” del sector de la construcción como consecuencia del “significativo impacto del ProCreAr” (AAVV, 2015: 72), siendo que la elevación de un 8,4 % en la tasa de construcción se debió en gran medida al crecimiento en la construcción de viviendas, que representó el 53,36 % del total de las obras nacionales (citado en Segura y Cosacov, 2019:3).

En la región patagónica se han concretado un total de 3055 créditos (Tabla 3.1) a través del programa, con una marcada incidencia de la línea destinada a la construcción de viviendas sobre terreno propio (1478 créditos). En relación a la distribución por ciudades, resulta llamativo el bajo impacto que ha tenido el Pro.Cre.Ar en la localidad de Comodoro Rivadavia, donde solo se otorgaron 267 créditos en una ciudad que en 2010 contaba con 177.061 habitantes (más que Bariloche y Cipolletti) y con un déficit cuantitativo que alcanza al 18,3 % de los hogares. En este sentido a la hora de analizar la incidencia del programa en cada localidad, es preciso poner en juego no solo la cantidad de habitantes y la escala urbana, sino la disponibilidad de tierras, las herramientas de gestión suelo y la capacidad técnica y operativa de los Municipios para generar operatorias de suelo que puedan ser adquiridas por beneficiarios del Pro.Cre.Ar.

**Tabla 3.1: Total de créditos Pro.Cre.Ar otorgados en Patagonia por tipo y localidad (2012-2019)**

	Bariloche	Puerto Madryn	Comodoro Rivadavia	Cipolletti	Caleta Olivia	Total Créditos Patagonia
Construcción	422	356	99	485	116	1478
Combinado	145	58	12	56	9	280
Ayuda	79	60	25	118	28	310
Materiales	67	23	55	67		212
Ampliación	62	61	27	66	22	238
Refacción	60	28	48	64	1	201
Complementario	9	4	1	3		17
Adquisición	2	1		2		5
DDU		198				198
ÑCS		116				116
<b>Total Créditos</b>	<b>846</b>	<b>905</b>	<b>267</b>	<b>861</b>	<b>176</b>	<b>3055</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Fondo Fiduciario Público PROCREAR

En relación al impacto territorial que ha tenido el programa y sus efectos sobre la estructura urbana de las ciudades, hay que destacar que la dinamización del sector inmobiliario y de la construcción se ha traducido en un fuerte incremento de los precios del suelo, atentando contra las metas iniciales. Al respecto el entonces titular de la ANSES, Diego Bossio, señaló que los precios de los terrenos se incrementaron entre el 80 y el 110 % en todas las provincias del país durante el primer año de implementación del programa (citado en Del Río, 2017: 278/279 y Segura y Cosacov, 2019: 5). Esto se explica en parte por la ausencia de mecanismos de producción de suelo urbano y de regulación de precios dentro del programa, a excepción de los desarrollos urbanísticos que estaban contemplados y de los cuales se pusieron

en marcha 97. La escasez relativa de suelo disponible provocó un fuerte aumento de los precios, incluso en tierras periféricas y de uso semi urbano, que incorporan en forma de renta las expectativas ante la dinamización del mercado inmobiliario.

Esta ausencia de políticas de suelo, fue atendida en el año 2014 a partir de la creación de la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano y del Fondo Fiduciario Público, cuyo objetivo estuvo orientado a la adquisición de tierras, preferentemente de dominio público, para el desarrollo de lotes con servicios destinados a beneficiarios de Pro.Cre.Ar. Esta política implicó un avance importante en términos de gestión de suelo urbano para vivienda. De manera complementaria se incluyeron líneas de crédito destinadas a la compra de terrenos o de viviendas a estrenar.

## **3.2. Acceso al suelo durante la posconvertibilidad: un análisis sobre las políticas públicas en San Carlos de Bariloche (2003-2015)**

*Pablo Marigo | Tomás A. Guevara*

### **3.2.1. Introducción**

La actual configuración urbana de Bariloche puede ser pensada como el resultado de múltiples factores, que a lo largo del tiempo han impactado en las dinámicas territoriales y en las lógicas de ocupación del suelo. Como señalamos en la caracterización inicial de la ciudad, el entorno ambiental y las características geográficas se han constituido en uno de los condicionantes “naturales” de la expansión barilochense. A su vez, el explosivo crecimiento demográfico, asociado al proceso de turistificación local (Núñez et al., 2018), fue acompañado por un temprano loteamiento de tierras provocando un alto consumo de suelo con baja densidad (muchas veces en terrenos poco aptos para ser habitados), generando una trama urbana extensa, fragmentada, poco consolidada y con marcados déficits de infraestructura urbana.

Por su parte debemos también hacer foco en los actores que, con sus diversas lógicas, hacen a la producción del hábitat local y que en su conjunto aportan a entender la territorialidad actual de la ciudad. En este sentido, en el Capítulo 1 hemos podido analizar la incidencia del mercado inmobiliario y la actividad turística en las condiciones diferenciales de acceso al suelo, donde el paisaje privilegiado se ha conformado como un componente diferencial que es apropiado en forma de renta, provocando un marcado aumento en los precios del suelo, por encima de la evolución

de los salarios promedios. Esto puede observarse en el funcionamiento del mercado de tierras de la ciudad, caracterizado por un alto componente especulativo y por una arraigada cultura patrimonialista, que privilegia el interés individual por sobre las necesidades colectivas de la comunidad local (Guevara y Nuñez, 2014).

Estas dinámicas productoras de ciudad estructuran las condiciones de acceso y uso del suelo urbano, a la vez que ponen en disputa los modelos de ciudad que se busca producir y las políticas públicas que para ello se deben instrumentar. El Estado es responsable entonces de promover el cuidado y la preservación de la comunidad, mediando entre los intereses de actores tan disímiles como los grandes propietarios de la tierra, desarrolladores y agentes inmobiliarios y las necesidades habitacionales de gran parte de la población. Estas atribuciones ratifican la potencial capacidad del Estado para encauzar el ordenamiento territorial, dirigir los procesos de expansión y, sobre todo, la facultad de intervenir en los mercados inmobiliarios y afectar las condiciones de acceso y explotación del suelo (Topalov, 1979).

En este apartado abordamos el rol del Estado en la estructuración urbana de Bariloche, para analizar en qué medida la lógica pública, a través de las políticas urbano-habitacionales, opera como agente transformador del territorio y modifica o no estas condiciones de acumulación desigual sobre las que se configuran las relaciones sociales. Entendiendo que en la configura-

ción de la ciudad se ponen en juego, además de los lineamientos urbanísticos, el acceso al suelo urbano, así como los usos y los significados que en él se estructuran (en definitiva, las condiciones para habitar la ciudad), interesa indagar acerca de los instrumentos regulatorios que son facultad del Estado para intervenir en el ámbito local y mediar entre los intereses contrapuestos que se constituyen en el mismo. Esta última tensión, propia del modo de urbanización capitalista, se torna más evidente en ciudades turísticas basadas en el medio ambiente, donde la disputa por la apropiación y el uso del suelo están atravesados por la principal actividad económica local. (Medina, Guevara y Marigo, 2018).

### **3.2.2. Planificación territorial y políticas urbanas**

Las políticas urbanas, en tanto campo que opera sobre las prácticas que prefiguran y dan forma a las espacialidades en las que se concreta cada modalidad de habitar (Gargantini et al., 2014), son un elemento central en las condiciones de acceso al suelo urbano y la vivienda. Sin embargo, la política urbana no se agota en la sanción de instrumentos normativos, ni en un código reglamentario, sino que deben pensarse como un conjunto de herramientas que permiten al Estado orientar el proceso de urbanización del territorio. Entre las múltiples problemáticas urbanas, estas regulaciones deben atender la ocupación del territorio con usos compatibles, la expansión territorial desordenada, el avance sobre áreas de fragilidad natural y ecológicamente sensibles, la dispersión de la población, la exclusión social, la desigualdad en el acceso a las oportunidades que representa la ciudad

y la fragmentación ambiental, entendiendo al ambiente como un sistema integrado.

Estos instrumentos de regulación y legislación urbana son un componente ineludible a la hora de desarrollar políticas de hábitat y planificación territorial, a la vez que inciden en el crecimiento de la estructura espacial y en las localizaciones a las que acceden los diversos sectores sociales. En la ciudad de Bariloche, el crecimiento urbano se ha planificado en diversas ocasiones (Lolich, 2011), pero sin embargo las tensiones de la expansión urbana no terminan de ser respondidas adecuadamente desde la política pública. En parte esto puede atribuirse a la centralidad que ha adquirido la actividad turística en los diversos ensayos de planificación urbana de la ciudad, desarticulando las necesidades habitacionales de la población local de las necesidades económicas y urbanas de la principal actividad productiva.

### **3.2.3. El código urbano en la construcción de la ciudad**

El andamiaje normativo vinculado al ordenamiento territorial de la ciudad cuenta con múltiples documentos técnicos que orientan el desarrollo urbano, pero que carecen de una planificación general que logre articularlos. La superposición de dos códigos urbanos vigentes (Código Planeamiento 80 y Código Urbano 95), un Plan Estratégico inconcluso, un Plan de Ordenamiento Territorial y la sistemática aplicación de excepciones normativas, son una clara manifestación de esta dificultad. A ello se debe sumar la sanción de innumerables ordenanzas que crean excepcionales parámetros de urbanización o alteran permisos de edificación previstos, sin existir un criterio o una sistematización que permita pen-

sar en un ordenamiento territorial que supere el estado actual. Como sostiene Valeo (2016), este mosaico de normativas genera innumerables situaciones de conflicto en la gestión territorial de la ciudad y atenta contra la capacidad estatal para direccionar el desarrollo urbano.

Abordar la incidencia de la normativa y los códigos urbanos en los procesos de producción del espacio urbano barilocheño durante la posconvertibilidad, nos lleva a poner en tensión la capacidad que tiene un cuerpo normativo sancionado 30 años antes, para encauzar las dinámicas urbanas actuales. En este sentido, uno de los problemas centrales que hacían a la “cuestión urbana” (Castells, 1977) hacia finales de la década del ‘70, cuando se sancionó el Código de Planeamiento (CP), era el acelerado proceso de expansión y fraccionamiento de las tierras ubicadas en el oeste de la ciudad, ponderadas por el entorno natural y el paisaje privilegiado y su impacto en términos ecológicos. Este intenso proceso de subdivisión parcelario, que no fue acompañado por la infraestructura correspondiente, lejos de ajustarse a las necesidades locales, estuvo traccionado por objetivos de especulación inmobiliaria (Abalerón, 1992).

Frente a ello, Medina (2017c) señala que la formulación del Plan Director (PD) de 1979 y el CP de 1980, tuvieron entre sus objetivos frenar las tendencias de crecimiento de la ciudad sobre las áreas boscosas de mayor valor ecológico, buscando mitigar el crecimiento difuso e ineficiente de la ciudad, el cual implicaba, además de los costos naturales, severas dificultades para asegurar la prestación de servicios. En contrapartida se proponía impulsar el crecimiento hacia el este de la ciudad, una zona de planicies y clima seco apto para edificaciones, y

desalentarlo en aquellas zonas poco aptas climáticamente, para la congregación de asentamientos habitacionales: el suroeste y el oeste. Junto a estas consideraciones ecológicas y conservacionistas del entorno natural, el autor también destaca un claro objetivo intervencionista sobre el mercado inmobiliario, ya que los nuevos parámetros urbanísticos atentaban contra la rentabilidad histórica de las tierras, fundamentalmente del Oeste, desalentando los fraccionamientos especulativos.

Sin embargo, la propia dinámica de los actores que intervienen en la producción de la ciudad tempranamente puso en jaque la orientación urbanística diagramada. En este sentido, el atractivo turístico de la ciudad, a través del funcionamiento del mercado inmobiliario, siguió reforzando el proceso de valorización y apropiación del suelo que los objetivos preservacionistas del CP pretendían desalentar, fundamentalmente en zona de lagos y montañas. De manera complementaria, la zona suroeste de la ciudad –la menos valorada por el mercado formal– fue el lugar donde los sectores populares lograron asentarse progresivamente, desbordando el uso agrícola-forestal que se pretendía estimular desde la normativa, con la consecuente escasez de infraestructura y servicios urbanos. Esta problemática de fondo sigue siendo uno de los nodos centrales del desarrollo territorial actual.

Esta dinámica territorial dio paso a la temprana sanción de diferentes ordenanzas y excepciones normativas que flexibilizaron los lineamientos del Código Urbano. Ha sido el propio Municipio quien en el Sur de la ciudad generó nuevos fraccionamientos (34 hectáreas, Barrio Unión y 2 de Abril) e incluso modificó parámetros urbanísticos del CP, para poder generar soluciones habi-

tacionales (Cooperativa 258) que atendieran la demanda habitacional de quienes se habían asentado en el sur del ejido. La persistente expansión sobre áreas suburbanas, también consolidó la formación de nuevas rentas del suelo en zonas sobre las que inicialmente se había restringido su uso residencial, comercial y de servicios vinculados al turismo. La admisión de estos usos, permitidos por ordenanzas o excepciones, convalidó la disposición de condiciones más ventajosas para la explotación de la tierra que derivó en la formación de rentas urbanas absolutas y diferenciales (primarias y secundarias).

La inadecuación entre los procesos urbanos y la normativa que los regulaba, sustentada en la sistemática aplicación de excepciones normativas y de concesiones mediante ordenanzas modificatorias, llevó a que finalmente en 1995 se sancionara el nuevo Código Urbano. El Código Urbano (CU) no solo buscó actualizar los usos del suelo y los parámetros de construcción, sino que, en contraposición al carácter conservacionista de su predecesor, el nuevo instrumento buscó implementar, a través de la planificación participativa, el planeamiento táctico continuo. Dotado de una gran flexibilidad, este procedimiento busca adecuar, modificar y transformar la normativa de acuerdo a las necesidades de cada caso puntual, estableciendo diferentes rangos de gestión, con sus respectivos tratamientos.

De forma sintética, el Rango Temático 1 permite la gestión y modificación del Estado sobre la normativa urbana vigente, el Rango Temático 2, actualmente suspendido, es para emprendimientos asimilables y compatibles con la normativa existente y el Rango Temático 3 es un procedimiento destinado a

“emprendimientos especiales” que solicitan normas urbanas particulares debido a sus excepcionales dimensiones, requerimientos constructivos, o usos no contemplados en la zonificación original dispuesta en el código de planeamiento, y que para ello necesitan de una aprobación especial. El mecanismo de este rango comienza con el análisis de viabilidad de la propuesta desde el Ejecutivo y luego por la Unidad Coordinadora (órgano conformado por los asesores técnicos del Concejo Municipal), quienes analizan el dictamen del poder Ejecutivo y aprueba o rechaza el proyecto urbanístico. En el ínterin de este proceso se supone que también participan en jornadas de Audiencia pública las Juntas Vecinales, los colegios de profesionales y el resto de la población que se interesa por las consecuencias del proyecto (Medina, 2013).

Este ordenamiento propuesto por el CU direcciona el planeamiento a una revisión continua y participativa, donde el territorio es dividido por delegaciones y unidades de gestión ambiental. Sin embargo, este código se ha aprobado parcialmente, quedando su efectiva aplicación limitada únicamente a la Delegación El Cóndor, donde rigen los nuevos usos e indicadores urbanos. Para el resto de la ciudad solo se ha aprobado la parte vinculada a características espaciales, ambientales y los usos del suelo, pero continúan vigentes los indicadores urbanísticos del Código de 1980. En la actualidad dicho CU sólo dejó definido los parámetros urbanos para la zona en el centro y el este de la ciudad, pero no resolvió la conflictividad por las pautas urbanísticas para el oeste del ejido municipal, donde existía un mayor número de reclamos y demandas, vinculadas con las dificultades de acceso al suelo y la tensión para preservar el valor paisajístico y

el uso de espacios públicos, versus la explotación y mayor aprovechamiento del suelo y del paisaje como recursos tangibles en el terreno (Rodríguez, 2019).

Como señala Valeo (2016), la superposición de ambos Códigos genera una aprobación incompleta donde la forma de construcción de la ciudad está desvinculada de las actividades a desarrollar, lo cual ocurre en la mayoría del ejido municipal. Donde sí se logró su aprobación completa (zona este), está desarticulada de los direccionamientos estratégicos de la ciudad en su conjunto. En esta línea se sostiene que la mera aplicación de la normativa no garantiza que los procesos de desarrollo se condigan con las políticas de planificación y menos aún que la posibilidad de modificación mediante los Rangos temáticos aporte una garantía de materialización de un modelo de ciudad.

Asimismo, esta situación pone en evidencia las dificultades que atraviesa el Estado local para sostener la planificación concebida, frente a dos lógicas de acceso al suelo diferenciadas, que terminaron cristalizando las tendencias de crecimiento que en la actualidad distinguen a Bariloche (Medina, Guevara y Marigo, 2018). Estas tensiones propias de la urbanización capitalista se ven acrecentadas en ciudades turísticas como Bariloche, a la vez que ponen en tensión la relación entre el espacio concebido, el espacio percibido y el espacio vivido. Esto da cuenta del carácter conflictivo del espacio urbano, en tanto que este último es producido socialmente (Lefebvre, 1974) y como resultado de las disputas por la imposición de sentido sobre las diferentes formas de producción, apropiación y consumo del mundo urbano.

Finalmente, y en relación a las modali-

dades de acceso al hábitat por parte de los sectores populares, en ninguno de los dos reglamentos se toman en cuenta los procesos de autoproducción del hábitat que ya existían en la ciudad, como tampoco se incluyó, dentro de los usos previstos o de las zonas especiales, la delimitación o prescripción de algún tipo de reserva para la construcción de planes habitacionales o loteos sociales por parte del Estado. Esta omisión no es exclusiva de Bariloche, sino que es propia del sistema normativo urbano de nuestro país, que se creó en el siglo XX pero que hoy sigue vigente, donde se borran las desigualdades socio espaciales a la hora de delimitar criterios urbanísticos, construyendo una ciudad deseada que omite la conflictividad y la desigualdad en el acceso al suelo.

#### **3.2.4. La cuestión del hábitat en agenda: políticas de suelo y planificación urbana**

La legislación urbana no se reduce a los códigos, sino que incluye a las herramientas relativas a la gestión del suelo y los planes o normativas que abordan el desarrollo urbano. Como hemos expuesto anteriormente, la recuperación económica post crisis del 2001 tuvo a la obra pública y la construcción de viviendas sociales como uno de sus ejes medulares, en tanto actividades que permiten potenciar la empleabilidad y traccionar cadenas productivas asociadas. Sin embargo, esta orientación, lejos de avanzar en la resolución de los déficits habitacionales, ha aumentado las restricciones en el acceso al suelo urbano a nivel nacional, lo cual se puso de manifiesto en los múltiples procesos de ocupaciones de tierra en la región patagónica que se desatan, aproximadamente, a par-

tir del año 2005 (Guevara, Paolinelli y Nussbaum, 2018; Finck et al., 2016; Bachiller et al., 2015; Laztra y Kaminker, 2015; Zapata y Giaretto, 2012)

En la ciudad de Bariloche, a la par que crecía la actividad del mercado inmobiliario orientada al sector turístico y la tenencia de vivienda como refugio de valor, la situación habitacional recrudecía como la contracara de este fenómeno especulativo, que se materializaba en un exponencial aumento del valor de m<sup>2</sup> en dólares estadounidenses, que en el período 2005-2008 implicó un 115 %. Como señala Guevara (2016), se daba entonces la aparente paradoja, como sucedió en muchas ciudades de nuestro país, que a pesar de recuperar poder adquisitivo en buena parte de la población y disponer de ciertos ingresos para (auto) construir la vivienda, no se hallaba suelo asequible para hacerlo. Este fenómeno generaba así una fuerte presión sobre la tierra vacante (pública y privada) y sobre los barrios que, aunque sea en condiciones informales, habían permitido el acceso al suelo, provocando una acelerada densificación de villas y asentamientos y reforzando procesos de hacinamiento e inequidad.

Este fue el contexto estructural en el que se sucedió un masivo ciclo de tomas de tierra en Bariloche entre 2006 y 2009, que puso en agenda la problemática habitacional y dio como resultado el diseño e implementación de una serie de normativas y políticas de gestión del suelo y planificación urbana, que contrastan con la escasa iniciativa de políticas públicas precedentes.

Creación del Banco de Tierras Municipal (BTM) O-1594-CM-2006: En plena emergencia de la crisis habitacional en Bariloche se crea, junto a otras medidas, el BTM, con el objeto de obtener y aumentar la disponi-

bilidad de tierras tendientes a satisfacer las necesidades relacionadas con el hábitat y equipamiento colectivo asociado, como espacio para el deporte, la cultura, la administración, la educación, la salud y la seguridad. La importancia de este instrumento radica en su capacidad para aumentar el patrimonio inmobiliario del Estado, poner en valor estos activos físicos y generar reservas estratégicas de suelo para desarrollo urbano y, a partir de estas acciones, operar e intervenir en el mercado de suelo (Reese, 2006). Sin embargo, los alcances en este sentido han sido prácticamente nulos. Los sucesivos pedidos de información pública en relación a las operaciones y la cantidad de tierras que integran el banco nunca han sido respondidos por las autoridades municipales y, en función de las operaciones relevadas, se sostiene que el BTM opera como el marco institucional donde se registran todas las parcelas de propiedad del municipio, pero carece de una política activa en relación a la obtención y compra/venta de suelo urbano con fines habitacionales, de desarrollo territorial o protección ambiental.

Creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social (IMTVHS) O-1815-CM-2008: De acuerdo a la normativa de su creación, el IMTVHS se conforma como el órgano de aplicación de las políticas sobre hábitat fijadas por el municipio, con el objeto de contribuir al acceso a la vivienda digna; disminuir el déficit habitacional de tierras, de equipamiento comunitario e infraestructura; promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat; garantizar la regularización dominial de los inmuebles; promocionar la demanda y financiar la oferta de viviendas y suelo urbano y regular la urbanización de asentamientos. Si bien el IMTVHS cuenta con autarquía administrati-



va, económica y financiera, los lineamientos de la política de hábitat son definidas por el poder Ejecutivo, que es además el encargado de nombrar a los tres miembros del directorio que dirige el Instituto).

Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial (RDU) O-2080-CM-2010 y O-2733-CM-2016: Los procesos de urbanización de una ciudad requieren que el suelo sea acondicionado a través de la construcción de redes de servicio e infraestructura, equipamiento colectivo y demás acciones normativas que permitan el desarrollo de las actividades de las que son soporte. Estas mejoras, que son concretadas mayormente por el esfuerzo colectivo a través de la acción del Estado, generan la valorización de los inmuebles involucrados, que en función de las localizaciones diferenciales son capitalizadas en forma de rentas urbanas o diferenciales por lxs propietarixs de dichas tierras, sin que esto haya implicado un esfuerzo o contribución por parte de este último. Frente a esta histórica apropiación privada del esfuerzo colectivo, los municipios vienen desarrollando diversos instrumentos para lograr captar, al menos parcialmente, parte de esta plusvalía urbana, en tanto recursos que son fundamentales para planificar y consolidar procesos de urbanización inclusivos y sustentables.

La ordenanza inicial (O-2080-2010) aprobada en Bariloche, si bien implica un avance significativo respecto a la regulación sobre el mercado del suelo, solo se aplica en situaciones referidas a actos administrativos que disponen de manera “indirecta” una mejora en las condiciones de explotación de los terrenos, cuyos propietarixs se ven beneficiadxs en el incremento del valor de sus propiedades. Sin embargo, no forman parte de los hechos imponibles las

acciones “directas” del Estado relativas a la realización de obras e inversiones públicas localizadas (Medina, 2013). De igual modo, allí se establece que el hecho generador es producido a solicitud de un privado, excluyendo la aplicación en aquellos casos que los beneficios derivados de iniciativas de planificación y gestión del suelo iniciados por el estado municipal, como por ejemplo el cambio de uso de rural a urbano de un sector del ejido municipal.

Otro punto llamativo fue que en la ordenanza original se excluyó de la aplicación de la normativa a los emprendimientos que involucren a Pymes locales y paradójicamente a los emprendimientos hoteleros y gastronómicos, siendo que estas dos actividades se relacionan de manera directa con la industria turística, que es uno de los sectores que mayor incidencia tiene sobre la valorización del suelo urbano en nuestra ciudad. Finalmente, dicha ordenanza excluía la posibilidad de abonar el pago de la renta en dinero, obligando a hacerlo en “especies” lo cual no se limitaba a tierra, sino que incluía pago con mobiliario. Como síntoma de esta decisión, se destaca que en “las dos primeras aplicaciones de esta norma, el porcentaje de valorización capturado por el estado fue abonado mediante el pago de una fotocopiadora y una camioneta utilitaria usada” (entrevista Arquitecto A, 2017), desvirtuando el objetivo último de esta herramienta de gestión del suelo, que debe propender a generar una redistribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización.

En el año 2016 y tras un extenso periodo donde esta herramienta prácticamente no había sido puesta en práctica, la misma fue modificada por la O-2733-2016, donde se incluyeron dentro de los hechos generadores de renta diferencial a las acciones

urbanísticas vinculadas a la hotelería y la gastronomía y a las Pymes. En la actualidad la normativa incluye como hechos generadores a las siguientes situaciones: a) El establecimiento o la modificación de todos o algunos de los siguientes parámetros urbanísticos (FOT, FOS, AEDI, SC); b) cambio de usos de la parcela a solicitud del interesado; c) Modificación del AIM (Área de implantación) y d) La autorización de subdivisión del suelo, cuando medie el cambio de uso o modificación de parámetros urbanísticos. Y el cálculo del RDU se efectúa sobre el valor del excedente en metros cuadrados que resulten de comparar los parámetros urbanísticos establecidos en la normativa vigente y los nuevos parámetros urbanísticos que se establezcan o modifiquen. Finalmente, la nueva forma de pago vigente puede ser mediante la transferencia al Municipio de un inmueble (dentro o fuera de la parcela en cuestión); a través de la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos (ajenas a las propias obligaciones del proyecto inicial) o mediante dinero en efectivo.

En la actualidad la aplicación de la ordenanza se encuentra activa, pero existe cierto déficit en relación a la cantidad de proyectos que realmente alcanza. En los casos en los que se ha aplicado la normativa actualizada (Club de Campo Dos Valles; Loteo Las Victorias; Terminal de Ómnibus Esandi) se han logrado desarrollar proyectos urbanísticos de interés social (Loteo Social Valle Azul) o se han conseguido tierras que pasaron a integrar el Banco Municipal de Tierras. En este sentido se debe promover que la participación en la renta diferencial se constituya en una herramienta de regulación que persiga criterios claros, coherentes e integrados a un plan urbano

y no que reedite la burocratización de un trámite más que hay que atravesar para la habilitación indiscriminada de usos y capacidades constructivas (Medina, 2013).

Aplicación de Contribuciones por mejoras (O-2145-CM-2011): De los diversos instrumentos de gestión de suelo que buscan capturar parte de la plusvalía producida por la acción pública, la contribución por mejoras o contribución por valorización es una herramienta de gran tradición en nuestra región y en el mundo. Puede ser pensada como una potestad tributaria del Estado, a partir de la cual se le transfiere a lxs beneficiarixs directxs de una obra pública, que como consecuencia ven incrementado el valor de su propiedad, el total o parte del costo de dicha obra pública. En este sentido suelen incluirse tanto los casos en que genere la valorización de las propiedades o, alternativamente, que paguen por la propia obra, aun cuando tal obra sea una necesidad para la comunidad y no solamente el fruto de la voluntad de aquellxs propietarixs. Es decir que no solo se busca recuperar parte de la valorización producida por el esfuerzo colectivo, sino que se convierte en una fuente de financiamiento, aportada por los propietarios afectados, para la ejecución de las obras de infraestructura. No debe ser pensada como una tasa, ya que no existe una prestación de un servicio público de manera individual para cada inmueble, y no es un impuesto, ya que no corresponde al valor del predio. La particularidad de este instrumento radica en que responde directamente a una necesidad social y que exige una participación directa de cada contribuyente de acuerdo a su beneficio, en algunos casos, en función de su capacidad de pago, siendo directa la relación entre lo que se paga y el retorno por parte del Estado (la obra realizada).

En Bariloche, la legislación establece que la contribución es obligatoria para todo propietario o poseedor a título de dueño que se vea beneficiado por el incremento de su valor real, como consecuencia de la ejecución de una obra de utilidad pública municipal. Las obras públicas sujetas al presente régimen son aquellas relacionadas con mejoramiento vial, pavimento, cordón cuneta, veredas, agua, gas, riego, cloacas, alumbrado público, electricidad, comunicaciones y señales débiles, desagües pluvio-aluvionales. Se incluyen tanto las obras de infraestructura que se realicen en fraccionamientos y las obras de ampliación, reemplazo o adecuación de redes que ejecuten entidades o empresas prestatarias de servicio, quedando excluidas las conexiones domiciliarias de servicios. A la hora de calcular el costo de una obra para ser soportada por los beneficiarios, se establece que el Departamento Ejecutivo es quien determina el área dentro de la cual se expande la influencia de la obra pública, que comprende a todas las propiedades frontistas de las arterias por donde se ejecuten las mismas y en función de esto se hará el prorrateo de la obra. Dicha contribución por parte de cada beneficiario se calcula sobre la base de precios al contado de la obra, y no puede exceder el 33 % del valor del inmueble con la mejora incorporada.

A pesar de lo detallado en la normativa, esta herramienta tributaria ha tenido una aplicación limitada desde su creación hasta la fecha, sin quedar en claro el criterio de las obras que son afectadas. No obstante, a partir del 2018 y en el marco de las crecientes dificultades económicas del gobierno municipal de Gustavo Genusso, se ha dado impulso a este instrumento en diversas ocasiones.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2011: De acuerdo al documento oficial, el objetivo de este plan es “dar respuestas necesarias, específicas y urgentes a los desequilibrios urbanos que se presentan en el ejido municipal, con la finalidad de organizar el territorio, para mejorar la calidad de vida de la población, propiciar la inclusión social, mitigar los riesgos y reducir el impacto ambiental”, proponiendo una planificación ordenada y de revisión continua del territorio. Para ello, a lo largo del plan se desarrolla un diagnóstico sobre los principales problemas urbanos (agrupados en dos grandes ejes: ciudad policéntrica, compacta, conectada y accesible y consolidación urbana) y luego se proponen tres líneas de acción para el ordenamiento territorial: Políticas, Instrumentos y Proyectos.

Este documento elaborado en el año 2011 permitió poner en discusión varios indicadores poblacionales y urbanos de la ciudad, hasta entonces desconocidos. El POT señala que en ese momento el ejido urbano tenía una superficie de 27.470 Ha (274,70 km<sup>2</sup>), de la cual según la normativa vigente el 79 % del total es pasible de urbanizar (21.616 Ha). De este total, en el año 20 se encontraban urbanizadas 10.160 Ha (101,60 km<sup>2</sup>), lo cual representa el 37 % del total del ejido, con una densidad promedio de 3,94 hab/Ha, con una clara concentración poblacional en la zona céntrica y algunos barrios de la zona sur y con una marcada dispersión a lo largo de los ejes Este y Oeste. Resulta sugerente que de acuerdo a los cálculos del POT, la población máxima admitida es de 1.100.000 habitantes, de los cuales 850.000 se localizaría en la zona Oeste (Lago Moreno y Cerro Otto), donde se presenta la menor aptitud para la urbanización y a su vez es el mayor atractivo turístico (POT, 36).

Entre los problemas urbanos se hace énfasis en la fragmentación ambiental del ecosistema urbano-rural, la ocupación del territorio con usos no compatibles a la vocación del suelo, la expansión territorial desordenada con altos costos urbanos y ambientales, el avance sobre áreas de fragilidad natural, la dispersión de la población y la exclusión social. En este sentido el POT pone de manifiesto que el proceso de urbanización de la ciudad ha incorporado tierras al uso urbano, sin antes haber determinado las demandas y haber establecido las políticas sobre el territorio, la mayoría de las veces impulsada por la dinámica del mercado, promoviendo el desarrollo de barrios sin infraestructura o equipamiento o asentados sobre áreas ambientalmente no aptas para la urbanización. Asimismo, se reconoce que no existen áreas norma-

tivamente viables para la instalación de industrias, establecimientos productivos y centros de transferencias (situación que actualmente está siendo abordada a través de la creación del Parque Productivo Tecnológico Industrial Bariloche, PITBA). Respecto a la problemática habitacional el POT reconoce el sostenido déficit habitacional, pero hace un diagnóstico escueto, que finalmente no se ve articulado con una propuesta de política concreta, como si se desarrolla con otros ejes de diagnóstico (en general el POT desarrolla planes vinculados a Grandes Proyectos Urbanos, proyectos para tierra vacante; nuevas clasificaciones y usos del suelo re funcionalización de puntos turísticos y algunos proyectos de equipamiento colectivo, pero se queda solo en una etapa de diagnóstico en lo que refiere a servicios e infraestructura y vivienda).

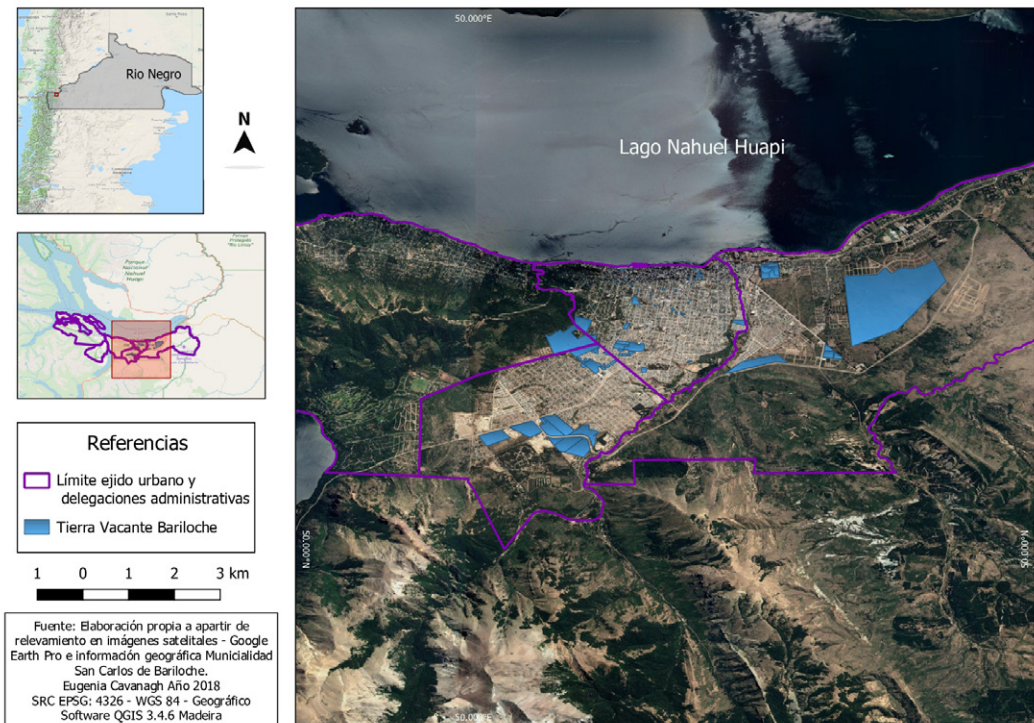


Figura 3.1: Tierra Vacante en el ejido urbano de San Carlos de Bariloche. Fuente: Elaboración propia.

A pesar del importante hito que significó el POT en tanto que fue el primer proyecto que planteó la necesidad de abordar la problemática ligada a la construcción de la ciudad, atendiendo a los aspectos económicos, sociales, legales, institucionales y físicos del territorio y superando los objetivos normativos de los códigos urbanos, el plan nunca logró ser aprobado por el Concejo Municipal. En la actualidad y por la resolución 3253-I-2011 el POT se ha aprobado como Guía de Planeamiento y como documento técnico de consulta para las acciones de planeamiento urbano, pero sin un carácter de ordenanza u obligatoriedad.

Este breve recuento de los instrumentos creados, a lo cual debemos agregar la declaración de Emergencia Habitacional en los años 2008, 2009 y 2011, pone de manifiesto que durante la primera década del siglo XX la cuestión habitacional y en un sentido más amplio la necesidad de abordar el desarrollo urbano de la localidad, se ha puesto en agenda, en gran medida por las restricciones en el acceso al suelo urbano de gran parte de la población local. Como respuesta a esta situación, el Estado ha desplegado diversas herramientas de planificación y gestión urbana, con vistas a intentar reordenar el proceso de urbanización.

Las ordenanzas y planes reseñadas suelen coincidir en el diagnóstico sobre la problemática urbana de Bariloche: rápido loteo del territorio, fragmentación, dispersión, baja densidad, predominio del mercado en el acceso al suelo, falta de infraestructura y equipamiento colectivo y centralidad de la actividad turística en la estructuración socio urbana local. Sin embargo, resulta paradójico que entre las ac-

ciones propuestas se sigue reforzando la dependencia sobre la actividad turística y se reproduce la falta de articulación entre las políticas o planes urbanos y el desarrollo de la actividad turística (Barrios, 2018), siendo relegadas las políticas públicas o planes específicos destinados a resolver la problemática habitacional y de acceso al suelo.

### **3.2.5. Políticas habitacionales**

#### ***Construcción de Viviendas Sociales y Mejoramientos habitacionales***

En nuestro país la estructura financiera de los Estados locales, en particular de las ciudades intermedias, suele dificultar la capacidad que se tiene desde la órbita municipal para construir planes de viviendas nuevas, excepto intervenciones puntuales y poco masivas. Sin embargo, suelen ser los municipios los encargados de generar, obtener y poner a disposición el suelo urbano para la construcción de soluciones habitacionales canalizadas a través de fondos provinciales o nacionales. En este sentido, las políticas habitacionales impulsadas por la Municipalidad de Bariloche durante nuestro período de análisis se han focalizado, por un lado en la regularización dominial de los barrios populares ubicados sobre tierras fiscales (con limitados avances) y en la ejecución de cierto mejoramientos habitacionales (esencialmente desarrollo de obras vinculadas al PROMEBA) y, por el otro, en la gestión local de suelo para la construcción de vivienda nueva, fundamentalmente proveniente del Programa Federal de Vivienda, en articulación con el Instituto Provincial de Planificación de la Vivienda (IPPV).

En cuanto a los programas con finan-

ciamiento provenientes del Estado Nacional, a partir de la Tabla 3.2 se observa que entre 2003-2015 se han producido 3640 soluciones habitacionales (de las cuales 374 son mejoramientos), pertenecientes mayormente al Plan Federal de Viviendas. Si bien el acumulado de viviendas construidas es significativo respecto a otras localidades de la región, el promedio arroja 280 viviendas por año. De acuerdo a las estimaciones realizadas por Guevara, Medina y Bonilla (2016) a partir de datos censales del 2010, para el año 2015 el déficit habitacional acumulado de la ciudad era de 10.492 hogares (26,7 % del total de hogares). Proponiendo una meta alcan-

zable, con vistas a reducir este déficit en un plazo de 10 años, los autores señalan la necesidad de realizar 1795 soluciones habitacionales por año. Si bien este total no responde únicamente a las soluciones producidas por el Estado, sino que debe incluir la producción mercantil de vivienda y otras formas de autoproducción del hábitat, esto permite contrastar la cantidad de soluciones construidas en función del déficit existente y poner en relieve la necesidad de articular la producción masiva de viviendas con otro tipo de operatorias que faciliten el acceso al suelo y la vivienda a aquellos sectores que no resultan beneficiarios de los programas llave en mano.

**Tabla 3.2.: Soluciones habitacionales en S.C. de Bariloche (2003-2015)**

Viviendas	Tipo de obra	Operatoria	Barrio	Localización	Beneficiarios
368	VIVIENDA NUEVA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO	645 viviendas	Sur	UPCN/sindicato de camiones/ Coop. Viv. Rio Negro
277	VIVIENDA NUEVA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO	645 viviendas	Sur	UPCN/sindicato de camiones/ Coop. Viv. Rio Negro
279	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	270 viviendas	Este	UNTER/FFAA/ Relocalización Barda Ñireco
60	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 LEY 3303	San Francisco	Este	
130	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 LEY 3303	130 viviendas	Este	
40	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 - REM 266	40 viviendas	Este	

20	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	P 2000 - AMPL DE-CRETO 1285/03	20 viviendas	Este	Consortio Nahuel Hue
134	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL	134 viviendas Omega	Centro	
120	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL	120 viviendas	Este	Consortio San Francisco
297	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II - SUBPROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA	Barrio 2 de Abril	Sur	
374*	MEJORAMIENTO HAB.	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II - MEJOR VIVIR	Barrio 2 de Abril	Sur	
180	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	Barrio 180	Este/	
Oeste	Consortio Circunvalación y Mutual Judicial				
199	VIVIENDA NUEVA E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA		Este	Cooperativa Rio Iguazu / Prefectura
70	VIVIENDA NUEVA, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO COMUNITARIO	PROMEBA I	Vivero	Centro	
136	VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL I	136 Nahuel Hue	Sur	
20	VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PROMEBA II	Barrio Unión	Sur	
135	VIVIENDA NUEVA Y EQUIPAMIENTO COMUNITARIO	MISIÓN SUEÑOS COMPARTIDOS	10 de Diciembre	Centro	

121	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 80138-2015 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este*	Este	SOYEM/ATE/ UNTER
80	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 29997-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este*	Este	SOYEM/ATE/ UNTER
120	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 79993-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este*	Este	SOYEM/ATE/ UNTER
80	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 29998-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Altos del Este*	Este	SOYEM/ATE/ UNTER
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 80140-2014 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte*	Sur	
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 80139-2014 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte*	Sur	
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 79996-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte*	Sur	
100	VIVIENDA NUEVA	TECHO DIGNO Expte 79995-2016 y Fondos Prov. Rio Negro	Frutillar Norte*	Sur	
3640					
Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por IPPV. *Planes aún no finalizados.					

Hay que destacar que las 801 viviendas pertenecientes al programa TECHO DIGNO, a más de 5 años del comienzo de su ejecución, aún continúan sin ser terminadas y no cuentan con la infraestructura de servicios básicos para su habitación. En este sentido, en el año 2019 el IPPV se ha hecho cargo de financiar 376 de estas viviendas para poder finalizarlas, ya que los fondos nacionales originales se encuentran en medio de una disputa judicial por un pre-

sunto desvío de fondos<sup>49</sup>.

Otro aspecto interesante respecto a los beneficiarios de los planes de vivienda nueva, es que en Bariloche se ha consolidado el acceso a través de cooperativas de vivienda u organizaciones sindicales/gremiales, pero que no intervienen en su proceso de producción ni en la localización (a cargo de grandes empresas contratistas y del municipio respectivamente). Este criterio, que como ya veremos se repite en el caso de

49. <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/martini-viaja-por-denuncia-de-malversacion-de-fondos/107503>



los lotes sociales, puede convertirse en una interesante estrategia de acceso al suelo a través de la organización colectiva, con vistas a lograr proyectos de mayor integralidad en relación al proceso de habitar, que incorporen componentes organizacionales, políticos y culturales. No obstante, y más aún en las modalidades de vivienda llave en mano, pareciera que el acceso a los programas a través de organizaciones intermedias ha funcionado como un mecanismo utilizado por el Municipio para organizar y descomprimir la fuerte demanda en un contexto de crisis habitacional.

Respecto a la ubicación de las obras realizadas, mayormente en los ejes Sur y Sur-Este, no hacen más que reproducir los patrones de localización residencial impulsados por la lógica mercantil, ubicando a los sectores populares que acceden a la vivienda a través del Estado en las periferias, alejado de las centralidades urbanas y con un importante costo para el propio Estado en cuanto a la necesidad de realizar importantes obras de infraestructura básica para poder entregar las viviendas. En este sentido la localización de las viviendas debe ser tomada en cuenta a la hora de problematizar la incidencia de las políticas habitacionales en los procesos de expansión de la mancha urbana y en su capacidad para acentuar o morigerar procesos de segregación socio espacial y posibilidades diferenciales de acceso a la centralidad urbana. De igual modo resulta interesante ver cómo esas tierras periféricas que pudo disponer el Municipio han generado importantes rentas en las zonas linderas y hoy son zonas atractivas para el capital inmobiliario, que busca expandir las zonas de influencia a través de nuevas modalidades habitacionales disputando las zonas periféricas antes desatendidas.

Asimismo, resulta relevante que ninguna de las intervenciones se haya realizado en el Oeste de la ciudad, donde se encuentran las tierras más apetecibles para el mercado inmobiliario por su alto valor paisajístico y la consecuente renta que genera. Vale destacar que en el Oeste de la ciudad y contrario al discurso hegemónico que ha primado en el relato sobre la configuración urbana local, existen barrios populares con serias deficiencias cualitativas y cuantitativas en términos habitacionales y con una insuficiencia de servicios básicos, pero que sin embargo no fueron destinatarios de ninguna de las políticas en cuestión.

Esta concentración de las viviendas en la periferia Sur y Sureste permite también poner en debate cuál es la visión que el Estado tiene sobre la legitimidad que tienen o no ciertos sectores sociales para acceder al espacio público y a las zonas de mayor valor paisajístico con fines residenciales e incluso recreativos. Estas disputas y apropiaciones involucran, tanto a las acciones de planificación, regulación y materialización, como a las representaciones, usos y apropiaciones que se hacen del espacio urbano (Marcus, 2010 y 2017), exponiendo la tensión permanente entre el espacio concebido (abstracto e instrumental) y el espacio vivido (imprevisto, espontáneo, desbordante y heterogéneo) (Delgado, 2013). Esta elaboración conceptual implica la construcción de un determinado orden público, que establece usos, comportamientos y sujetos que son legítimos de participar de los espacios públicos mejor valorados -en nuestro caso los circuitos turísticos- y que pretende consolidar al espacio público como lugar de consumo, entretenimiento, circulación y relaciones sociales precarias, a fin de anular la

conflictividad, garantizar la apropiación privada del espacio e invisibilizar las desigualdades sociales que se manifiestan y reproducen en el territorio.

En relación a la producción de mejoramientos habitacionales, en el período 2003-2015 no hubo programas específicos impulsados desde la órbita municipal, a excepción de las intervenciones puntuales que se realizaron en situaciones de emergencia desde el IMTVHS. Recién a partir del año 2016, el municipio, en articulación con la ONG FOVISEE, ha desplegado un programa denominado “Sustentabilizar Hogares”, que tiene como objetivo mejorar la calidad constructiva y la eficiencia energética de viviendas en situación precaria, con vistas a reducir los déficits cualitativos. No obstante, luego de 4 años de vigencia del programa, se han realizado alrededor de 250 intervenciones<sup>50</sup>, lo cual es un impacto de poco alcance en relación a los hogares con déficit ya señalados.

El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPYV), se ha convertido en la principal línea de financiamiento para realizar mejoras en los barrios populares ya existentes. En el caso de Bariloche y cómo podemos ver en la Tabla 3.3, casi la totalidad de las 13 obras ejecutadas estuvieron vinculadas a la ampliación de las redes de infraestructura existentes, con vistas a lograr una mayor accesibilidad a los servicios básicos. En menor medida, como los casos de Vivero, 34 hectáreas y Omega, los recursos fueron destinados a la construcción de equipo comunitario. Respecto a la localización de estas obras, excepto en el caso de Vivero, las 12 restantes pertenecen a la Delegación Pampa de Huenuleo, donde se asientan la mayor parte de los barrios populares de la ciudad y donde se registran los mayores déficits de infraestructura según datos del Censo 2010.

**Tabla 3.3.: Datos oficiales de PROMEBA en San Carlos de Bariloche**

Barrio	Estado	Monto
34 Hectáreas -Pampa de Huenuleo	Terminado	13.723.427,02
Delegación Pampa de Huenuleo Red de Cloacas E1 - Bº Frutillar	Terminado	53.927.705,65
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E1	Terminado	72.081.860,45
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E2	Terminado	27.246.050,19
Delegación Pampa de Huenuleo Equipamiento Centro Comunitario Bº El Maitén	Terminado	3.934.946,34
Delegación Pampa de Huenuleo Equipamiento Comunitario Centro de Salud	Terminado	8.924.681,90
Delegación Pampa de Huenuleo Equipamiento Comunitario CDI Bº Omega	Terminado	6.534.283,86
Delegación Pampa de Huenuleo Completamiento Red de Gas	Terminado	10.410.948,22
Delegación Pampa de Huenuleo Red de Cloacas E2 - Bº Frutillar	Terminado	96.442.463,35

50. <https://www.fovisee.org/sustentabilizar-hogares/bariloche-prov-de-rio-negro-argentina-2016/>

Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E3 - Nahuel Hue, Malvinas	En ejecución	60.584.731,77
Delegación Pampa de Huenuleo Desagües Pluviales E4 - Nahuel Hue, Malvinas	Terminado	98.327.242,29
Delegación Pampa de Huenuleo Completamiento Red de Gas - E2	En ejecución	97.946.566,97
El Vivero - Delegación Urbana	Terminado	2.367.835,01
<b>TOTAL PRESUPUESTO PROMEBBA</b>		<b>\$ 552.452.743,02</b>
Fuente:Elaboración propia a partir de datos oficiales del programa disponibles en la web <a href="https://www.promeba.gob.ar/">https://www.promeba.gob.ar/</a> proyectos		

A nivel provincial, en el año 2012 se creó el programa “Habitar Río Negro”, en articulación con los municipios rionegrinos, con el objetivo de mejorar el hábitat y la vivienda de las familias de menores ingresos mediante el financiamiento de materiales y/o mano de obra para la construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas existentes, obras de infraestructura y equipamiento urbano. La propia página web del IPPV informa que a la fecha de consulta (septiembre 2020), en casi 8 años, se han realizado en toda la provincia 450 intervenciones, a lo cual deben sumarse los escuetos montos del financiamiento otorgado a cada hogar, que en la mayoría de los casos no alcanzaban a cubrir el total del presupuesto previsto por la obra.

### 3.2.6. Lotes sociales<sup>51</sup>

La producción de lotes con servicios es un componente central dentro de las políticas urbanas municipales y resulta clave a la hora de analizar la informalidad urbana y las dificultades de acceso al suelo urbano. Las diversas operatorias se centraron en

proyectos de loteos sociales con servicios (o con el compromiso de servirlos) con el objetivo que las familias auto construyan su vivienda o puedan acceder, como adjudicatarios del lote, a programas de vivienda llave de financiamiento nacional. De acuerdo a las ordenanzas que avalan cada proyecto urbanístico es posible estimar que hasta el año 2015 se han producido cerca de 2095 lotes, en aproximadamente 125 hectáreas.

Al haber transcurrido casi 10 años desde el inicio de estas experiencias, que se han consolidado como una política implícita (Torres, 1993), resulta central analizar la capacidad que ha tenido el Estado para efectivamente producir suelo urbano servido y asequible. Asimismo, se debe poner atención en la localización de dichos loteos en relación a la estructura urbana de la ciudad y el nivel de apropiación que ha tenido por parte de lxs sujetxs beneficiarixs de dicha política.

El Estado Municipal, a través del IM-TVHS generó operatorias de producción de suelo urbano, utilizando diferentes instrumentos para la adquisición de las tierras: la afectación de reservas fiscales, la compraventa, la expropiación y la recu-

51. Este apartado está basado en Guevara, Marigo y Cavanagh (2020). 52. <https://diarioene.com/index.php/featu>

peración de plusvalías. La principal y casi exclusiva vía de acceso a los lotes sociales ha sido a través de alguna organización intermedia, como Cooperativas de Vivienda o Asociaciones Sindicales. En aquellos casos donde los beneficiarios de

los lotes eran sujetos individuales inscritos en el registro de demanda del IMTVHS, ha sido dicha institución quien ha involucrado a los destinatarios en alguna cooperativa preexistente o creada ad hoc para poder aglutinar estas situaciones.

**Tabla 3.4: Producción de lotes sociales en Bariloche. 2001-2015.**

	Has.	Lotes	Forma de adquisición
Frutillar Norte – 26,5 has.	26,5	557	Expropiación
Altos del Este – 35 has.	35	687	Compraventa
Valle Azul	45	605	Afectación reserva fiscal
Los Abedules	10	135	Recuperación de plusvalías
Las Victorias	9	111	Afectación reserva fiscal
<b>TOTAL</b>	<b>125,5</b>	<b>2.095</b>	

Fuente: Extraído de Guevara, Marigo y Cavanagh (2020).

Si bien el IMTVHS se reserva la potestad de control y fiscalización de estas operatorias, la realidad marcó que esta capacidad fue muy escasa, cuando no nula. Entre los requisitos que el Instituto demanda a las entidades intermedias está la inscripción de los pres adjudicatarios en el registro de demanda, donde se corrobora que éstos no sean propietarios de otros inmuebles y se les hace un informe social para garantizar la adecuada focalización de la operatoria. No obstante, por el propio dinamismo de estos procesos y su prolongada duración en el tiempo, los pres adjudicatarios fueron cambiando a lo largo del tiempo, flexibilizando los controles sobre los nuevos inscritos desde las cooperativas.

El otro punto central en la relación entre el Estado y las organizaciones es el económico. Por un lado, se puso de manifiesto la falta de reglamentación y la incapacidad de fiscalización estatal sobre el precio que las cooperativas venden la tierra a sus asociados, siendo que aquellas han adquirido

las tierras a valor social (el cual recién en 2016 ha sido fijado por ordenanza). Esto implicó fuertes tensiones en relación a la sobre ganancia que algunas cooperativas sin fines de lucro han generado, sin que esto se traduzca en mejoras del proyecto urbanístico.

Por otro lado, tampoco hubo mecanismos de control, ni hemos podido acceder a datos oficiales sobre el nivel de recuperación que el IMTVHS ha tenido en relación al monto de las tierras públicas vendidas. Esto ha provocado, que a pesar de que los asociados abonaban las cuotas mensuales, en algunos casos no se abonaba el valor total de la tierra al Municipio, lo cual afectaba la capacidad financiera del Estado para poder avanzar en la urbanización de los loteos o en nuevas operatorias, siendo que el presupuesto del IMTVHS está compuesto por donaciones y por los recuperos que realiza en las operaciones propias y del Banco de Tierras Municipal.

El estado actual de estos proyectos

muestra que aproximadamente menos del 10 % de los 2095 lotes producidos se encuentra habitado. Al tratarse de loteos masivos (proyectos cercanos a las 700 soluciones habitacionales), la falta de infraestructura y servicios básicos ha sido el principal limitante. Se da incluso la situación de que en muchos de estos loteos se encuentran terminadas las casas construidas por el IPPV, pero al no contar con ninguno de los servicios, las mismas no pueden ser entregadas ni habitadas.

En términos generales, se puede postular que estas operatorias implicaron cierto nivel de asociación público privada entre el Estado Municipal y organizaciones inter-

medias, pero con una falta de claridad total sobre las cargas y beneficios de dichos acuerdos. Existió un desequilibrio manifiesto entre la relación entre el Estado y estas organizaciones, por eso planteamos que esta política implicó una privatización de hecho de la política habitacional municipal, donde el financiamiento para la producción de los lotes era provisto casi en su totalidad por el Estado en alguno de sus niveles, pero el Estado perdía el control de la operatoria en manos de privados. Asimismo, el grado de urbanización que han alcanzado los proyectos y el nivel de apropiación y habitación por parte de los destinatarios, ha presentado resultados muy dispares.

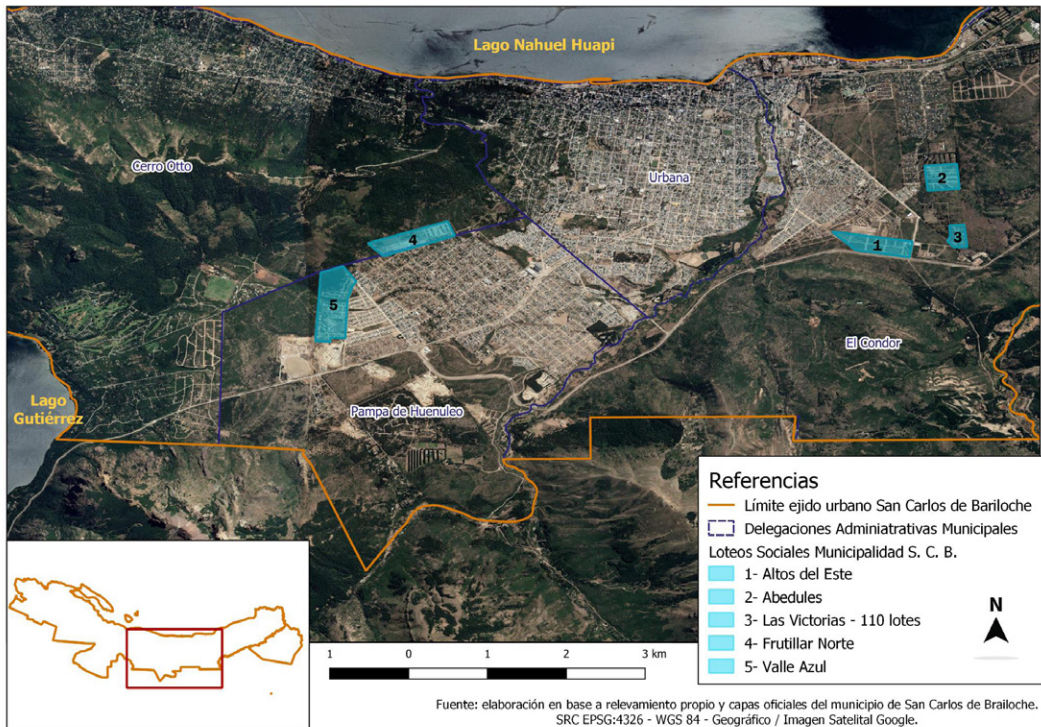


Figura 3.2: Proyectos de lotes con Servicios en San Carlos de Bariloche (2003-2016)  
Fuente: Elaboración propia.

En relación a esto, se plantea que el Estado local ha resultado hábil para producir suelo nuevo mediante la aplicación

de distintos instrumentos de gestión del suelo, combinando operatorias completamente estatales, con otras mixtas o ente-

ramente privadas que eran declaradas de interés social, pero no ha tenido la misma capacidad para urbanizar las tierras incorporadas. Se sostiene que la localización de los loteos sociales, en comparación con las tierras de potencial urbanizable y con la estructura urbana local, así como la falta de articulación con políticas urbanas integrales, explican en parte estas deficiencias. Si a esto sumamos la incapacidad o la falta de voluntad para fiscalizar las operatorias puestas en marcha, es posible afirmar que no fue tanto un problema de recursos, sino de gestión.

### **3.2.7. Urbanización y regularización de barrios populares**

A pesar de las diferentes gestiones transcurridas y de los distintos instrumentos normativos creados, la política habitacional sobre los asentamientos y barrios populares en el período 2003-2015 se puede caracterizar como un “dejar hacer” sobre los procesos de ocupación que se fueron generando y una ausencia de políticas públicas que aborden los procesos de urbanización de los históricos barrios informales de la ciudad. Las regularizaciones se han limitado mayormente a la cuestión dominial y en general fueron promovidas por lxs propixs vecinxs y organizaciones de base. En este sentido, a excepción del barrio 10 de Diciembre ninguno de los procesos de regularización ha incluido a la totalidad de los hogares del barrio. Si bien la convivencia de múltiples situaciones dominiales en un mismo barrio explica parte de esta dificultad, la ausencia de una decisión política concreta e incluso la falta de ejecución de instrumentos como la expropiación o la prescripción administrativa han redu-

cido el alcance de las experiencias impulsadas. Este proceso de regularización por goteo se puede rastrear en barrios como Arrayanes, Vivero, Nahuel Hue, Frutillar, 2 de Abril, Nuestras Malvinas, en donde se avanza de forma individual y sin quedar claro los criterios que determinan la selección de algunos lotes por sobre otros.

La experiencia del barrio 10 de diciembre, analizado por Guevara y Nuñez (2014) resulta paradigmática de la tensión entre el desarrollo económico y el desarrollo urbano, ya que se trata de un barrio asentado sobre dos manzanas ubicadas en lo que ahora forma parte del radio céntrico y comercial de la ciudad, lo cual ha motivado múltiples intentos de relocalización por el valor que han adquirido dichas tierras y, como sostienen lxs autorxs, porque rompe con la lógica hegemónica de los sectores que habitan las centralidades. Como ya se ha dicho, esto se ve acentuado en el contexto de una ciudad turística que busca recrear una imagen de ciudad ideal para el consumo y la recreación, pero exenta de conflictos urbanos. Este barrio, creado en la década de 1950, logró recién en 2006 a través de las ordenanzas municipales 1586-CM-2006 y 1785-CM-2007 la regularización dominial de los lotes y la aprobación del proyecto urbanístico propuesto por los vecinos y vecinas. Recién en 2009 y a través de un convenio entre el Municipio y la Fundación Madres de Plaza de Mayo se avanzó en la construcción de las viviendas nuevas en el marco del programa “Sueños Compartidos” pero que aún continúa inconcluso.

Otra de las herramientas para avanzar en la regularización de los barrios populares es la Ley 24374 “Ley Pierri”, que en Río Negro fue reglamentada a través de la

ley provincial 3.396, y a las cuales adhirió Bariloche mediante la ordenanza 1283-cm-2003. La sanción de esta normativa dio lugar a la discusión provincial y local sobre la necesidad de avanzar en una política de regulación dominial amplia, más allá de las experiencias puntuales ya señaladas. Guevara, Paolinelli y Nussbaum (2018) señalan que al comienzo de esta discusión la propia municipalidad calculaba en más de diez mil lotes en condiciones de ser regularizados en ese marco. Sin embargo durante 13 años no hubo avances de ningún tipo sobre la instrumentación y aplicación de la Ley Pierri, siendo que recién a fines de 2013, el IPPV que es la autoridad de aplicación firmó un convenio con la Municipalidad de Bariloche por el cual delegó la aplicación de la normativa dentro del ejido, y en 2014 se puso en marcha el proceso a través del IMTVHS, iniciando las carpetas para regularizar algunos lotes de barrios como Virgen Misionera y Nahuel Hue, Villa Llanquihue, El Progreso, Lera, Mutisias, entre otros. Sin embargo, en septiembre de 2020, a más de 25 años de sancionada la Ley Nacional 24.374 y a 17 años de la adhesión municipal, no se ha regularizado dominialmente ni un solo lote en la ciudad de Bariloche.

En relación a procesos de desalojo o erradicaciones forzosas, esta no ha sido una modalidad extendida en la historia de nuestra ciudad, a excepción del caso de “La Barda del Ñireco”, cuyos habitantes fueron relocalizados en el barrio del IPPV “270 viviendas”. No obstante, esto no implica una aceptación ni un acompañamiento de los procesos de autoconstrucción del hábitat desde la órbita estatal local. Por el contrario, el municipio a través del IMTVHS realiza la denuncia penal ante cada caso de ocupación sobre tierras fiscales, lo cual

también sucede con los dueños de terrenos privados que son ocupados. Esta denuncia por parte del IMTVHS, que es el organismo encargado de generar las políticas públicas para promover el acceso al hábitat, refuerza la criminalización de los sectores populares que no pueden acceder por mecanismos formales al suelo y, por otro lado, a través de los procesos de judicialización, se dificulta y trunca el proceso mismo de habitar en los asentamientos.

Los procesos de autoproducción de la vivienda tienen un marcado carácter progresivo, donde una vez ocupado el terreno y delimitados los lotes, las familias empiezan a construir sus viviendas, accediendo de forma irregular a los servicios que circundan el asentamiento, en el caso que se cuente con alguna red de infraestructura cercana. Luego, a medida que se consolida el asentamiento, los vecinos y vecinas comienzan a urbanizar la tierra, iniciando una larga y desgastante disputa por el acceso a los servicios básicos y por el reconocimiento municipal. En muchos casos esta judicialización iniciada a instancias de una denuncia efectuada por el propio municipio se vuelve un impedimento legal para que las empresas prestatarias reconozcan el derecho de los hogares de acceder a la luz o el agua, además de los desgastantes y dificultosos procesos judiciales que deben afrontar los ocupantes en su búsqueda por acceder a una porción de suelo para desarrollar su proyecto de vida.

### **3.2.8. Políticas de acceso al crédito hipotecario. El impacto del Pro.Cre.Ar.**

En nuestra ciudad, el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr) se tradu-



jo en un total de 846 créditos en el período 2012-2018, focalizado en líneas vinculadas a la construcción con terreno propio y la línea combinada, que incluye compra de terreno y construcción de vivienda. En rela-

ción a la localización de las tierras, la mayoría están ubicadas en la zona Este del ejido, área hacia donde se está expandiendo el mercado inmobiliario en la ciudad y en la zona Oeste, entre los km 10 y 13.

**Tabla 3.5. Créditos Pro.CreAr. otorgados en S.C. de Bariloche por tipo (2012-2018)**

Construcción	Combinado	Ayuda	Materiales	Ampliación	Refacción	Complementario	Adquisición	Total Créditos
442	145	79	67	62	60	9	2	846

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Secretaría de Ciencia y Tecnología.

Por su parte el Municipio local gestionó dos loteos nuevos orientados a créditos de Pro.Cre.Ar, ambos ubicados en la Delegación El Cóndor (Este). El primero de ellos refiere a una sesión de 15 hectáreas realizadas por un privado a la Municipalidad, de las cuales 22.500 m<sup>2</sup> fueron cedidos por el propio municipio al Fondo Fiduciario Público (FFP) en noviembre de 2014 y en donde se construyeron 308 viviendas colectivas. Los precios de las unidades variaron entre \$ 2.600.000 las más chicas, hasta \$ 4.600.000 las más grandes y, debido a los cambios introducidos en el programa a partir de la gestión presidencial de Mauricio Macri, son financiados a través de la modalidad de crédito en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). En el caso de los departamentos más grandes, cuyos precios oscilan entre \$ 4.300.000 y \$ 4.600.000, se habilitó la operatoria de sustitución de vivienda, esto quiere decir que, si la persona tiene una única vivienda de menor valor, la puede vender e integrar el monto de venta como parte de pago de la vivienda a adquirir. Dichas viviendas fueron adjudicadas en febrero de 2020 a través de un sorteo público entre todas las familias inscriptas, pero al día de la fecha aún no fueron entregadas.

El segundo proyecto urbanístico destinado a créditos Pro.Cre.Ar se trata del loteo Los Abedules, el cual surge a partir de un convenio entre el municipio y los privados titulares de la tierra, donde se autoriza un loteo privado y a partir del cual se aplica la herramienta de recuperación de plusvalía urbana. De este convenio se establecía la cesión de dos reservas fiscales por 16.000 m<sup>2</sup>, un espacio verde por 7.600 m<sup>2</sup> y un total de 272 parcelas individuales de alrededor de 300 m<sup>2</sup>, 135 de las cuales quedaron en manos del Estado Municipal, destinadas a proyectos habitacionales. Estos 135 lotes serían transferidos a título oneroso a titulares del Programa de Créditos de la Argentina, a través del FFP, mientras que la infraestructura sería llevada adelante por el Municipio (Ordenanza 2586-CM-14). Sin embargo, ante la incapacidad del Municipio de realizar las obras de infraestructura comprometidas, no se terminó de realizar la adquisición de las tierras por el FFP y en 2018 el propio municipio decidió ceder la titularidad de la parcela a una entidad intermedia para desarrollar un proyecto de lotes con servicios, abandonando la idea original de lotes destinados a Pro.Cre.Ar.



### **3.3. Políticas Públicas y acceso al hábitat en Cipolletti (2003-2015): política urbana y política represiva en la criminalización de toma de tierras**

*Mariana Giaretto*<sup>52</sup>

#### **3.3.1. Introducción**

En este capítulo nos ocupamos de los modos de intervención del Estado en la problemática de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Cipolletti. Entendemos que estas dificultades son estructurales, que responden a los procesos de urbanización capitalista y a las contradicciones que la apropiación de renta urbana imprime en las ciudades. Particularmente en el caso de Cipolletti, durante la posconvertibilidad, el Estado en sus diversos niveles -municipal, provincial y nacional- y poderes –ejecutivo, judicial y legislativo- desplegó una política predominantemente represiva, cuya modalidad más usual fue la criminalización de las tomas de tierras. De allí, que la política pública orientada al acceso de suelo y vivienda en este caso, tiene como anverso procesos de criminalización que condicionan y limitan su despliegue.

Como se plantea en la introducción de este apartado, abordamos al Estado como una forma que adquieren las relaciones sociales capitalistas en un momento histórico determinado (Hirsch, 2005), como un modo de existencia de esas relaciones, cuyas contradicciones se condensan materialmente en sus diferentes aparatos, instituciones, políticas, discursos, prácti-

cas. Las políticas urbanas en tanto políticas públicas no pueden abordarse por fuera de esas contradicciones, incluso, es necesario enmarcar las posibilidades de intervención estatal como parte de un proceso de ensayo-error en el que desde el personal de Estado se intenta responder a los requerimientos de la acumulación de capital. Esos intentos están atravesados por el carácter anárquico de dicha acumulación y su histórica tendencia a las crisis, y también por las dificultades del propio personal de Estado de averiguar de manera constante qué se debe hacer para responder a esos requerimientos y cómo hacerlo, a sabiendas que sus acciones y/u omisiones se encuentran motivadas por el principio de autoconservación de dicho personal como tal (Álvarez y Bonnet, 2018). En este sentido, la política pública adquiere la forma de un proceso de ensayo-error en la que se despliega una racionalidad acotada tendiente a lograr soluciones sub-óptimas (Wirth, 2017) en el mejor de los casos, o simplemente a desplazar en tiempo y espacio las demandas que originan los conflictos (Therborn, 1987).

En este sentido, si retomamos la conceptualización de las políticas urbanas como el conjunto de acciones -prácticas y discursivas- que, por acción u omisión, operan sobre una cuestión socialmente problematizada referente a la producción,

52. En este capítulo Ailin Hernando colaboró en la sistematización y continua actualización de la normativa urbana.

uso y apropiación del espacio urbano y que inciden en la estructura y el funcionamiento de las ciudades, planteada en la introducción de este apartado, consideramos necesario advertir que en el caso de la ciudad de Cipolletti, las políticas orientadas a la planificación urbana, así como las políticas de producción de suelo urbano y de viviendas, se encuentran atravesadas por una política represiva bajo la modalidad de criminalización de los sectores populares. El núcleo de nuestro análisis, apunta a comprender la política urbana en términos de proceso de ensayo-error, dando cuenta del desborde de sus propios límites. Desborde expresado, no sólo en los conflictos por tomas de tierras, sino fundamentalmente en los procesos de criminalización que el mismo Estado despliega sobre quienes la protagonizan.

La sedimentación y expansión continua de los asentamientos y barrios populares en la ciudad de Cipolletti se torna evidente cuando advertimos que la ciudad se encuentra dividida en 45 barrios formales y casi la misma cantidad de barrios no regularizados (Ver Mapa de Asentamientos). En este sentido, se da cierta dualización espacial vinculada a la dualización económica y social propia del modo de acumulación de capital durante la posconvertibilidad (Bonnet, 2018), por la que un estrato altamente competitivo vinculado a sectores de producción y exportación de petróleo se relaciona de manera asimétrica con un estrato marginal que depende del dinamismo de aquel sector. Mientras se elevan torres residenciales de alta gama, se expanden y densifican los asentamientos precarios. Esa dualización económica incide en las posibilidades y modos de apropiación del espacio urbano, por eso en el capítulo so-

bre mercado mostramos cómo la capacidad de pago del sector petrolero incide en las expectativas y, por lo tanto, en los precios del suelo y la vivienda en esta zona afectada por el *boom* de Vaca Muerta.

Ante estas tendencias y conflictos que se materializan en los modos de habitar la ciudad, resulta ineludible preguntarnos cuál ha sido y cuál es el papel del Estado. Lo cierto, es que este ha sido uno de los ejes de indagación en nuestro trabajo de campo, tanto en la búsqueda de información oficial y documentada sobre la política urbana, como en las entrevistas realizadas a lxs diversos sujetxs involucrados en la problemática urbana: agentes inmobiliarios, referentes barriales y, por supuesto, funcionarixs públicxs. En cuanto al acceso a información pública y sistematizada, como ya hemos señalado en este libro, ha sido uno de los principales obstáculos de todo nuestro proceso de investigación: el Estado revela su opacidad al no contar, no suministrar, no generar y/o manejar discrecionalmente según el caso, información sobre sus propias políticas. En relación a las posturas de lxs diferentes entrevistadxs sobre el papel del Estado en la problemática urbana revelan una percepción ambigua que, en algunos casos y por momentos, se torna incoherente: sostienen que Cipolletti es una ciudad planificada pero desordenada, sostienen que el Estado está ausente pero que limita las posibilidades de crecimiento y de expansión urbana, sostienen que el Estado es impotente ante la complejidad de estos procesos pero al mismo tiempo dicen que es responsable y tiene las herramientas para incidir en el problema de las tomas de tierras.

Acercarse al problema urbano en Cipolletti se parece al intento de desenmarañar

un conjunto de nudos espesos y conflictivos en los que, sin lugar a dudas, el Estado incide en la articulación y desarticulación de experiencias de tomas de tierras. Identificamos como principales instituciones intervinientes en los conflictos: al gobierno municipal a través de la Dirección de Hábitat, la Dirección de Desarrollo Territorial, Acción Social y el Concejo Deliberante, al gobierno provincial a través del Instituto para la Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) y también a través de la Legislatura Provincial pautando los marcos normativos en los procesos de expropiación, al Ministerio Público Fiscal encabezando los procesos de denuncia y judicialización de las tomas de tierras, al sistema judicial en sus fueros civil y judicial y a la policía provincial.

Recuperando lo planteado en la introducción de este apartado, en este capítulo nos ocupamos de reconstruir algunos aspectos de la normativa y de las políticas habitacionales en la ciudad de Cipolletti en la posconvertibilidad, focalizando en el período 2003-2015 y reparando en la especificidad de la política represiva que apunta a la criminalización de las tomas de tierras.

### **3.3.2. Planificación urbana: del Plan Cipolletti Cien a la discrepancia entre discurso y prácticas**

Cuando nos acercamos al problema de la intervención del Estado en la producción de ciudad, en el caso de Cipolletti encontramos una compleja relación entre la normativa y las ordenaciones estatuidas que regulan la producción de ciudad, por un lado, y por otro, los relatos de diversos entrevistadxs que dan cuenta de las prácticas políticas habituales. De allí que, uno de los propósitos de este capítulo sea compren-

der cómo la política urbana se desenvuelve entre el desfasaje y la articulación de la normativa con las prácticas.

A partir de lo planteado por Jaramillo (2009), el punto que justifica la intervención del Estado en el mercado de suelo urbano, es su tendencia a privatizar las externalidades positivas en cabeza de los propietarios, pero socializar las externalidades negativas a costa del conjunto de la población. Por eso señala que:

*“Una de las funciones más importantes del Estado en las ciudades contemporáneas es la reglamentación y planificación urbanas. Esto surge de una constatación evidente, pero que tal vez hoy no sobre recordar: la operación espontánea del mercado genera muchos efectos indeseables: hiperdensificación, obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, segregación socio espacial, congestión, proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, etcétera. El Estado asume entonces una función regulatoria que tiene como objetivo buscar resultados de coherencia, equidad y eficiencia, entre otros, que el mercado inmobiliario por sí mismo no es capaz de garantizar. Desde luego, el sentido de estas acciones es intervenir el funcionamiento del mercado del suelo”.* (Jaramillo, 2009: 304)

Esta operación espontánea y sus efectos indeseables se ven con claridad en la problemática urbana. En los relatos aparecen continuamente junto al reclamo de intervención estatal: *“A ver, la gente... va delante del Estado, cuando el Estado no regula y no te dice lo que tenés que hacer, la gente hace las cosas igual... Si no hay*

políticas de Estado el privado no va a hacer más que negocios, entonces no puede ser” (presidenta del Colegio de Arquitectos Río Negro comunicación personal, 26 de septiembre de 2017). En algunos casos como éste, partiendo de la idea de ausencia de intervención y, en otros casos, planteando la ineficacia y los desaciertos de la misma, como sostiene otrx de nuestrxs entrevistadxs:

*Esto fue un error de una política, porque los políticos con tal de hacer cosas para ganar la simpatía de los futuros electores hacen muchos desastres. Muchos desastres. Si se hubiese permitido que mucha gente que tenía chacras en zonas donde se hicieron las tomas, que yo se lo exigí al Municipio y se lo exigí durante mucho tiempo, para que eso lo habilitaran para hacer loteos de propietarios de esas chacras, a precios muy bajos... Ahora que se dieron cuenta y empezaron a trabajar en la Municipalidad, en esta Municipalidad con los barrios del norte... (Entrevista a Inmobiliaria A, 2017)*

Así aparece un Estado que no regula, pero que impide el avance de la urbanización sobre zonas productivas. Un Estado que va atrás de la gente, en especial de la que toma tierras: “en ese momento cuan-

do empieza el Barrio Obrero y tenía una denuncia por asociación ilícita, por coacción agravada, por violencia contra la policía, resistencia a la autoridad, el Estado me denunció, el que era en ese momento secretario de gobierno de la municipalidad de Cipolletti” (Entrevista a B° Obrero, 2019). Al mismo tiempo, en palabras de otrx de nuestrxs entrevistadxs es un Estado facilitador de negocios porque “si vos haces las cosas como te dice el Municipio, no es un Municipio molesto ni es un Municipio costoso, por eso a las empresas les interesa participar de Cipolletti” (Entrevista a Inmobiliaria B, 2017).

En este punto cabe detenernos y preguntarnos cuáles son las posibilidades, límites y fines de la intervención del Estado en la producción de ciudad. Como planteamos en la introducción de este capítulo, la intervención del Estado en condiciones capitalistas es necesaria para garantizar las condiciones generales de producción y reproducción de la acumulación de capital. Sabemos que el interés global capitalista es lograr una acumulación lo más lucrativa posible y como los capitalistas individuales compiten entre sí para obtener la mayor cantidad de ganancia posible - en este caso vinculadas a las sobreganancias de localización<sup>53</sup>- es el Estado quien garantiza a través de sus políticas las condicio-

53. Para Topalov (1979) “Si existe la renta del suelo es porque existe la diferenciación en el espacio de las condiciones en cuanto a la valorización de los capitales. Si existe la renta del suelo actualmente es porque existe el uso capitalista del espacio y las sobreganancias de localización. Estas sobreganancias, que van a establecerse en forma de rentas, tienen precisamente, como origen, el hecho de que los efectos útiles de aglomeración no son reproducibles —y que el acceso a ellos está monopolizado por la propiedad del suelo. Pero el contenido económico de esta propiedad del suelo, en el capitalismo, es la sobre ganancia del capital. Y la sobre ganancia tiene precisamente como fundamento la apropiación privada, parcelada, del espacio y la ausencia de control social en cuanto a la formación de los valores de uso urbano. En otras palabras, la renta del suelo devuelve al capital la imagen de su propio movimiento, de su desarrollo desigual.” Y agrega: “la propiedad del suelo tiende a ser transformada por el capitalismo, integrada al modo de producción dominante. La ganancia domina a la renta y no lo inverso.” (p. 21) De allí que, entendamos al Estado garantizando la acumulación de capital, incluso yendo en contra de los intereses de capitales particulares, porque sin ganancia no hay renta.

nes materiales generales de acumulación de capital, entre ellas la más importante, es la de no destrucción y reproducción de la fuerza de trabajo (Heinrich, 2008), entre esas condiciones se encuentra la vivienda.

El estudio concreto de las operaciones de urbanización puede ser emprendido a partir de la identificación de esas contradicciones. La planificación urbana constituye una forma de regulación social de la formación de efectos útiles de aglomeración a nivel de la operación de urbanismo: sus características y sus límites, en cada periodo, pueden ser analizados con base en el estudio concreto de las contradicciones que hacen necesaria la intervención del Estado (Topalov, 1979, p. 21). Según quien fuera intendente en dos oportunidades y luego gobernador de la provincia, Alberto Weretilneck, estas contradicciones son evidentes:

*El problema es que la tierra tiene, mediante los actos del mercado y los actos del Estado, tiene una fuerte dosis de especulación. Hoy el que tiene tierras o el que compra tierras tiene una rentabilidad enorme que no la tiene ninguna otra actividad lícita en la zona, en el país. Entonces lo que más se le pide a los Estados es que habiliten zonas para loteo, pero está comprobado que cuando el Estado habilita tierras para loteo, lo que termina pasando después es que producto de decisiones de todos esos propietarios de la tierra se adueñan de la ganancia de la tierra y el resto sigue sin acceder. (Entrevista a Intendencia de Cipolletti, 2008)*

En este sentido, acordamos en reconocer el papel central del Estado en el proceso de urbanización, que no sólo demanda y produce espacio construido, sino que

también define la regulación de la dinámica urbana a partir de la normativa y las decisiones de gestión. Lo que implica delimitar físico-jurídicamente las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, imponer reglas de edificación que modulen las características morfológicas y constructivas, regular el crecimiento de los servicios urbanos, habilitar o prohibir determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establecer obligaciones a los propietarios del suelo urbano. (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014).

Lo cierto es que en Cipolletti, la regulación de la dinámica urbana a partir de cierta normativa tiene como matriz el Plan Estratégico "Cipolletti cien" que responde a un tipo de planificación estratégica en la que a partir de la dirección de un equipo de expertos se efectúa una consulta institucionalizada corporativa y se promueve la agregación de actores locales sólo por temas, sin comprensión de la integralidad, derivando así en la mera legitimación de un plan político-estratégico pre-concebido, con una cartera de proyectos que guiarán las políticas urbanas a seguir por la gestión del gobierno local (Poggiese, 2009).

*Cipolletti tiene un plan estratégico donde no va a permitir un crecimiento superior a los 100.000 habitantes, ya estamos en 80 y tantos mil, ya debemos estar pasando los 90, más o menos calcúlale en unos dos años un crecimiento bastante acelerado... Hay una normativa, de que no se puede sobrepasar por el tema de la infraestructura, el tema del agua. El tema de plan estratégico fue justamente armar una estrategia para poder hacer un proyecto adecuado para la ciudad. Vos no podés ir, como ha pasado en parte de la*

*Argentina, un crecimiento impresionante, una explosión demográfica y hoy vos tenés el problema del agua, la electricidad, infraestructura, no, no es decir es un problema a futuro. (Entrevista a Área de Obras Públicas del Municipio de Cipolletti, 2008)*

El objetivo de aquella convocatoria fue definir un perfil de la ciudad “(...) que permita lograr competitividad, desarrollo local sustentable, gobernabilidad, motivación y atracción para las inversiones, entendiendo esto como único sostén de la integración social” (Cipolletti cien, 2000). Este objetivo central como los sectores que fueron convocados para constituir el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo<sup>54</sup>, muestran con claridad la exclusión tanto de los sectores populares como de las organizaciones sociales que representan sus intereses (sindicatos, partidos políticos de izquierda, organizaciones barriales, etc.). Lo que se cristaliza en la representación de Cipolletti como una “(...) ciudad con alta calidad ambiental, impulsora de actividades productivas competitivas y de servicios especializados, integrada social y territorialmente, incorporada a un nodo regional con proyección nacional e internacional” (Ordenanza 024/03 Plan estratégico).

*Esto tiene que ver fundamentalmente con el beneficio que tiene el Estado de la planificación, el Estado en la concepción de todos, pero fundamentalmente para que no pase lo que ha pasado en otros*

*lugares en los que producto de la urbanización, se ha utilizado para otro fin las tierras aptas para el cultivo. Todos sabemos que esto es un valle artificial, todos sabemos que la riqueza que tiene el valle es la producción de la tierra, entonces si nosotros no frenamos el uso inmobiliario de los sectores de producción, probablemente las futuras generaciones no tengan a dónde vivir, este es el gran desafío. (Entrevista a Intendencia de Cipolletti, 2008)*

Ante este diagnóstico, el personal de Estado asume la necesidad de la planificación urbana y diseña ciertos mecanismos de intervención. El más relevante es el Consejo de Planificación, que está integrado por diversas instituciones que manifiestan sus puntos de vista sobre el uso del suelo. Sin embargo, en diversas entrevistas el consejo y su funcionamiento aparecen más como una entelequia institucional que como un espacio de planificación operativo. Según palabras de una de las funcionarias más antiguas vinculadas al problema del hábitat: “Por Carta Orgánica existe el Consejo de Planificación, pero la verdad yo no te podría decir con exactitud si hay reuniones, yo creo que sí, cuando hay cuestiones de fondo se los debe convocar, pero bueno no te puedo dar certeza” (Entrevista a Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 2019). A partir de esta matriz y frente a la reproducción de las tomas de tierras como mecanismo de urbanización de los sectores populares, la gestión municipal puso

54. Anexo 2/Ordenanza de Fondo N° 024/03 Artículo 11° / Cláusula Transitoria / Designación Integrantes Consejo Directivo, Comité Ejecutivo y Equipo Técnico del Consejo de Planificación Estratégica.

en vigencia un Código de Planeamiento Urbano<sup>55</sup> y propone como solución a estos conflictos la creación del Distrito Vecinal Noreste<sup>56</sup>. Esta política la analizaremos en el próximo apartado.

Retomando la cuestión de la planificación, en el plano normativo se realizaron sucesivas modificaciones al Código de Planeamiento Urbano<sup>57</sup> por lo que la normativa vigente se asienta en el Código de Planeamiento Urbano plasmado en las Ordenanzas de Fondo N° 276/16 y 319/17<sup>58</sup> que efectivizan la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de parcelas zona norte. Según la propia normativa su objetivo es regular los usos, subdivisión y ocupación del suelo urbano y rural de la localidad de Cipolletti y definir su ámbito de aplicación. Para ello utiliza tres grandes instrumentos: la zonificación<sup>59</sup>, el fraccionamiento<sup>60</sup> y la ocupación del suelo<sup>61</sup>. Si bien no podemos aquí explayarnos sobre las características de cada uno de estos instrumentos y sus modos de vinculación, si

nos parece relevante señalar que existe una distancia significativa entre lo que la normativa plantea y lo que sucede efectivamente en el territorio, esto se ve con claridad en el avance de la urbanización sobre tierras consideradas como rurales, tanto por sectores altos y medios que lotean chacras anteriormente destinadas a la fruticultura, como por parte de sectores populares que toman tierras en desuso. Estos procesos concretos y materiales no son registrados en los planos oficiales de la ciudad, lo que claramente implica un intento de invisibilización de las contradicciones de la urbanización capitalista, aunque baste con recorrer la ciudad para verla estallar en conflictos por el espacio urbano.

*Eso tiene que ver con la actividad petrolera... con la actividad petrolera, primero requiere de mucha inversión. Una vez que está hecha y ya empiezan a extraer es como que se estabiliza, después cae y vos tenés que volver a la actividad sus-*

55. Ver Código de Planeamiento Urbano en <http://cipolletti.gov.ar/> acceso el 23 de junio 2009.

56. Ver Ordenanza de Fondo 079/06 en <http://cipolletti.gov.ar/> acceso el 23 de junio 2009.

57. Ver Código de Planeamiento Urbano: Ord. de Fondo N° 168/10 y N° 169/10, publicada en Boletín Oficial 126; Código de Planeamiento Urbano: Ord. de Fondo N° 211/13, publicada en Boletín Oficial 195; Código de Planeamiento Urbano: Ord. de Fondo N° 237/14, publicada en Boletín Oficial 222.

58. Publicadas en Boletín Oficial 269 y en Boletín Oficial 295 respectivamente.

59. Se definen once tipos de zonas diferentes que se reducen a seis usos principales: 1) Central y Comercial, 2) Residencial, 3) Rural, 4) Industrial, 5) urbanizaciones especiales (de valor histórico, paisajístico y ambiental y universitario) y 6) Servicios.

60. Se define como fraccionamiento "a aquellos emprendimientos inmobiliarios de usos, ocupación y subdivisión del suelo compatibles con el destino asignado a la zona de localización y de acuerdo al condicionamiento establecido en la presente normativa". Sin embargo, el fraccionamiento debería regular la división justa y equitativa de un macizo o porción de suelo para promoción públicos o privados.

61. Se establece el grado de ocupación de cada parcela diferenciando parámetros para cada zona y determinando su edificabilidad, densidad y morfología. Los dos factores por lo que se regula son el Factor de Ocupación del Suelo (F.O.S) y el Factor de Ocupación Total (F.O.T). El F.O.S es el coeficiente que se multiplica por la superficie del lote. El número resultante corresponde a la superficie máxima del terreno que puede ocupar la edificación, mientras que el F.O.T es el coeficiente que se multiplica por la superficie del lote. El número resultante corresponde a la superficie máxima edificable del lote. Al mismo tiempo, se establecen las alturas máximas en función de las zonas y de las dimensiones de las calles viales a las que da cada parcela.

*tentable. Entonces, ¿qué nos pasa acá en el Valle? Por ejemplo, en Cipolletti, tierra que es dentro del oasis que tenemos dentro de todo lo que es el Valle, eh, el alto valor del suelo hace que la rentabilidad de la actividad frutihortícola o la actividad primaria, no es rentable respecto a la urbanística. Entonces todo el mundo quiere urbanizar, todo el mundo quiere... su suelo para... para buscar renta rápida, y eso en el tiempo... eh, es perjudicial, porque una actividad que es sustentable como la frutihortícola en el tiempo que sirve para todas las generaciones se ve perjudicada por esta actividad que es la urbanística que es... es más tentadora. ¿No? (Entrevista a Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 2017)*

Existen múltiples casos que de manera directa o indirecta se relacionan con esta lógica rentística del avance de la urbanización. Como hemos analizado en un trabajo anterior, los casos de la construcción de tres torres residenciales de alta gama y la experiencia del B° Obrero, son ejemplos que muestran la cara y contracara no sólo de la mercantilización del espacio urbano, sino el desenvolvimiento de la política urbana como parte de un proceso de ensayo-error que intenta garantizar las condiciones de reproducción del capital (Giarretto, 2018). Sin embargo, la adecuación de las políticas urbanas a los requerimientos de la acumulación de capital es problemático y se desprende de los propios relatos de nuestros entrevistadxs, esas políticas se desenvuelven bajo la forma de ensayos y errores en el que estos últimos operan como límites de esa adecuación y, a la vez, como condiciones de posibilidad de dicha adecuación, en la medida en que

sólo a partir de dichos errores el personal del estado puede reconocer esos requerimientos de la reproducción capitalista y ajustar sus políticas (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, p. 172).

*La gente dice “no hay planificación” ¿no? Planificación, hay, el problema es el control de lo que se planifica. Vos tenés, por un lado... yo digo “esto es un área urbana. Esto es un área rural. Esta es un área para servicios. Esta es un área para tal cosa”. Se define en una Ordenanza, en una normativa, en un plan, ... el control, o el poder de policía es una herramienta que está dentro de la práctica municipal y que tiene que ejercerla el Estado Municipal... ahí empiezan a surgir los inconvenientes. Por ejemplo, una inmobiliaria o un actor que quiere hacer un desarrollo inmobiliario en una zona rural ¿no? Viene acá... le decimos “no se puede”, entonces empiezan a buscar figuras legales para poder subdividir el suelo porque para poder urbanizar una parcela, hay un proceso, en ese proceso vos tenés que presentar, primero que sea factible, si vos quieres dividirla a la tierra tenés que presentar un plano mensura. Para presentar el plano mensura tienen que venir por Catastro y yo se los tengo que autorizar por parte de la Provincia. No se le da... ¿qué hacen? Generan competitividad: “Para cuando el Municipio apruebe, yo te vendo este pedacito... y así... (Entrevista a Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 2017)*

Entonces, en Cipolletti existen políticas que tienden a planificar la urbanización, existe un Plan Estratégico, existe un Consejo de Planificación, existe un Código de



Planeamiento Urbano con sucesivas modificatorias. También existen innumerables modos de hacer ciudad que desbordan, impugnan, discrepan y avanzan sobre esas políticas de planificación urbana, por formales, por abstractas, por insuficientes, por ineficaces. La planificación ensaya y erra y mientras sigue ensayando el Estado sostiene una faceta permisiva para los agentes inmobiliarios y, al mismo tiempo, activa una faceta represiva para los sectores populares.

*Nosotrxs estamos pidiendo la modificación del Código Penal. El planteo es que, si nosotros tenemos una propuesta para todos, lo que no podemos permitir es que cualquiera haga con la tierra lo que quiera. Si la falta de algo te hace que lo tomes por la fuerza estamos en presencia de un delito. Si vos tomas una tierra que no es tuya es un delito. En esto la justicia decía que para que sea un delito tenía que haber clandestinidad, violencia... tenés que ir de noche y cortar el alambrado y blá blá blá. Entonces nosotros lo que planteamos es que la justicia penal pueda impedir la ocupación, este es el punto, y que de tiempo al Estado a la negociación... sino hay clandestinidad no hay delito y la justicia penal te dice que no tiene nada que hacer... Nosotros siempre decimos que la manera de resolver la ocupación es en las primeras 24 hs., después pasó, olvidate ya no resolvés nunca más nada. (Entrevista a Intendencia de Cipolletti, 2008)*

Mientras se repite un discurso que alega una ciudad para todxs, las prácticas que revelan su carácter demagógico y excluyente son criminalizadas. De este modo, el Código Penal deviene no sólo en el marco en el

que opera la defensa y reproducción de la propiedad privada como requerimiento de la acumulación de capital en general, sino también como instrumento para criminalizar las acciones directas de recuperación y toma de los medios de subsistencia por parte de lxs trabajadorxs. En Cipolletti, el Código Penal es parte constitutiva de las políticas de planificación urbana.

### **3.3.3. Políticas de producción del suelo: el Distrito Vecinal Noreste y la racionalidad acotada**

Si hay un punto de coherencia relativa en el que lxs diferentes entrevistadxs coinciden y a donde apuntan como principal causa del problema de la vivienda en Cipolletti, es el problema de la tierra. Incluso cuando solicitamos información oficial sobre tierra vacante y sobre el estado legal de la tierra, desde el personal de Estado unánimemente respondieron que Cipolletti no tiene tierras. Esto quiere decir que las tierras de manera predominante están en manos de propietarios individuales privados. Sólo nos proporcionaron información sobre reservas fiscales, pero el resto está en manos de privados. “¿Cuál es el tema en Cipolletti? Cipolletti no tiene tierra fiscal, siempre el crecimiento fue sobre la tierra privada” (Entrevista a Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 2019).

En relación a la disponibilidad de tierras analizamos específicamente la tierra vacante que se encuentra sin producir, la que está en estado de producción, áreas naturales, áreas urbanizadas y sin clasificar (Ver Figura 3.3). Junto a la escasa información municipal, realizamos un relevamiento a través de imágenes satelitales tomadas del Google Earth Pro.

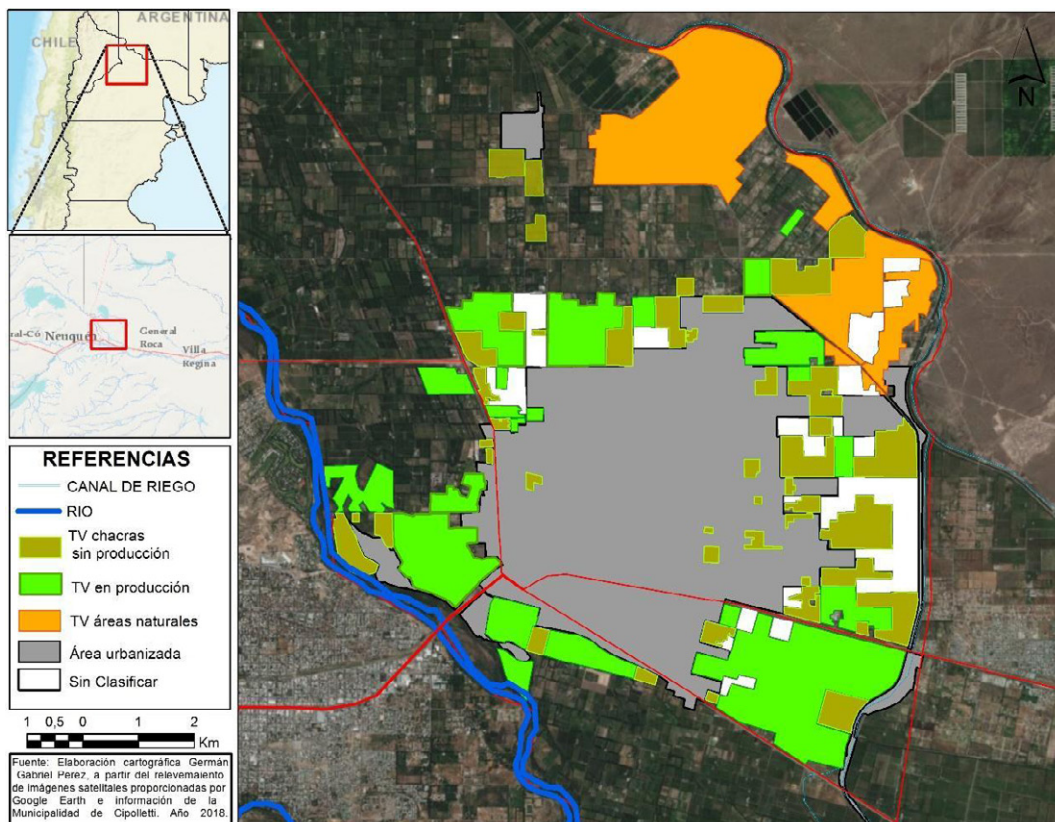


Figura 3.3. Tierra vacante en Cipolletti  
Fuente: Elaboración cartográfica a cargo de German Pérez.

Como se observa en el mapa, existe en torno al área urbana un alto número de chacras sin producir. Especialmente se puede apreciar que la mayor proporción de estas tierras se ubican hacia el este de la ciudad, es decir que, si se analiza junto con el mapa de expansión urbana podemos ver que coincide con la tendencia de extensión.

A su vez, se puede ver que se localizan principalmente en el borde urbano conformando una franja periurbana. Podría interpretarse que esta situación genera expectativas sobre el suelo por las posibilidades que tiene de ser área urbanizada en el futuro. Esta zona está categorizada en el código Urbano (Ordenanza n°276/16) de la

ciudad como Zona Rural Quinta (RQ). Esto quiere decir que por la normativa son zonas que pertenecen al perímetro urbano, autorizadas para urbanizaciones con fraccionamiento y construcción de viviendas promovidas por el Estado. Se establece como uso predominante Casa Quinta, residencial parque y Consorcios Parcelarios con residencia permanente o transitoria. También se establece como uso del suelo hortícola, frutihortícola, forestación, parquización y fruticultura. Sus parámetros urbanísticos de subdivisión y edificabilidad lo definen como zona de baja densidad.

Respecto a la tierra vacante en producción se puede observar que hacia el este

prácticamente no existe, o hay muy poca superficie en dicha situación. Esto tiene correlación con la tendencia de expansión urbana y con predominancia de chacras sin producir que se analizó en el párrafo anterior. Por otro lado, se puede apreciar que hacia el sureste hay presencia de mayor superficie de tierra en producción y poco suelo sin producir. En la normativa estas zonas están clasificadas como zonas rurales.

Como se ve en el mapa, y se desarrolló en el apartado de expansión urbana, el área urbanizada en su mayoría responde a una conformación compacta pero que empieza a ocupar territorio productivo, sea cual sea el estado, de manera dispersa. Por último, respecto a la tierra vacante natural se destacan dos sectores hacia el noreste de la ciudad.

Como ya analizamos en el capítulo sobre mercado, en este caso la tierra y sus usos es disputada por capitales productivos vinculados a la actividad frutícola -aunque la mayoría se encuentre en franco retroceso-, por capitales vinculados a la actividad petrolera y por capitales vinculados al sector de la construcción y/o inmobiliario. En el marco de esta competencia y carrera por la valorización de la tierra, como vimos en el apartado anterior, el Estado ensaya mecanismos de planificación con los que intenta responder a las demandas de tierra para vivienda de las clases trabajadoras que no logran acceder al mercado de suelo formal. Sin lugar a dudas, el proyecto del Distrito Vecinal Noreste es la política de producción de suelo más importante durante este período, a lo que hay que sumarle el posterior y reciente del proyecto de expropiación de las tierras de cinco asentamientos en la zona norte en la que se proyecta expropiar 500 hectáreas para loteos sociales.

A través del proyecto del Distrito Vecinal Noreste, el Estado municipal expropia 120 hectáreas de tierras alejadas del centro urbano a propietarios privados para venderlas a otros privados organizados en cooperativas, constituyendo 2000 lotes aproximadamente. Sin embargo, mientras estaba siendo diseñada e implementada, la propuesta del Distrito Vecinal ya se revelaba insuficiente. Quién en ese momento se encontraba coordinando el trabajo con las cooperativas, es actualmente la Directora de Hábitat y en ese entonces ya reconocía que al esquema de cooperativas entra un grupo social restringido que tiene un salario, que *“puede programar, planificar con ese sueldo, pero afuera quedan el pobre, el desocupado permanente, el que vive de la gestión del Estado, acá no está entrando... El diagnóstico es que al sistema de cooperativas hay gente que no está entrando (...)* (Entrevista a Coordinación de Cooperativas del Municipio de Cipolletti, 2008).

Diez años más tarde y revisada en perspectiva, la ineficacia e insuficiencia de esta propuesta, no sólo fue reconocida por los propios funcionarios municipales, sino por la multiplicación de nuevas tomas por parte de aquellos sectores de la población que quedaron explícitamente excluidos del proyecto (Giaretto, 2011). En relación a los lotes en el Distrito Vecinal, “si bien empezaron con un valor bajo, ya se están comercializando al valor de mercado y ya tienen otro valor, ya tienen un valor especulativo, por lo que ha dejado de ser accesible (Entrevista a Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 2017). Incluso, se reconoce que:

*Cipolletti está desbordado con el tema de los asentamientos irregulares, y*

*vos decís de ¿dónde tanta gente? Creo que lo que hicimos en el Distrito fue una parte muy importante, pero aún hubo gente local que no accedió al Distrito, por eso las tomas. Cuando vos empezás a revisar cuál es la población de la toma, hay mucha gente de Cipolletti, son los hijos de..., son los que cuando preguntás ¿y vos donde vivís? "Yo vivo agregado en la casa de mi mamá" ¿Y cuántos hay? "Tres: mi mamá, mi hermano con su familia y yo." Entonces los agregados y esos son los que algunos accedieron al Distrito y otros van a los asentamientos informales... Cuando uno piensa en el Distrito que fue muy importante, estamos hablando de 10 años atrás, sin embargo, en paralelo se formaban los asentamientos irregulares. (Entrevista a Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 2019)*

En este sentido, podemos considerar a la política de producción de suelo urbano plasmada en la propuesta del Distrito Vecinal Noreste como manifestación de esa racionalidad acotada que prima en los modos de intervención estatal y su adecuación a los requerimientos de la acumulación de capital. Como ya mencionamos anteriormente, el carácter problemático de esa adecuación de las políticas públicas deriva de la propia complejidad del proceso de reproducción capitalista, entendido como proceso anárquico que se desenvuelve a espaldas de los agentes a través de la lucha entre clases y de los conflictos entre capitalistas. Lejos de los modelos de elección bajo racionalidad perfecta (Bonnet, 2020), la concepción de una racionalidad acotada reconoce los límites de la capacidad humana para for-

mular y resolver problemas complejos, una capacidad muy pequeña en relación al tamaño y complejidad de los problemas del mundo real. Es evidente cómo opera esta racionalidad acotada en el personal de Estado que, ante el carácter incompleto y fragmentado del conocimiento disponible, las consecuencias emergentes y desconocidas, los hábitos y rutinas ciertamente inerciales de los entornos organizacionales que enmarcan la toma de decisiones, despliega un proceso de ensayo-error que responde preeminentemente al principio de autoconservación de ese personal y a la conservación del aparato de Estado, a sabiendas que ambos dependen, en última instancia de la continuidad de la reproducción capitalista.

El reconocimiento de la valorización de la tierra incluso de esos lotes sociales que arrancaron con valores muy bajos, es una manifestación de ese proceso anárquico que se desenvuelve a espaldas de los agentes a través de la lucha entre clases y entre fracciones de clases. La evaluación de la política de producción de suelo del Distrito como "importante" pero impotente para frenar el problema de las tomas de tierras, es una manifestación de esa racionalidad acotada.

La lucha por tierra para vivir es la que presiona y rompe esa tendencia inercial del comportamiento del personal de Estado, por eso tuvieron que pasar poco más de 10 años para que se avanzara en un segundo proceso de expropiación de tierras, esta vez vinculado tanto a las experiencias de tomas de tierras como a los intereses de sectores inmobiliarios. Según la Ord. de Fondo N° 319/17<sup>62</sup>, se efectiviza la de-

62. Publicada en Boletín Oficial 295.

claración de utilidad pública sujeta a expropiación de 66 hectáreas de la zona norte de Cipolletti, en las que se encuentran cinco asentamientos informales: el Barrio Obrero A y B, Nueva Esperanza, y las tomas 2 de febrero y 10 de febrero, en total suman 5500 personas aproximadamente. En esta ordenanza, el Municipio reconoce la problemática de la tenencia de la tierra, la dificultad para regularizar y servir de infraestructura básica, equipamientos y espacios públicos a estos asentamientos ya que se encuentran localizados en terrenos de zonas rurales (según la zonificación vigente) que son de propiedad privada pero que se encuentran improductivos por la calidad del suelo.

Al mismo tiempo, este reconocimiento presenta como anverso un planteo del sector inmobiliario de rezonificar la zona norte que limita con la avenida Circunvalación y tiene acceso directo al tercer puente que une Cipolletti con Neuquén/Centenario/Ruta del petróleo, incluyendo los terrenos de los asentamientos y toda la zona rural que los rodea, convirtiéndola en residencial (R6, R7, R8, R9)<sup>63</sup>. Si bien se incluyen los parámetros urbanísticos, no hay una descripción de usos, edificabilidad y fraccionamientos. Tampoco expone que se propone en dicho sector ni cómo se piensa regular. Mientras que la normativa es difusa, la claridad emana de las propias palabras del capital personificado:

*“Toda esa zona, también, una zona para urbanizar... queda... no quedan muchas chacras, todas las que nosotros pudimos urbanizar... se han urbanizado,*

*y bueno, lo que va a venir la ciudad que es de la calle Circunvalación al Norte, son 500 hectáreas que se está zonificando a través de una ordenanza del Municipio. Ahí yo creo que cualquier emprendimiento va a tener un grado de éxito importante... después analizaras si son más de loteos de barrios cerrados... son loteos que caminan mucho más lento... la ciudad siempre se ha caracterizado por tener loteos abiertos... Esto es una apreciación personal, y no tiene nada que ver con lo que piensa el Municipio... que son lotes de 1500 metros que para mí es un exceso respecto a lo que creo que se puede llegar a necesitar para un barrio cerrado, acá en la Ciudad. (...) pero, siempre la ciudad ha sido bastante organizada en la determinación de reservas urbanas y de bonificaciones. ¿Viste? Uno nunca está inventando nada que no sea lo que el Municipio quiere.” (Entrevista a Inmobiliaria B, 2017).*

De este modo, la contracara a la regularización de algunos asentamientos es la habilitación de urbanizaciones residenciales con alta concentración de suelo urbano. Aquí podemos ver con claridad los tres aspectos de la política urbana planteados por Topalov (1979), en la medida que implica una acción sobre las condiciones de valorización de capitales particulares como es el sector inmobiliario, al mismo tiempo que es una acción sobre las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo, y además constituye un elemento de la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la

63. Ver Anexo cartográfico “Ord\_318-17\_Anexo\_VII-Plano-Rural.pdf”

sociedad<sup>64</sup>. Tres aspectos contradictorios que convierten a la política urbana en arena de la lucha de clases y, por lo tanto, sujeta a las exigencias también de las clases dominadas.

### **3.3.4. Políticas de mejoramiento habitacional y de viviendas: la tendencia a la heterogeneidad y fragmentariedad**

Como vimos en el capítulo de análisis del mercado en la ciudad de Cipolletti, durante este período se dio la coexistencia de una tendencia al crecimiento económico, particularmente del sector de la construcción, y de un incremento del déficit habitacional, lo que revela el carácter rentístico y de especulación inmobiliaria al que se orientaron gran parte de los proyectos urbanos. Mientras se valorizaba el capital construyendo viviendas, aumentaba la cantidad de personas que no accedían a ellas. Según datos del último censo, en la provincia de Río Negro el déficit habitacional cuantitativo es de 8,3 % y el cualitativo es del 16,3 %, en la ciudad de Cipolletti existían 1263 viviendas irrecuperables habitadas y el déficit cualitativo de vivienda era de 1450 (Censo, 2010). Junto al subregistro oficial habitual y la desactualización de estos datos, son los relatos de nuestros entrevistados los que nos permiten caracterizar a la política de vivienda no sólo como insuficiente, sino como fragmentada e incoherente.

Cuando indagamos en las políticas de

mejoramiento habitacional y de viviendas aparece con bastante claridad el proceso de la política pública en términos de ensayo-error. Luego de los últimos planes de viviendas masivos de los años 90' que implicaron la concentración de una gran cantidad de habitantes en viviendas verticales que generaron condiciones de hacinamiento por sus dimensiones y disposición con los consecuentes problemas de convivencia intrafamiliar y intrabarrrial, se apostó a planes de vivienda de menor cantidad de habitantes con casas pequeñas, pero individuales y con espacio verde.

*A nosotros nos pasó con el Barrio Carracas y las 1224 viviendas, que hicieron barrios muy populosos, para una ciudad que es plana, no conviene hacinar tanto a la gente... Vos ves esos complejos que hacen de 1000 y tanto de viviendas... juntas todo tipo de familias, no hay un tamiz, no es ser discriminatoria ni mucho menos, pero tenés que seleccionar porque el día de mañana vas a tener problemas dentro de la convivencia vecinal. (Entrevista al Área de Obras Públicas del Municipio de Cipolletti del, 2008)*

Esos planes de vivienda son la evidencia de la política sub-óptima que tiende a desplazar en el tiempo los problemas de acceso al hábitat de los sectores populares. En palabras de uno de nuestros entrevistados: "el otro día pasé por las 1200, se caen a pedazos... ¿cómo construyeron tan mal? No te digo que hagás una maravilla..."

64. Cabe señalar que en 2017 el intendente de la ciudad de Cipolletti era Aníbal Tortoriello empresario del Transporte ganó las elecciones en 2015 con un 70 % de los votos muchos de ellos provenientes de las 30 tomas en las que prometió avanzar con su regularización.

*pero construyeron todas cajas de zapatos” (Presidenta del Colegio de Arquitectos Río Negro comunicación personal, 26 de septiembre de 2017).*

En otro trabajo hemos dado cuenta de los efectos de estas políticas en un contexto de crisis económica y ascenso de las luchas sociales, por lo que en 1996 se da en el Barrio Anai Mapu la primera toma de tierras de una nueva oleada en la ciudad (Giarretto, 2011). La intervención del Estado en esta primera experiencia fue sumamente problemática y compleja, articulando mecanismos represivos y compensatorios. Lo cierto es que la toma de la plaza por parte de lxs jóvenes del barrio y alrededores derivó en la conquista de 146 viviendas con lotes incluidos. El personal de Estado suele identificar esta experiencia como el “huevo de la serpiente” de las tomas en la ciudad.

*Eran como 140 familias, casi 200 familias que producen toda esa toma y logran que tanto la provincia como el municipio se responsabilicen para que le den los terrenos. Eso se cristaliza más o menos, en el 96’ fue la toma, en el 98’ se empieza a gestionar con el BID el programa de mejoramiento de barrio PROMEBA. Ya se consolidaron, en el 2000, 2001 ya estaba terminado ¿sí? Se hicieron 146 viviendas para 146 familias. Se le solucionó prácticamente al total de la toma. ¿Qué es lo que genera esta solución? Generó otra toma. (Entrevista al Área de Obras Públicas del Municipio de Cipolletti del, 2008)*

Esa “solución” devenida en “error” para el personal de Estado, genera las condiciones de nuevos ensayos, y a partir de ese momento la política de vivienda se tor-

nará más selectiva y discrecional. Lo que se ve con claridad en la toma Antártida Argentina en 2003: “ellos querían el PROMEBA, nosotros desde el municipio para que no se genere lo mismo que lo del Mapu, se le propone el programa Mejor Vivir que es justamente un programa de mejoramiento (Ídem). Incluso admitiendo que este viraje en la política implicaba mantener en la precariedad habitacional a las familias, pero el punto era frenar el efecto multiplicador de aquella primera experiencia y desplazar en el tiempo soluciones de fondo. “*Vemos que Mejor Vivir, si bien era para aquellas familias que tenían algo consolidado, y le faltaba un dormitorio, le faltaba mejorar el baño o la cocina, vimos la factibilidad de hacerle a las ranchas ese mejoramiento como una manera de incentivar a estas familias de poder proyectar su casa a futuro” (Ídem).*

A partir de 2003, como vemos en el resto de las ciudades abordadas en esta investigación, los institutos provinciales de vivienda y los municipios fueron los encargados de gestionar, administrar y ejecutar los planes y programas de vivienda que se disponían desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del gobierno nacional a cargo de las administraciones kirchneristas. De acuerdo al estado de situación de los vínculos políticos entre los diferentes gobiernos local, provincial y nacional se dio una distribución discrecional de los fondos nacionales. Según datos del propio IPPV, en el caso de Cipolletti la cantidad de viviendas nuevas fue de 1244 entre 2003 y 2015, es decir, que en promedio se construyeron 100 casas por año, y se generaron 153 soluciones habitacionales, es decir, casi 13 soluciones en promedio por año (Tabla 3.6).

El principal programa de construcción de viviendas fue el Plan Federal en sus diversas versiones y etapas, con la particularidad de que fueron gestionados a través de cooperativas y sindicatos. La mayoría de estas organizaciones intermedias no participaron de las actividades de construcción de las viviendas, sino que fueron la figura jurídica para vehiculizar los contratos entre las empresas constructoras y el gobierno nacional, y también fueron en la mayoría de los casos la forma política de contener y burocratizar la organización colectiva barrial (Giarretto, 2011).

En el caso de Cipolletti, el Plan Federal tuvo una fuerte incidencia en la consolidación del Distrito Vecinal Noreste, articulando política de producción de suelo con política de construcción de viviendas.

*Dentro de esos dos mil y pico de lotes, 856 son viviendas de planes públicos... la tierra estaba a nombre del Municipio, si bien los dueños son de las cooperativas. Entonces se hizo toda una gestión de planes de vivienda, muchas cooperativas se prendieron en esa idea, y los gremios también... Uno es el Plan Federal, y después fueron 400 viviendas de Techo Digno, que eso fue en la última parte de la gestión Fernández Kirchner, llegan esos planes de vivienda de Techo Digno... un poco la decisión fue que esos planes los empiece a manejar la provincia a través de su instituto de vivienda y ahí hubo un traspaso de la administración de la vivienda con los fondos hacia la provincia, todos esos planes hoy están terminados. (Entrevista a la Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 2019)*

Además de las viviendas del distrito, el otro gran paquete de viviendas vía Plan Federal es el que integran 426 viviendas en las ex-tierras de Zoppi, en la zona noreste de la ciudad. Allí también las viviendas se gestionaron a través de cooperativas y organizaciones gremiales, y la vía institucional fue el IPPV y la Municipalidad. Paradójicamente o no tanto, la empresa constructora a la que se adjudicaron las obras fue Zoppi Constructora, la misma que alegó ser propietaria cuando fueron tomados esos terrenos y por la que se relocalizaron aquellos primeros intentos de tomar la tierra (Giarretto, 2011). Años más tarde, la intervención estatal no sólo garantizó una negociación segura de compra y venta de los terrenos, sino también un negocio seguro para el capital del sector de la construcción. Este sería un claro ejemplo de adecuación satisfactoria de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista.



Tabla 3.6: Programas y Planes de viviendas en Cipolletti (2003-2015)

Cantidad de Viviendas	Cantidad de Soluciones Habitacionales	Tipo de Obra/Descripción	Operatorial/ Plan o Programa	Años de ejecución
166		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2011
12		VIVIENDAS INDIVIDUAL MINIMA	PROGRAMA CASA UNO	2002-2003
36		VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 - REM 266	2004-2005
40		VIVIENDAS, INFRAEST y TERR.	PLAN FEDERAL	2005-2006
150		VIVIENDAS, INFRAEST y TERR.	PLAN FEDERAL	2005-2007
190		VIVIENDAS, INFRAEST y TERR.	PLAN FEDERAL	2005-2007
84		VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y PFCV TECHO DIGNO MEJORAM HABITAT URB. OBRAS DE INFRA Y COMPLEM.	2012-2014
206		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2013
66		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS FF (463 VIV)	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y PFCV TECHO DIGNO MEJORAM HABITAT URB. OBRAS DE INFRA Y COMPLEM.	2013-2015
64		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y PFCV TECHO DIGNO MEJORAM HABITAT URB. OBRAS DE INFRA Y COMPLEM.	2012-2014
44		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2012-2014
96		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2012
4		VIVIENDAS INDIVIDUAL MINIMA 2ºETAPA (DE 8)	PROGRAMA INTEGRACION SOCIOCOMUNITARIA (EX PROG FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL)	2009-2012
4		VIVIENDAS ETAPA I	PROGRAMA INTEGRACION SOCIOCOMUNITARIA (EX PROG FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL)	2006-2007
82		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2010
	153	SOLUCIONES HABITACIONALES	PROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DEL HABITAT "MEJOR VIVIR"	2008-2011
<b>Total 1244</b>	<b>Total 153</b>			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPPV.

En cuanto a programas vinculados al mejoramiento habitacional por los datos con los que contamos del propio IPPV y de lxs entrevistadxs, la principal política fue en principio PROMEBA y luego Mejor Vivir. Como vimos más arriba, la experiencia del Programa de Mejoramiento de Barrio (Pro-MeBa) en el Barrio Anai Mapu fue un punto de inflexión por el impacto habitacional y político que generó. Consistió en la obra de: Agua, Cloacas, Contenedores, Gas, Parquización, Peatonal, Red de Baja, Vial PRIVADA: Agua, Baños, Cámara y pozo, Cloaca, Gas EQUIPO: SUM COMPLEMENTARIAS: Rellenos, nivelaciones y aterraplenado, Viviendas, con un costo final de 1.384.471,00 y 730 beneficiarios<sup>65</sup>. Esta es la experiencia de tomas de tierras que terminó en barrio regularizado y urbanizado de manera total, lo que según el propio personal de Estado no podía volver a pasar, y así fue, sólo en lo que respecta la intervención estatal, porque las familias siguieron tomando tierras. En palabras de una de nuestras entrevistadas: “PROMEBA acá en Cipolletti hubo dos experiencias, una experiencia que fue en la Anai Mapu, que se hicieron viviendas ... y nosotros tuvimos un intento de hacer un PROMEBA en Puente 83 Norte, por diversas causas después se nos fue complicando...” (Entrevista a la Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 2019).

Como bien relata una de nuestras entrevistadas, el gobierno municipal decidió no gestionar más PROMEBA y apuntar al Programa mejoramiento habitacional Mejor Vivir, que según datos del IPPV abarcó 153 soluciones habitacionales a lo largo de los 12 años relevados. De esta manera, el

Estado pretende atemperar la precariedad habitacional de manera selectiva, por go-teo, silenciosamente, intentando desactivar la idea instalada de que tomando se puede acceder a todos los beneficios de la ciudad. Otra muestra de la racionalidad acotada de la política urbana, las tomas no sólo se multiplicaron, sino que además algunas de ellas han logrado avanzar con su regularización y urbanización, pero eso sí: esta vez el Estado no “les regaló nada”.

Además de estos programas, el IPPV instrumenta el Programa Habitar Río Negro, el Programa Casa Propia y el Programa Camino a Casa, de los que no contamos información oficial. En este sentido cabe remitirnos a las dificultades metodológicas ya mencionadas en este libro, pues a lo largo de nuestro proceso de investigación no pudimos acceder a entrevistar a ningún funcionario del IPPV aunque no solo realizamos varias solicitudes en diferentes momentos, sino que también requerimos acceso a datos sobre estos planes que no fueron suministrados. Al igual que en el caso de Bariloche, contamos con el dato general que el IPPV publica en su página en el que menciona que desde el 2012 a la fecha, se han mejorado las condiciones de habitabilidad de 450 familias con intervenciones de vivienda y mejoramiento, sin especificar ciudades ni montos afectados.

De esta manera, presentamos las principales políticas de mejoramiento habitacional y construcción de viviendas, a través de las que vemos cómo opera esa racionalidad acotada del Estado y cómo se estructura la actividad estatal de manera heterogénea y crecientemente caótica (Ibíd.), en la que

65. Consultado en: <https://www.promeba.gob.ar/proyecto/329>

reina la fragmentariedad y la incoherencia cristalizada en las instituciones y en el personal de estado (Hirsch, 2017).

### **3.3.5. Políticas de créditos hipotecarios para acceso al suelo y la vivienda: el impacto de Pro.Cre.Ar.**

Otro de los lugares comunes que encontramos en los relatos de nuestros entrevistados acerca de los factores que inciden en la problemática habitacional es la falta de acceso a créditos. Como expusimos en el capítulo sobre mercado de la ciudad de Cipolletti, gran parte de los agentes inmobiliarios plantean que los créditos hipotecarios son escasos para motorizar y garantizar la estabilidad de las operaciones inmobiliarias tendientes al acceso de la vivienda familiar. *“El crédito es fundamental. El problema del crédito hoy es saber que los sueldos que cobra la gente están por debajo, todavía, de las posibilidades de que ingresen al crédito. Aún, a veces... sumando los dos sueldos. ¿Entendés?”* (Entrevista a Inmobiliaria A, 2017).

Hasta la llegada del programa ProCreAr, los créditos hipotecarios que predominaban eran los que ofrecían los bancos privados con sus propios criterios, normativas y fundamentalmente tasas de interés. A nivel nacional, la explosión de la cuestión habitacional tuvo su punto de inflexión en la toma del Parque Indoamericano en CABA en diciembre de 2010, con el abordaje represivo por parte del gobierno de Macri en la ciudad y nacional de Fernández de Kirchner, implicando además de lxs heridxs y muertxs, el saldo político de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación (Giaretto, 2011). A partir de ese momento se empezó a diseñar un programa de créditos hipoteca-

rios que respondiera a la demanda de una clase media asalariada que se sumaba a la presión política generada por los sectores populares en la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo y vivienda.

Como fue planteado en la introducción de este apartado, el programa ProCreAr combinó objetivos habitacionales con objetivos de reactivación económica, en particular del sector de la construcción. Lo cierto es que la viabilidad del programa enfrentó dos obstáculos iniciales estructurales: la escasa disponibilidad de propietarios de terrenos aptos para la construcción de viviendas unifamiliares, y que además contarán con los ingresos mensuales formales y estables para responder a los requerimientos del crédito. En síntesis, la política de créditos hipotecarios dependía de la regularidad de la propiedad privada de la tierra y de la solarización formal de las familias, dos puntos débiles de todo el periodo de la posconvertibilidad. *“Un impulso a la ocupación del suelo fue en su momento el ProCreAr, eso fue un impulso impresionante, pero claro lo que te pedían era el dominio de la tierra, bueno, muchos habían accedido, pero no eran propietarios”* (Entrevista a la Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 2019).

En relación con otras ciudades patagónicas con igual o mayor cantidad de habitantes, el impacto de este programa fue bastante importante en la ciudad de Cipolletti, con un total de 861 créditos otorgados por \$ 267.324.991. Como queda expuesto en la Tabla 3.7, esa cantidad se distribuye en diversas modalidades y a lo largo de 6 años. Lo que se puede apreciar al inicio del programa en 2012 es la escasa disponibilidad de propietarios con terrenos para acceder al crédito -se otorgaron sólo 29 créditos para la construcción-. Entre

2013 y 2015 se da la mayor concentración de créditos que además de la construcción de vivienda en terreno propio suma la línea combinada de compra de terreno y construcción. También es claro cómo a partir de 2016 con el gobierno de Macri comienza a desarmarse el programa para ser desplazado por los

créditos UVA, cuestión que excede el abordaje de este trabajo pero que implicó un viraje de la política crediticia, ampliando las posibilidades de acceso, pero también generando mayor endeudamiento y presión sobre las familias que tomaron los créditos, ya que las tasas se encuentran atadas al índice de inflación.

**Tabla 3.7: Créditos Pro.CreAr. otorgados en Cipolletti**

Tipo de ProCre.Ar.	Cantidad y Monto							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Construcción	29 \$8.605.848	188 \$56.867.395	131 \$57.020.119	87 \$48.356.186	45 \$27.240.346	5 \$2.911.000		485 \$201.00.894
Ayuda			69 \$3.019.200	46 \$3.374.400	2 \$300.846	1 \$110.880		118 \$6.805.326
Materiales						63 \$1.195.000	4 \$60.000	67 \$1.255.000
Amp y Term		10 \$1.507.639	19 \$4.038.441	27 \$7.678.284	10 \$2.553.629			66 \$15.777.993
Refacción			16 \$1.838.000	42 \$5.553.000	6 \$790.990			64 \$8.181.990
Combinado			27 \$13.775.616	17 \$10.903.460	12 \$8.236.047			56 \$32.915.123
Complementario					1 \$6.388	2 \$20.777		3 \$27.165
Adquisición				2 \$1.361.500				2 \$1.361.500
<b>Total</b>	<b>861 créditos por \$ 267.324.991</b>							

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Banco Hipotecario.

No contamos con información oficial sobre la localización de los créditos Pro-CreAr en la ciudad, sin embargo, pudimos relevar que gran parte de los loteos residenciales ubicados al noroeste de la ciudad, alrededor de Circunvalación y San Luis, se completaron a través de estos créditos. También fue significativa la cantidad de familias que, al no poder acceder a la compra de terrenos en Cipolletti por los elevados precios, migraron a la ciudad de General Fernández Oro que queda a 10 km. aproximados, y formaron parte de diversos loteos de chacras sin producción por parte de diferentes cooperativas e inmobiliarios. Un movimiento similar se dio hacia la zona de Ferri y Cinco Saltos.

Mientras se otorgaban estos créditos y el sector asalariado de ingresos altos lograba acceder a la vivienda propia, los sectores populares siguieron sin ser convidados al reparto de la ciudad, por eso las tomas no sólo se expandieron en cantidad, sino que también se densificaron. Ante lo que el Estado respondió con su arma más común: la criminalización de las tomas de tierras.

### **3.3.6. La criminalización como política estatal ante las tomas de tierras**

En la ciudad de Cipolletti, así como es extendida y habitual la práctica de tomar tierras para garantizar el acceso a la vivienda, es reiterada la respuesta estatal de criminalizar a quienes las protagonizan. Si bien quiénes sufren dicha criminalización son quienes pueden dar cuenta de la complejidad y el sufrimiento que implican estos procesos, y por eso es un eje transversal del próximo capítulo sobre quiénes toman tierras en esta ciudad, en este pun-

to resulta necesario incorporar a la política represiva como parte de las políticas públicas desplegadas para intervenir en estos conflictos. Abordamos esos procesos de criminalización como una modalidad que adopta la política represiva que reviste la forma de un proceso de ensayo y error, que se manifiesta en sucesivos ajustes-desajustes, en los que se define y redefina qué conflictos se convierten en delitos, a quiénes y bajo qué modalidades se criminaliza, qué agencias estatales intervienen en los procesos de criminalización, qué personal y qué recursos del estado se ven implicados en el diseño y la implementación de la criminalización como política pública (Giaretto, 2020).

Como se planteó en la introducción de este apartado, identificamos esta política en términos de criminalización primaria, en la medida que implica la elaboración de reglas de penalización y despenalización que en el caso de tomas de tierras se encuentran tipificadas en el artículo 181 del Código Penal bajo el delito de usurpación y también es contemplada la acción judicial de Interdicto de recobrar en los artículos 2238 a 2243 del Código Civil. Ambas formas de penalización implican la posibilidad de interponer como medida cautelar la orden de desalojo. En este sentido, esa criminalización primaria es reforzada por la selectividad del poder policíaco en los territorios en el marco de la criminalización secundaria (Giaretto, 2020).

La gran mayoría de las tomas de tierras de la ciudad de Cipolletti han sido y/o son criminalizadas, entendiendo que esa criminalización implica estrategias de estigmatización, judicialización y/o de militarización territorial (Korol y Longo, 2009). Desde aquella toma del Anai Mapu en el

96', pasando por la toma de Ferri en 2003, el Barrio Obrero en 2009, Los Sauces en 2010, Awka Liwen en 2012, el listado llega hasta la actualidad en la que las últimas ocho tomas ya tienen causas judiciales y órdenes de desalojos en marcha.

Como señalamos anteriormente, el gobierno municipal ha sostenido una política de judicialización de los conflictos por tierras, promoviendo que lxs propietarixs y/o la fiscalía denuncien en el sistema penal a quienes toman tierras para vivir. Con diversos recorridos y experiencias, en general los procesos judiciales no han logrado condenar a nadie ni tampoco se han llevado adelante desalojos masivos violentos. Sin embargo, nos interesa detenernos en el papel que cumple el Ministerio Público Fiscal, con el Fiscal Jefe encabezando los procedimientos en territorio junto a la policía provincial. En la mayoría de las tomas, la fiscalía arremete en el territorio en los primeros momentos, amedrentando a las familias -sean mujeres solas con niñxs, ancianxs o como estén conformadas- con las causas judiciales, con la violencia policial, amenazando con hacerles perder el trabajo si lo tienen, y una serie de atropellos y aprietes que intentan desactivar la toma a través de la individualización y el disciplinamiento. Luego la batalla sigue en tribunales, donde se arman las causas, se articulan estrategias por parte de la fiscalía para pedir inmediatamente el desalojo e intentar condenar a lxs supuestxs usurpadorxs.

*La posición de la Fiscalía es clara; la posición jurídica del caso es que se trata de un delito y vamos a pedir formulación de cargos y desalojo. Entendemos que el problema encierra un contenido social que no desconocemos. Y la resolución*

*de ese problema es política, a través de políticas sociales. Mientras tanto, nosotros, tenemos que aplicar la ley. Ellos (los ocupantes) deben plantear sus necesidades en desarrollo humano, hábitat o el organismo competente, no se puede quitar la tierra a otros. La gente cree que, porque la chacra no está sembrada es tierra en desuso y se la puede quitar, esa idea se instaló muy fuerte y es contraria a la ley. Es un delito la usurpación. (Fiscal Jefe, declaración periodística, 22 de septiembre de 2020)*

Si tuviéramos acceso a información oficial sobre la cantidad de recursos y funcionarios implicadxs en los procesos de criminalización, no sólo confirmaríamos el carácter de política pública de la criminalización, sino que comparativamente es probable que sobrepasen los recursos, tiempo, funcionarios implicadxs en intentar solucionar el problema de acceso a la vivienda de quienes toman tierras.

En relación a la sistema judicial en su fuero civil, en una reunión con la referente del B° Obrero y la abogada defensora, el juez del Juzgado Civil N° 1 que había ordenado en tres oportunidades desalojar a las más de 600 familias de ese barrio, planteó que su trabajo es hacer cumplir la ley, que considera el derecho a la propiedad tan importante como el derecho a la vivienda, y que el derecho a la vivienda no lo tienen que garantizar los privados a quienes les usurpan las tierras, sino el Estado. Cuando el juez pide que entiendan que su trabajo es ordenar el desalojo para que se cumpla la ley, está apelando no sólo al principio de auto conservación como personal de Estado, sino también y, al mismo tiempo, a la conservación de la reproducción capita-

lista, porque esa ley es nada más ni nada menos la que garantiza el derecho a la propiedad privada por encima al derecho a la vivienda. Sin embargo, y porque esa reproducción capitalista se desenvuelve en términos de contradicciones y conflictos, ese mismo juez sabe que el derecho a la vivienda existe porque es el que garantiza un espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo, por eso les dice que la solución es política y que deben avanzar en el proyecto de expropiación.

### **3.3.7. Políticas de erradicación y/o relocalización**

A pesar de cierta continuidad en la política de criminalización de las tomas de tierras, en la ciudad de Cipolletti no son frecuentes los desalojos forzados masivos. Si bien se han dado algunos desalojos violentos a tomas en sus primeros momentos, las órdenes de desalojo funcionan más bien como condicionantes de la negociación para intentar desactivar la consolidación de la toma, fundamentalmente a través de la instauración de la medida de restricción de ingreso de materiales. Las consecuencias de esta política la analizaremos con mayor detenimiento en el apartado de los asentamientos. Ahora nos interesa rastrear los casos en los que se llevó adelante una política de erradicación y/o relocalización mostrando ciertos límites difusos entre ambas.

En la historia de la ciudad, el caso de relocalización más significativo fue el que dio origen al Barrio Anai Mapu, uno de los más populares y activos de la ciudad.

*El origen del Mapu es cuando en el 82 y 83 están las crecidas del Río Negro y Neu-*

*quén. En ese momento hubo una crecida bastante considerable, entonces la gente de la Costa Norte y Costa Sur, quedaba a relocalizar. En la época de los militares y todo eso... Se relocaliza a esas familias, y esas familias bueno son reubicadas más otras 50 que teníamos andando por ahí, como se dice, que andaban en búsqueda de terreno. ¿Qué pasa? Que muchas de esas familias, ponele un 10 % se vuelve a la Costa, porque ya estaban querenciados y sus casas eran consolidadas porque eran de cemento y ladrillo... si vos vas ahora ves que ya son casas consolidadas. Bueno ahí se produce el primer el origen del Mapu. (Entrevista al Área de Obras Públicas del Municipio de Cipolletti, 2008)*

Entonces en el origen de los asentamientos de la ciudad encontramos estos intentos de relocalización, que en parte son ensayos exitosos porque logran reubicar a algunas familias y dar origen a un nuevo barrio, pero en parte manifiestan errores de planificación a la hora abordar la relación de las familias con sus casas y, fundamentalmente, con el territorio, en este caso junto al río, "ya estaban querenciados", por eso fallan.

Entonces, "el origen de Costa Norte y Costa Sur, si vamos a las características que tiene es un asentamiento ¿sí? porque son terrenos ganados al río, son terrenos fiscales y no son aptos para vivienda familiar y la gente fue y tomó" (Ídem). Aun bajo la dictadura, algunas familias son relocalizadas y otras vuelven, y se quedan en la costa. En ese sentido, el objetivo de la relocalización de los asentamientos de la Costa y la urbanización del Barrio Anai Mapu era fundamentalmente político:

*En el Mapu tienen el antecedente de sus padres que cuando los meten en el barrio les dan todo, pero convengamos que era época militar, gobierno de facto. Y los gobiernos de facto lo que cuidaban era no tener villas miseria o villas de emergencia, porque las villas de emergencia generan organización social muy grande, ¿sí? La necesidad de muchos hace que se organicen y para los militares eran focos de insurrección, entonces les convenía darle todo. (Entrevista al Área de Obras Públicas del Municipio de Cipolletti, 2008)*

Otro error de cálculo, como vimos anteriormente en ese mismo barrio se originará la toma de los años 90' en términos de acción política contra el Estado, ahora sí en plena democracia y ante la avanzada del capital en su fase neoliberal.

Durante la posconvertibilidad también se darán políticas de relocalización de al menos dos de las tomas de tierras de la oleada de 2003. Las experiencias del B° Antártida Argentina y de San Sebastián, cada una con sus particularidades, implicaron proceso de negociación y relocalización en otras tierras cercanas (Giaretto, 2011). Otro caso de relocalización durante

este periodo fue el de algunas familias del asentamiento Puente de Madera. El Municipio construyó y habilitó una planta de tratamiento de líquidos cloacales en la zona, por motivos de impacto ambiental y sanitarios en 2012 se relocalizaron 57 familias, mientras otras 6 se negaron a la relocalización y allí se quedaron.

La relocalización más reciente, es la de 25 familias del asentamiento Perito Moreno a orillas de las vías del ferrocarril en pleno centro de la ciudad. La valorización de esas tierras por su ubicación y accesibilidad generó la presión necesaria para que la Justicia Federal librara una orden de desalojo, ese mismo día les cortaron la luz, y desde ese momento empezó un proceso de negociación que terminó con la propuesta de relocalización de las familias en un plan de viviendas en el Distrito Vecinal Noreste.

En diversos casos durante estos años, observamos que detrás de la judicialización y la consecuente orden de desalojo, el Municipio ofrece opciones de acceso a planes de vivienda en el distrito. La negociación con las familias se genera desde el gobierno local, y la orden de desalojo opera como amenaza a punta de pistola, en ese marco se negocia.



## 3.4. Políticas públicas de acceso al suelo y a la vivienda en Comodoro Rivadavia

Santiago Bachiller | Letizia Vazquez | María Laura Carrasco<sup>66</sup>

### 3.4.1. Introducción

Con el objetivo de lograr una comprensión más cabal de los procesos de tomas de tierras, el presente capítulo gira en torno al accionar estatal y su impacto, ya sea directo o indirecto, en la territorialidad urbana.

En el primer apartado nos dedicamos a examinar la existencia y/o ausencia, así como las características de los instrumentos de gestión urbana. Entonces, analizamos el rol de los Planes Estratégicos en una realidad urbana muy dinámica, dominada por los ritmos del mercado mundial del petróleo. Veremos que Comodoro no cuenta con una estructura normativa que regule el conjunto urbano, capaz de unificar a las diferentes ordenanzas que regulan la territorialidad de las diversas zonas de la ciudad. Asimismo, como consecuencia de la falta de un Código de Desarrollo Urbano, los criterios de excepcionalidad han adquirido importancia en las prácticas estatales encaminadas a “ordenar” la expansión urbana. Por otra parte, los residentes de Comodoro frecuentemente relacionan los problemas de la ciudad con la falta de planificación. El trabajo de campo nos ha conducido a reformular dichas afirmaciones. En tal sentido, como hipótesis de trabajo planteamos que la planificación urbana

siempre priorizó la extracción y circulación de hidrocarburos (Bachiller et al., 2015). A lo largo de la historia local, la actividad petrolera ha condicionado la morfología y el desarrollo de la ciudad. Por consiguiente, el análisis sobre la normativa que impacta en la territorialidad y las dificultades de acceso al suelo y/o a la vivienda, es complementado con una caracterización de la legislación petrolera sobre usos del suelo. A su vez, el examen de la planificación urbana concluye con un breve título dedicado a la ausencia de programas de gestión del suelo, herramientas de recuperación de plusvalías urbanas, etc.

El segundo apartado se centra en la legislación que regula el acceso al suelo fiscal en la ciudad. Hemos detectado ciertas tendencias que se repiten a lo largo de la historia local: las ordenanzas por lo general surgen luego de un proceso masivo de tomas de tierras (y no antes); el discurso punitivista frente a las tomas cada vez ocupa un lugar más relevante (la mirada jurídica estigmatiza a los asentamientos al calificarlos como ilegales); los criterios estatales de acceso al suelo fiscal priorizan a los “nacidos y criados”<sup>67</sup> (en adelante NyC); etc. Por otra parte, en esta sección nos dedicamos a reflexionar sobre el Estado como propietario de tierras y como productor de espacio construido; para ello, evaluamos la

66. En este capítulo Bianca Freddo fue fundamental en todo lo referido a la confección de la cartografía.

67. Esta noción presupone que hay, o que debería haber, ciertos privilegios para aquellos que logran acreditar una mayor estadía de residencia en la zona (Baeza y Grimson, 2013).

magnitud de los vacíos urbanos al interior del ejido comodorense.

En el tercer apartado se desarrollan las políticas de mejoramiento habitacional implementadas en Comodoro. Además de los programas de mejoramiento barrial como el PROMEBA o el PROMEVI, nos detendremos en otros programas centrados en la regularización, erradicación y/o relocalización de barrios.

En materia de políticas habitacionales, tema principal del cuarto apartado, el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Chubut (IPV y DU) es la institución protagonista a relevar. Si bien nos resultó muy difícil que dicho instituto nos proporcione estadísticas, a lo largo del trabajo de campo pudimos constatar la incapacidad estatal a la hora de proveer vivienda en una escala acorde con la magnitud de la demanda habitacional local. Asimismo, veremos que las políticas de viviendas sociales suelen abordar de manera fragmentada al espacio, produciendo barrios desconectados de las tramas urbanas; también han sido cuestionadas por la calidad constructiva de las viviendas. Por otra parte, en esta sección se destaca el papel protagonizado por las entidades intermedias en la implementación de las políticas habitacionales; las cooperativas y los sindicatos se convirtieron en los principales beneficiarios de los escasos programas de vivienda social. Tal decisión política tuvo consecuencias colaterales: lxs trabajadorxs informales quedaron fuera de toda posibilidad de acceso a una vivienda estatal, se acentuó un patrón de crecimiento urbanístico fragmentado (sin una gestión estatal abocada a planificar el desarrollo urbano en su conjunto), etc.

El último apartado del capítulo se fo-

caliza en el sistema de créditos hipotecarios. Anticipando el argumento central de la sección, sostenemos que el sistema de créditos no ha representado ningún impacto capaz de morigerar las necesidades habitacionales de la ciudad.

### **3.4.2. Planeamiento Urbano en Comodoro Rivadavia**

El objetivo de este apartado consiste en comprender cómo, en Comodoro, la planificación estatal históricamente priorizó la producción petrolera, impactando en la morfología y el desarrollo histórico de la ciudad. La planificación urbana quedó entonces relegada por la lógica monolítica dominante: la reproducción del capital ligado con la extracción de hidrocarburos. Consecuentemente, en la configuración urbana observamos tendencias a la segregación, la fragmentación y las dificultades de acceso al suelo y a la vivienda que padecen grandes sectores de la población (Bachiller et al., 2015).

Entendemos a la planificación urbana como el conjunto de acciones político-administrativas protagonizadas por el Estado en materia de política urbana y territorial, destinadas a orientar la producción social del espacio en un determinado sentido, el cual se encuentra en tensión entre los diferentes actores sociales (Duarte, 2020). Por consiguiente, más allá del carácter puramente técnico que muchas veces los organismos del Estado le intentan atribuir a las reglamentaciones urbanas, las mismas suponen decisiones eminentemente políticas; ello es así pues la planificación del territorio representa la puja de intereses de los distintos grupos sociales. Su materialización en determinadas norma-

tivas frecuentemente expresa la voluntad de lógicas privadas concretas en pos de encauzar el desarrollo urbano en determinada dirección. Para abordar la planificación en Comodoro, nos centraremos en las propuestas plasmadas en determinados Planes Estratégicos, en la presencia (y características) o ausencia de ciertas herramientas de gestión urbana, así como en las normativas más importantes en la conformación de la estructura urbana de la ciudad (Códigos Urbanos, ordenanzas, etc.). Por otra parte, ya que la configuración urbana es el resultado de una compleja interacción entre fenómenos naturales, productivos, y procesos sociales propios de una ciudad petrolera, en el análisis del impacto de las políticas públicas en las dificultades de acceso al suelo y/o a la vivienda, nos vemos forzados a incorporar una breve caracterización de la legislación que regula la extracción de hidrocarburos.

### **3.4.3. Instrumentos de gestión urbana y ordenamiento territorial: la fragilidad de los Planes Estratégicos en Comodoro Rivadavia**

Uno de los antecedentes de ordenamiento territorial más relevantes es el Diagnóstico Urbano Expeditivo de 1989, desarrollado por profesionales de la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia. Dicho documento partió del propósito de establecer un diagnóstico de la situación urbana local capaz de determinar carencias y dar respuesta a futuros programas y proyectos. Dentro de las acciones recomendadas, establecía la necesidad de contar con un Código de Planeamiento Urbano que contemple la tendencia de crecimiento urbano,

los usos de suelo, etc. A su vez, dicho documento proponía dividir a la ciudad en 4 sectores, estableciendo reglamentaciones generales, así como específicas para cada sector o eje definido. Creemos que este estudio permitió la formulación de la Ordenanza de Usos de suelo 3614-90, de la cual hablaremos más adelante.

Casi veinte años pasaron hasta que se promulgó la Ordenanza 9185-07, denominada “Modelo de ocupación territorial y Plan de desarrollo Sustentable 2007-2027”. El plan contemplado por la normativa gira en torno a una serie de lineamientos y propuestas estratégicas, programas de desarrollo urbano y gestión territorial a implementar en las siguientes décadas. Para llevar adelante la coordinación del trabajo y la ejecución del instrumento normativo, que incluía talleres participativos entre diversos actores pertenecientes a sectores públicos, privados y académicos, se contrató a profesionales del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM). Es importante mencionar que, aunque dicho documento se refiere al desarrollo de políticas y programas relacionados con la vivienda, no aborda la problemática histórica del acceso a la ciudad que afecta a los asentamientos y barrios populares. Si bien esta ordenanza continúa vigente, los programas y proyectos contemplados nunca se reglamentaron ni se hicieron efectivos de forma completa.

Los tiempos del petróleo exceden a la temporalidad local, e incluso, en ocasiones, a la temporalidad nacional; en tal sentido, las oscilaciones de los precios internacionales del barril de petróleo tuvieron un impacto directo en la ciudad, determinando un péndulo entre etapas de estancamiento y crisis, con otras rachas de *boom* petrole-

ro que causaron un crecimiento vertiginoso y acelerado que superó la capacidad de reacción estatal. Consecuentemente, los antecedentes de Planes Urbanísticos resultaron obsoletos ante una realidad urbana muy dinámica, marcada por los intensos incrementos demográficos y la expansión urbana en breves lapsos de tiempo.

Evidentemente, el Estado en sus distintos niveles (municipal, provincial y nacional) es un agente fundamental en la producción y reproducción de las desigualdades urbanas. La planificación estatal, encaminada a garantizar la producción de hidrocarburos, favoreció la expansión urbana residencial de baja densidad, con la ocupación de grandes extensiones de suelo que tanto caracterizan a Comodoro Rivadavia<sup>68</sup>. Considerando además las características del emplazamiento y la topografía de la ciudad, este conjunto de factores dificulta la accesibilidad urbana, la conectividad y la provisión de servicios e infraestructura.

#### **3.4.4 El peso de la excepcionalidad y la imposibilidad de implementar un Código de Desarrollo Urbano en Comodoro Rivadavia**

El Plan Urbano es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales, programas y proyectos, normas reglamentarias y de gestión (Reese, 2003). Se materializa a partir de una ordenanza

marco que establece cuales son las políticas que se van a implementar a escala urbana, como una de las principales herramientas del gobierno para orientar procesos urbanos en su ámbito territorial. Ahora bien, en las entrevistas realizadas a diferentes actores sociales vinculados con el ordenamiento territorial de la ciudad, estos criticaron la falta de una normativa de planificación urbana integral. En tal sentido, desde la Dirección de Obras Particulares manifestaban que “no hay código de planeamiento urbano, hay distintas ordenanzas para distintas zonas” (Entrevista a Dirección de Obras Particulares, 2017).

Los diversos intentos de contar con un Plan Urbano indefectiblemente terminaron en rotundos fracasos. Es así que, retomando algunos de los lineamientos estratégicos del “Modelo de Ocupación y desarrollo Sustentable 2007-2027”, en el 2010 surgió un primer proyecto de ordenanza denominado “Código de Desarrollo Urbano”; asimismo, en el 2015 se presentó una nueva versión. Sin lograr avances concretos y definitivos, tales proyectos llevan una década yendo y viniendo entre la Dirección de Planeamiento Urbano y el Concejo Deliberante. Al respecto, unx de lxs referentes de dicha Dirección sostenía que la falta de consenso se debe “a los intereses privados y el miedo que esto significa para los concejalxs, ya que implica cambiar y remover muchas cosas en la ciudad” (Entrevista a Dirección de Planeamiento Urbano, 2018).

En los últimos años, tras la catástrofe

68. Más allá de la tendencia a la expansión urbana de baja densidad, es preciso señalar que en los últimos años se han registrado procesos de densificación y renovación urbana en algunos sectores específicos de la ciudad (cuestión que excede los propósitos del presente estudio).

climatológica del 2017<sup>69</sup> y los consiguientes reclamos de lxs vecinxs, las consecuencias nefastas de años de políticas urbanas deficitarias quedaron en evidencia, y la “falta de planificación” se insertó en la agenda pública. En tal escenario, en el año 2018 la Secretaría de Planificación Territorial de Nación, en colaboración con profesionales del Colegio Profesional de Ingenierxs, presentaron un nuevo Proyecto de Ordenanza de Código de Desarrollo Urbano. No obstante, el plan urbano continúa sin hacerse efectivo. La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿cómo se construye una ciudad sin una política de desarrollo territorial consensuada, y con la actividad extractiva accionando en el territorio?

Los instrumentos de planificación vigentes en Comodoro Rivadavia se enmarcan dentro de las normativas de regulación<sup>70</sup>. Algunos sectores de la ciudad no están regulados; otras zonas sí lo están, pero entonces se rigen por normas desactualizadas que dificultan su aplicabilidad. La inexistencia de un Plan Estratégico reglamentado, de un Código Urbano como marco de acción, contribuye a la presencia de instrumentos de gestión que no contemplan los problemas urbanos desde la integralidad.

La Ordenanza de *usos de suelo* 3614/90<sup>71</sup>, junto a sus modificatorias posteriores, es la que actualmente reglamenta la subdivisión de usos de suelo para el ejido de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Esta ordenanza fue la primera que diagramó la subdivisión del uso de suelo para el conjunto del ejido urbano, incluyendo a la zona norte<sup>72</sup>. En cuanto a las sucesivas modificatorias, las mismas se implementan con el fin de resolver hechos puntuales, o ante la necesidad de generar nuevo suelo urbano como respuesta al crecimiento de la ciudad. Cabe destacar que no todas las modificatorias están cargadas en el Digesto municipal. Cuando los cambios de uso de suelo<sup>73</sup> corresponden a sectores menores, se publican en el Boletín Oficial sin remitir a la ordenanza “madre”; es decir, al ser emitidas con otro número, no quedan asociadas con la ordenanza principal. Dicha situación genera numerosos trastornos a la hora de trabajar sobre determinadas áreas de la ciudad, ya que su uso puede haber sido modificado, pero al no quedar el cambio debidamente registrado y asociado con la ordenanza principal, es difícil de rastrear. Esto se suma a la desactualización de la normativa: desde 1990 hasta hoy, la ciudad no paró de crecer demográ-

69. Debido a las fuertes precipitaciones que azotaron a la zona en marzo-abril del 2017, la ciudad se encontró colapsada y con situaciones apremiantes comprometidas, cuyas severidades modificaron el normal desarrollo de las personas, de los servicios y los sistemas urbanos.

70. Las normativas de regulación son los instrumentos reglamentarios básicos de la gestión del uso, ocupación y equipamiento del suelo. De tal forma son la expresión jurídica de un Plan Urbano y están sometidos a su cumplimiento todas las personas físicas y jurídicas públicas o privadas con asiento en la ciudad (Reese, 2003).

71. Como antecedentes normativos previos a la Ordenanza 3614-90, en el Digesto Municipal detectamos las Ordenanzas 423-73, 168-732, y 635-86, las cuales establecen los primeros usos de suelo.

72. Recordemos que la zona norte, desarrollada principalmente a partir de campamentos empresariales, por lo general petroleros, recién se incorporó al municipio en la década de 1970. (Márques, 2008).

73. Estas reformas en el uso de suelo (de uso rural a urbano por ejemplo), deben ser promulgadas mediante sesión legislativa del Concejo Deliberante. Para ello debe presentarse un proyecto de ordenanza, tanto por los representantes de cada bloque, como por el ejecutivo o por terceros.

ficamente ni de expandirse territorialmente, por lo cual dicha ordenanza no refleja la realidad urbana contemporánea.

En este punto, nos interesa destacar la centralidad del régimen de excepcionalidad ante la proliferación de ciertas zonas que no pueden equipararse con las áreas urbanas convencionales, y que son el resultado del incesante proceso de expansión urbana. Es lo que ha ocurrido con las denominadas “Zonas de explotación petrolera”; es decir, aquellas áreas destinadas a la explotación petrolera dentro del ejido urbano que, de hecho, condicionan los usos urbanos a partir de la existencia de pasivos ambientales.

Otro caso de excepcionalidad recurrente, especialmente relevante para nuestra investigación, se liga con las zonas clasificadas como “extra urbanas”; las mismas fueron definidas como “asentamientos aislados”, barrios desconectados en una trama urbana fragmentada que “no pueden vincularse espacialmente con otras áreas urbanas a corto plazo”. La incorporación de nuevos fraccionamientos de lotes urbanos mínimos en el Barrio Cordón Forestal<sup>74</sup>, a partir de criterios de excepcionalidad y cambios en la clasificación de la zonificación representa uno de los procesos de transformación más dinámicos de las últimas décadas. Del mismo modo, una

de las “modificatorias” más relevantes es la Ordenanza 3614-7/12, la cual incorpora una nueva zonificación imprecisa a una superficie extensa de suelo bajo la designación de “zonas de ampliación urbana” (cambios de zonas rurales y sub-rurales a urbanas). La misma opera con la intención de generar suelo urbano, proporcionando un marco que permita regularizar enormes superficies que, de hecho, infringen la legislación existente. El contexto en el cual se inscribe dicha legislación se asocia con los efectos del segundo *boom* petrolero; entonces, algunos propietarios de campos, localizados principalmente en la zona sur de la ciudad, realizaron fraccionamientos de las chacras linderas a los barrios ubicados por fuera de la trama urbana. No por nada el Anexo VII de la ordenanza refiere a los “Fraccionamientos Ilegales<sup>75</sup>” para definir a tales procesos.

La importancia de esta norma radica, además, en la incorporación de varios anexos con el fin de reglamentar procedimientos para la autorización de nuevos loteos de manera provisoria, hasta que se hiciera efectivo el tan esperado Código de Desarrollo Urbano. Esta situación favoreció la solicitud de excepciones o tratamientos de usos no previstos por la normativa vigente, no sólo por parte de los asentamientos que surgieron mediante tomas de tierras, sino

74. En 1982, en el oeste de la ciudad y fuera del radio urbano, se creó el denominado Cordón Forestal “Juan Manuel Feeney”; el mismo posee una superficie de 362.124 hectáreas, y nació como un plan de forestación mediante el cual, en una primer etapa, se sortearon 283 parcelas (Regina Abal, 2011). Cabe aclarar que los lotes en ese momento tenían 50x50 mts (2500m<sup>2</sup>). Los lotes urbanos mínimos son de 200 m<sup>2</sup>.

75. Los fraccionamientos ilegales a los que alude la ordenanza se asemejan bastante a las situaciones que la literatura especializada ha denominado como “loteos piratas” (Azuela 1993; Davis, 2008). En la ordenanza municipal, los fraccionamientos ilegales suponen subdivisiones ejecutadas de hecho, sin encuadrarse en los indicadores de las ordenanzas vigentes, y habitualmente por debajo de los mínimos exigidos, con los lotes simplemente demarcados y comercializados a través de figuras precarias de compra venta, con escaso o mínimo estudio de niveles de red vial, escorrentías superficiales y redes de servicios mínimos.

también (y especialmente) de sectores privados interesados en propuestas que van desde los desarrollos urbanísticos a gran escala<sup>76</sup>, hasta las intervenciones arquitectónicas que no están enmarcadas dentro de una normativa amplia y desactualizada. Por un lado, la incorporación de una extensión de suelo urbano con un tratamiento que no diferencia sub zonas, ni indicadores urbanísticos, posibilita un abanico de zonas grises que favorece estos procesos. Por el otro, mediante un simple acto administrativo, la redefinición de la zona sub-urbana a residencial permitió el enriquecimiento de más de un propietario de tierras en desuso.

Actualmente las excepciones suelen resolverse a partir de la emisión de un Certificado de Factibilidad Urbanística o Certificado de Usos de Suelo, instrumento emitido por la Dirección General de Planeamiento Urbano que determina la zonificación, los indicadores urbanísticos y usos de suelo admisibles para obras nuevas, las ampliaciones y el análisis de urbanizaciones integrales. A su vez, dicho certificado fue planteado como un instrumento paliativo ante la necesidad de la sanción definitiva del Código de Desarrollo Urbano o Plan Urbano que reglamente los procedimientos en su conjunto.

En definitiva, a lo largo del trabajo de campo constatamos el peso de la excepcionalidad en la aplicación de legislación urbanística local encaminada a regular el desarrollo de la ciudad. O bien asistimos

a un vacío legal, o la norma existe, pero es constantemente transgredida. En dichas situaciones, la respuesta estatal es discrecional: los asentamientos encuentran mayores obstáculos para beneficiarse mediante la excepcionalidad respecto de otras construcciones que también transgredieron las normas urbanísticas. Asimismo, repetimos que la velocidad de los cambios productivos (estrechamente ligados con el mundo del petróleo), demográficos, e incluso urbanos, parecen ser siempre muy superiores a la capacidad de respuesta estatal. De tal modo, la excepción es estructural y se convierte en norma, por lo cual debemos dudar si dicha dinámica responde únicamente a la incapacidad de las diversas gestiones, o si en cambio forma parte de la lógica más amplia de ensayo y error como proceso de adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista (Álvarez y Bonnet, 2018); en Comodoro, la excepcionalidad permanente parece ser un mecanismo que otorga un poder discrecional al gobierno municipal de turno.

### **3.4.5. El petróleo produce ciudad: normativas sobre hidrocarburos ligadas con el desarrollo urbano**

La extracción de petróleo ha sido clave en el desarrollo urbano comodorense, motivo por el cual se torna indispensable incluir una reflexión sobre las legislaciones

76. A modo de ejemplo, podemos citar el primer emprendimiento cerrado de la ciudad. La construcción del "Country Club La Herradura" se basó en la apropiación de una playa; por consiguiente, supuso una alta rentabilidad gracias a la transgresión de los criterios de "Zona Especial" propios de los bordes costeros, más la posibilidad de capitalizar el valor paisajístico del sitio. Reiteramos que, quienes residen en asentamientos surgidos mediante tomas de tierras, difícilmente logren beneficiarse mediante tal tipo de excepciones.

en materia de hidrocarburos que tienen incidencia en la conformación urbana.

El Decreto Nacional 33589/33 reglamenta la exploración y explotación de yacimientos hidrocarburíferos. Se trata del marco normativo de mayor relevancia para las cuestiones de planificación urbanística, ya que en buena medida regula el abandono de pozos petroleros y la ocupación de suelo urbano. En su artículo 36, indica dejar liberados 60 metros de radio de seguridad entre la ubicación del pozo y las viviendas, y 40 metros entre pozos y otras instalaciones. También hace referencia a las restricciones de superficie necesarias para las instalaciones complementarias de la actividad (baterías, gasoductos, oleoductos, etc.)

La Resolución 5/96<sup>77</sup> marcó un antes y un después con respecto a los radios de seguridad y la condición de sellado de los pozos abandonados e inactivos que se emplazan en la ciudad, condicionando el uso y ocupación de suelo. Dicha Resolución Nacional impactó especialmente en el desarrollo urbano de la zona norte de la ciudad, ya que establece un radio de seguridad de 60 metros sobre cualquier pozo anterior a la emisión de la misma. Muchos de estos pozos se encuentran en los actuales barrios consolidados que nacieron como campamentos petroleros, (General Mosconi, Presidente Ortiz, Don Bosco, entre otros). Debido a su conformación histórica y al verse afectados por esta restricción, buena parte de los mismos carecen de normativas de zonificación urbana; asimismo, su proximidad a ductos o a pozos

abandonados, obstaculiza la autorización de obras en los lotes particulares. En definitiva, gran parte de la tierra disponible, ya sea privada o fiscal, se encuentra afectada por la presencia histórica de la industria extractiva, por lo cual no es urbanizable (luego ampliaremos este tema). Por otra parte, el encargado de diagnosticar la situación de los pozos petroleros abandonados antes de 1996 resaltó la complejidad de su tarea. (Entrevista a Dirección General de Catastro, 2017).

Por empezar, buena parte de la información suministrada por las empresas responsables de tales pozos es confusa e incompleta; las imprecisiones se potencian en lo que concierne a la ubicación y calidad del sellado de los pozos. Asimismo, el Ministerio de Hidrocarburos provincial es el organismo a cargo de la gestión de la reducción de los radios de seguridad. La pasividad de tal dependencia estatal condiciona el acceso al título de propiedad de más de una vivienda, así como a servicios públicos como el gas. Por consiguiente, y como veremos en el próximo capítulo, la inacción del Ministerio de Hidrocarburos condena a ciertos asentamientos a verse imposibilitados de iniciar un trámite de mensura, gestión indispensable para encauzar el proceso de urbanización.

### **3.4.6. Herramientas de gestión del suelo**

Más allá de la Ordenanza General de Tierras (cuyo análisis se desarrolla en profundidad en el siguiente apartado), o la Ordenanza Tributaria Anual (que estable-

77. Establece las normas y procedimientos para el abandono de pozos de hidrocarburos. Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones de Nación.



ce los cánones que determinan valores de mejoras, valuaciones fiscales y privadas de los inmuebles y cobro de impuestos), Comodoro no cuenta con políticas de gestión del suelo, tales como las herramientas de recuperación de plusvalías urbanas. Podemos mencionar el impuesto adicional baldío: según el Artículo 15 de la Ordenanza Tributaria 15011/19 correspondiente al período 2020, un lote baldío de una antigüedad de un año le corresponde tributar un equivalente a 4000 módulos (\$680 aproximadamente); si bien el valor aumenta con el correr de los años, el importe continúa siendo insignificante, por lo cual los propietarios no se ven forzados a modificar su actitud y colocar su bien en el mercado.

La Ordenanza 3145/88, denominada de “Uso Superficial del Suelo”, surgió con la intención de convertirse en un instrumento de acción del gobierno local para prevenir el desequilibrio poblacional; en concreto, fue pensada como una alternativa para la consolidación urbana de zona norte, obstaculizada por los pasivos ambientales que impiden que la tierra fiscal sea urbanizable. En tal sentido, se planteó una compensación económica que las empresas petroleras debían pagar por inhabilitar el uso de tierras fiscales para fines urbanos; el valor solicitado se obtiene mediante un canon denominado VDPIM (Valor de pérdida de ingreso municipal), el cual se determinaba según zonas, prioridades de uso y metros afectados. Aunque la Ley de Hidrocarburos Provincial prevé la compensación económica a través del concepto de indemniza-

ción por pérdida de producción, inversión y servidumbre sobre propiedades rurales, no contempla la problemática dentro de las actividades urbanas. Consecuentemente, con el VDPIM se pretendió reconocer y recuperar parte del impacto negativo del extractivismo sobre el ordenamiento y desarrollo urbano. Sin embargo, desde la existencia de esta Ordenanza hasta la actualidad, muchas empresas argumentaron sobre la inconstitucionalidad del VDPIM, entendiendo que ya contribuyen impositivamente con el Estado Nacional y que sería ilegal forzarlas a una doble tributación. Gracias al lobby empresarial y a la judicialización, los montos que hasta el momento han pagado las empresas concesionarias han sido irrisorios<sup>78</sup>.

### **3.4.7. Políticas de tierras fiscales en Comodoro: la de los asentamientos y los ganadores del reparto (NyC, cooperativas y ciertos sindicatos)**

El objetivo del presente apartado consiste en examinar la legislación que regula el acceso a la tierra fiscal y la producción de suelo urbano en la ciudad. El antecedente más relevante es la “Ordenanza General de Tierras Fiscales” número 5907 de 1996, primera normativa con un alcance que abarcaba a la totalidad urbana. Dicha ordenanza se articulaba en torno a dos principios: la interpretación de las ocupaciones de tierras como un acto jurídico ilegal, y un criterio meritocrático focalizado en la antigüedad de la residencia para ac-

78. Según medios locales, la empresa petrolera que mayor deuda tendría con el municipio en concepto de VDPIM (cerca de 11 millones de pesos) sería YPF (El Patagonico, 2014). Debido a conflictos de larga data aún no resueltos, el Municipio accedió a condonar la deuda, a cambio de que dicha empresa lleve adelante una obra de equipamiento comunitario que actualmente se encuentra en obra.

ceder a la tierra (Vazquez y Bachiller, 2019).

En los años siguientes, se dictaron nuevas ordenanzas y resoluciones que modificaron la legislación de 1996. Aquí solamente destacaremos dos cuestiones. En primer lugar, las medidas encaminadas a reforzar el papel de las asociaciones intermedias. En un contexto marcado por las políticas nacionales de viviendas y acceso al suelo basadas en los principios de descentralización y subsidiariedad, las cooperativas y los sindicatos se constituyeron en actores claves del desarrollo urbano. En segunda instancia, la ordenanza número 7297/2000 reservaba el 70 % de los lotes a los “hijos del barrio<sup>79</sup>”, factor que reprodujo criterios de merecimiento nativos centrados en torno a la figura de los NyC.

En un escenario marcado por el segundo *boom* petrolero y la consiguiente ampliación urbana, en junio del 2012 se promulgó la ordenanza 10.417. Esta normativa, actualmente vigente, realizó modificaciones en el sistema de puntaje para la adjudicación de tierras fiscales, reforzando aún más las ventajas para los oriundos de la ciudad. Al seleccionar a la antigüedad como factor determinante de los distintos grados de merecimiento en la asignación de recursos escasos, la municipalidad agravó las dificultades habitacionales de los sectores populares. Destacamos en particular la situación de lxs migrantes que, además de no lograr acceder a la vivienda apelando al mercado formal, debido a las normativas restrictivas quedaron imposibilitados de conseguir un lote fiscal.

Nuevamente las organizaciones inter-

medias fueron priorizadas. Como veremos en el título que examina las políticas de producción de vivienda social, hoy en día las cooperativas y los sindicatos de trabajadorxs representan uno de los mecanismos principales de obtención de tierra fiscal. Tras apagar nuestras grabadoras, diversxs funcionarixs municipales opinaron que priorizar a los sindicatos respondía al interés de la conducción municipal por promover “lealtades electorales” y garantizar “governabilidad”. En todo caso, tales modalidades de urbanización reforzaron canales de acceso a la vivienda vinculados a la situación laboral que no contemplaban a lxs trabajadorxs informales; también contribuyeron a la expansión fragmentada de la ciudad a través de barrios pensados de manera independiente, sin una gestión estatal capaz de planificar el desarrollo urbano en su conjunto.

Con relación a las tomas de tierras, la lógica dominante de la ordenanza 10.417/12 es netamente punitivista. Quienes ocuparon tierras y desean regularizar su dominio, deberán añadir al valor fiscal de la compra del lote un 30 % en concepto de penalidad; quienes formen parte de una nueva toma quedarán inhabilitadxs por el término de 20 años para solicitar tierras, e incluso son descartadxs como posibles benefactorxs de cualquier tipo de programa nacional, provincial o municipal; si las viviendas se encuentran vacías, el municipio podrá efectuar el desalojo sin necesidad de contar con orden judicial (Vazquez y Bachiller, 2019); etc. En definitiva, la ordenanza del 2012 profundizó aún más las desigualda-

79. Aquellos que podían demostrar ser familiares directos de los vecinos que detentaban una antigüedad superior a 10 años de permanencia en el barrio.

des preexistentes en materia de acceso al suelo. Con la misma, se termina de consolidar un enfoque jurídico que interpreta al fenómeno de la toma de tierras como un acto ilegal, antes que como un problema social ligado con el déficit habitacional.

Hasta el año 2011, existía una Subsecretaría de Tierras y Hábitat; pero entonces, bajo la intendencia de Nestor Di Pierro (2011-2015), comenzó un proceso de desarticulación cuyos impactos negativos persisten:

*Nosotros por ejemplo tuvimos 6 combos entre Secretario y Subsecretario, y cada uno... Combos me refiero a combinación, porque no siempre la Dirección de Tierras, o bueno, Tierras en general, fue una sola Dirección, o tuvo como, digamos, como superior directo un Secretario. A veces era la Secretaría de Tierras y Hábitat, antes de eso era Subsecretaría de Tierras. Primero dependía del gobierno, después dependió de Planificación Urbana, después dependió de gobierno otra vez, y así... Yo le llamo combo a esa selección de Secretarios y Subsecretarios, y de depender de distintas secretarías, hasta que tomó entidad de Secretaría de Tierras específicamente. Y esto tiene connotaciones. Y cada uno le imprime su propio sello, el que está al frente de Tierras, algunos le imprimen un sello más social, otros le imprimen un sello más técnico, otros más legal, de acuerdo a quién esté al frente. Entonces ¿esto a qué lleva? A que... no solo cada 4 años cambiamos de rumbo para llamarlo de alguna manera (Entrevista a Secretaría de Tierras, 2012)*

Como parte de la desarticulación de 2011, la Subsecretaría de Tierras y Hábitat se dividió, separando la gestión de la tie-

rra fiscal de las problemáticas del hábitat. Luego de esto, en 2013 la Subsecretaría de Tierras ascendió al rango de Secretaría. Esta entidad es la que gestionaba todo lo relacionado con las tierras fiscales municipales. Unx funcionarix de la Dirección de Planeamiento nos planteó que en otros Municipios la Secretaría de Tierras forma parte de Planeamiento Urbano mientras que, en Comodoro, ésta dependía directamente del Intendente; es decir, tenía un rango más alto que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano. En su opinión, tal situación se asociaba con un intento por controlar políticamente la tierra (Entrevista a Dirección de Planeamiento Urbano, 2018). Por otra parte, durante el período analizado observamos fuertes tensiones entre la Secretaría de Tierras y la Dirección de Hábitat. De hecho, la Secretaría de Tierras funcionaba totalmente desvinculada de la Dirección de Planeamiento Urbano y de la Dirección de Hábitat, factor que obstaculizó la posibilidad de generar una política integral del territorio. En palabras de un empleado de Tierras: “no hay una política de tierras, acá solamente hay una política administrativa y técnica que estamos luchando en contra, hasta a veces, de los mismos técnicos”. (Entrevista a la Subsecretaría de Tierras, 2012). Finalmente, cabe destacar la nueva función que pasó a tener la Secretaría de Tierras. En tal sentido, unx de lxs coordinadorxs de dicha entidad sostuvo que la misión de tal dependencia consistía en “actuar como una inmobiliaria” (Entrevista a la Subsecretaría de Tierras, 2012). Tras la intención municipal de obtener un retorno económico, subyace una percepción de la Secretaría de Tierras como un simple agente recaudador que opera bajo una lógica de mercado; por si fuera poco, dicha en-

trevistada remató su argumento alegando que “para lo social está Hábitat”.

Un punto a destacar en este apartado consiste en la formación de precios de los lotes fiscales vendidos por la municipalidad, proceso que fue abordado mediante dos entrevistas a quienes en distintos momentos presidieron la Dirección General de Catastro. La venta de tierra pública se basa en los precios que establece el mercado para cada zona de la ciudad, lote que luego se vende al 40 % de lo que valdría en el mercado. Si bien la brecha entre el precio de mercado y el fiscal se justifica en función de un fin “social”, “la municipalidad no interviene buscando disminuir las desigualdades que el mercado genera, sino que establece el precio del lote fiscal dando por válidos los criterios espaciales del propio mercado” (Bachiller et al., 2015a: 118).

Pese a reiterados pedidos, no obtuvimos datos por parte de la Secretaría de Tierras sobre la cantidad de lotes entregados/vendidos por la municipalidad. Desde la Dirección de Hábitat nos facilitaron un informe realizado por la Unidad Ejecutora Municipal (Resolución número 0312/05) en el cuál se detallaba que, a fines de 2005, se habían ejecutado ampliaciones urbanas que comprendían 767 lotes y que se proyectaban 2440 lotes más. Dicho informe describía otros 26 programas de lotes con servicios y mejoramientos habitacionales, pero no especificaba si se habían realizado o eran parte de proyectos. Esto refleja cómo se suelen confundir las políticas de regularización dominial con las políticas de provisión de suelo urbano.

Debido a la imposibilidad de obtener estadísticas sobre lotes con o sin servicios por parte de la Secretaría de Tierras, debimos recurrir a la información que surge

en periódicos locales. En una nota periodística se afirma que, durante los últimos cinco años, los ofrecimientos públicos realizados consistieron en la venta de lotes de aproximadamente 200 m<sup>2</sup> en un precio que oscilaba entre los \$ 500.000 y los \$ 600.000 (ADN Sur, 14 de noviembre de 2017); aunque es una cifra que está muy por debajo del precio de mercado, tales valores siguen siendo inaccesibles para la mayoría de la población. Por otra parte, recurrir únicamente a fuentes de información periodística es problemático. En la mayoría de los casos, no se aclara a qué se refiere por “lotes con servicios”: muchos de tales terrenos tienen una conexión con el sistema de electricidad o de agua potable, no así con la red de gas, no disponen de cloacas o de cordón cuneta; lxs “beneficiarixs” pagan un derecho de ocupante sin que ello suponga acceder a los servicios urbanos básicos; etc. Tras leer dichos reportes, constatamos que, más que de una política planificada de entrega de lotes, por lo general se trata de simples regularizaciones de construcciones ya consumadas, es decir, de tomas preexistentes, o de relocalizaciones. Finalmente, las estadísticas ofrecidas por estas fuentes suelen ser contradictorias. En cierto artículo periodístico se sostenía que se habían entregado 4200 lotes durante el 2013 (Tres líneas, 4 de julio de 2013); sin embargo, ese mismo año lxs funcionarixs reconocían que había más de 7.000 expedientes solicitando tierras, pero sólo 2.200 lotes disponibles (El Patagónico, 20 de febrero de 2013). Al ser consultado sobre dichas cifras, un empleado de la Secretaría nos respondió: “Ahh pero son números incalculables” (Entrevista a Secretaría de Tierras, 2020).

En todo caso, incluso dando por válidas

las cifras oficiales más abultadas, resulta evidente que dichos números son insuficientes con relación a la cantidad de solicitudes de vivienda, más aún si tenemos en cuenta que muchos de quienes padecen un proceso de exclusión residencial no formalizan sus pedidos frente al Estado. Esto tiene efectos en otras esferas del mercado de suelo, ya que, como sostiene Azuela (2007), la baja producción de suelo servido contribuye a la retención de la oferta y por consiguiente al encarecimiento del precio, lo que afecta a todos los aspectos del desarrollo urbano.

#### **3.4.8. Grandes vacíos urbanos: la tierra fiscal disponible en la ciudad**

Siguiendo a Jaramillo (2009), en la introducción general del apartado sobre políticas públicas planteamos que el Estado impacta en el mercado de suelo urbano a partir de cuatro líneas. Una de ellas consiste en pensar en el Estado como agente inmobiliario, es decir, como propietario de tierras y como productor de espacio construido. En tal sentido, se torna preciso establecer la magnitud del espacio urbano disponible en la ciudad.

Clichevsky (2002) define a la tierra vacante como espacios permanentemente desocupados que se encuentran dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, plazas, o áreas ecológicas de usos públicos. Estos espacios remanentes a la dinámica urbana contrarían el principio de función social de la propiedad y su manejo podría conducir a mejorar las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar la igualdad.

Sobre los datos de tierras vacantes en el ejido de Comodoro Rivadavia, la infor-

mación obtenida mediante entrevistas en la Dirección de Catastro municipal fue contradictoria. Por un lado, el actual titular de dicha Dirección afirmaba que las tierras fiscales disponibles eran escasas. “No hay más tierras. Y después del lado del Cordón [Forestal] queda la Fracción 14 y 15; y no hay más tierras. Después todo es privado” (Entrevista a Dirección de Catastro, 2016). Por el otro, la anterior titular de dicha dependencia comentó que la municipalidad es propietaria del 16 % de las tierras del ejido (Entrevista a Dirección de Catastro, 2012).

Ante estas inconsistencias, y debido a que según dichas autoridades en el municipio no existe una base de datos que nos permita corroborar tal información, nos propusimos identificar los espacios ociosos incluidos dentro del ejido urbano (los grandes vacíos urbanos, sin contemplar los múltiples baldíos de menor escala dispersos en la ciudad); con el fin de obtener una caracterización que nos permita analizar una tendencia aproximada sobre la calidad y cantidad de suelo urbano disponible, analizamos el plano catastral primero, para luego combinarlo con la interpretación de imágenes satelitales y análisis cartográfico.

De dicho análisis podemos confirmar que, en Comodoro, los vacíos urbanos se presentan como terrenos baldíos, y espacios subocupados (depósitos, estacionamientos, basurales informales, y especialmente tierra afectada por pasivos ambientales). La superficie de tierra vacante relevada para la ciudad es de 565 hectáreas; un 1 % de la superficie correspondiente a todo el ejido municipal (56681 hectáreas). Como se puede observar en la Figura N° 3.4, dentro de esa superficie

de suelo ocioso se pudieron detectar los siguientes regímenes de titularidad: 41 % pertenece a propietarios particulares, el 3 % al Estado nacional, el 3 % al provincial y algo más del 53 % es de propiedad fiscal municipal. No obstante, si bien la tierra fiscal disponible es más abundante de lo reconocido por los funcionarios entrevistados, dentro de las limitaciones para dar solución habitacional se debe reiterar que gran parte de los vacíos urbanos se encuentran afectados por distintos tipos de servidumbres, radios de seguridad de pozos petroleros, acueductos, etc.

En la *zona sur*, los vacíos urbanos se presentan como unidades de gran extensión y próximas entre sí; esta última característica permite la consolidación del notable crecimiento al suroeste de la ciudad. La superficie aproximada de grandes vacíos urbanos detectados es de 527,7 hectáreas, el 93 % del total; siendo el 42 % tierra privada, 2,6 % propiedad del Estado nacional y el 56 % tierra fiscal municipal. En este sector, la densidad demográfica es baja y predominan los macizos que oscilan entre 1 a 116 hectáreas. Por lo general, la superficie de tierra fiscal con restricciones al dominio se relaciona con la afectación

por franja de seguridad correspondiente al acueducto (del 27,50 %).

En cuanto a la *zona norte*, los vacíos urbanos se presentan de manera dispersa, en fraccionamientos de menor tamaño, y frecuentemente se ubica sobre los intersticios urbanos disponibles entre los sectores consolidados. La superficie de los vacíos urbanos es de 37 hectáreas (6,6 % del total relevado); de dicha cifra, el total de tierra fiscal municipal es de un 23 %, un 11 % pertenece a propietarios particulares, mientras que el porcentaje de superficie más importante (casi un 50 %) corresponde a propiedad del Estado nacional y provincial.

Los vacíos urbanos se ubican contiguos a los barrios consolidados, excepto en el Kilómetro 8 o barrio Don Bosco, donde los terrenos de mayor tamaño se ubican en paralelo a la empresa Petroquímica. El tamaño promedio de los vacíos urbanos oscila entre las 5 y 1 hectáreas, y las restricciones suelen estar vinculadas con la afectación de radios de seguridad de pozos petroleros abandonados; de hecho, la superficie de tierra fiscal con restricciones al dominio representa el 94.75 % del total de los vacíos urbanos.



Figura 3.4: Estado legal de tierra vacante en la ciudad de Comodoro Rivadavia. (zona sur derecha- zona norte izquierda). Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la cartografía catastral y satelital

### **3.4.9. Políticas de mejoramiento habitacional en Comodoro Rivadavia**

Las políticas de mejoramiento habitacional abarcan distintas intervenciones sobre los barrios, desde la regularización dominial, hasta la provisión de infraestructura y servicios básicos.

En la introducción general del apartado sobre políticas públicas sostuvimos que los programas de mejoramiento habitacional tuvieron un auge a partir de 1990. No obstante, ya que Comodoro es una ciudad donde las tomas de tierras se hunden en lo más profundo de su historia, se han llevado a cabo programas de regularización incluso antes de dicha década (aunque los mismos no necesariamente fueron denominados de tal manera); cabe recordar que muchos barrios de la zona sur nacieron como ocupaciones que, posteriormente, fueron regularizados. Por otra parte, en esta ciudad, las políticas de regularización consistieron en diversos procesos. Por un lado, las que impulsó el mismo municipio, variando entre la regularización dominial

únicamente (amparadas en la Ordenanza General de Tierras Fiscales), y los programas de consolidación y ordenamiento urbano que incluyeron el acceso a servicios básicos y un trabajo de acompañamiento social con las familias beneficiarias. Por otro lado, las intervenciones ligadas con programas nacionales, como el PROMEBA, que en varios casos operaron sobre barrios constituidos a partir de tomas de tierras.

Durante el período estudiado, en Chubut el PROMEBA desarrolló 29 proyectos, siendo la quinta provincia del país en cantidad de proyectos, y la segunda en inversión realizada (Kaminker y Velasquez, 2015)<sup>80</sup>. En Comodoro la inversión fue de \$ 84.381.761 y se realizaron 6 proyectos en total (Tabla 3.8). Según Kaminker (2016) el PROMEBA contemplaba infraestructura pública y privada, pero esta última era muy limitada (tan sólo permitía eliminar letrinas y llegar con agua segura). En el caso de Comodoro podemos observar que las intervenciones fueron variando según el barrio en el cual se desarrollaron:

80. Las razones de este “éxito relativo” de la provincia de Chubut con relación al PROMEBA, responden al alineamiento político provincial con el gobierno nacional, a la falta de atención histórica previa a los procesos de urbanización en la región, y un equipo provincial altamente competitivo a la hora de gestionar la solicitud de los recursos. No obstante, una cuestión que Kaminker y Velásquez (2015) reconocen como perentoria a la intervención es la dinámica provincial asociada a las dificultades de acceso a la tierra y a la vivienda, y la escasa planificación habitacional para los sectores populares.

Tabla 3.8: Programas de Mejoramiento Barrial implementados en Comodoro. Total.

Barrio	Cant. beneficiarixs	Monto de inversión	Años de ejecución	Objeto de la obra
Pietrobelli - Balcón del Paraíso - Promeba I	250	\$ 662.111,50	1998	PÚBLICA: Pluviales, vial. EQUIPO: SUM. COMPLEMENTARIAS: Defensas, Varios.
M.Abásolo Quirno Costa - Promeba II	3.190	\$ 10.542.197,72	2004	PÚBLICA: Agua, Cloacas, Contenedores, Parquización, Peatonal, Pluviales, Red de Baja, Vial. PRIVADA: Agua, Baños, Cloaca. EQUIPO: SUM. COMPLEMENTARIAS: Nexo Vial, Pluvial por conducto.
Máximo Abásolo Este - Promeba I	610	\$ 3.427.960,48	2006-2009	PUBLICA: Agua, Alumbrado, Cloacas, Gas, Peatonal, Pluviales, Vial. PRIVADA: Agua, Baño C/Cocina, Baño C/N. Seco, Baños, Baños Completamiento, Cloaca, Gas. COMPLEMENTARIAS: Defensas, Nexo agua, Nexo Cloaca, Nexo Vial, Varios.
Máximo Abásolo Oeste - Promeba I	1.035	\$ 4205955,63	2006-2009	PUBLICA: Agua, Cloacas, Peatonal, Pluviales, Vial. PRIVADA: Agua, Baño C/Cocina, Baño C/N. Seco, Baños, Baños Completamiento, Cloaca, Gas, Varios.
Moure y San Cayetano - Promeba IV	3.715	\$ 22.775.992,46	2009 -2012	Mejoramiento hábitat con infraestructura pública, obras complementarias y mitigación.
San Cayetano y Máximo Abásolo Promeba III	17.870	\$ 42.767.543,49	2013-2015	Red de agua, cloacal, desagües pluviales, red vial, de gas, contenedores domiciliarios, paradas de colectivos, espacios verdes parquizados, defensas. Plantas de tratamientos cloacal, Red eléctrica y alumbrado público, veredas y sendas peatonales, equipamientos comunitarios, mitigación ambiental, nexos viales, cloacales, agua, gas, electricidad, forestación. mobiliario urbano general, señalética
<b>Total</b>	<b>26.670</b>	<b>\$ 84.381.761,22</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página oficial de PROMEBBA



Los programas beneficiaron a un total de 26.670 personas, y se llevaron adelante entre 1998 y 2015. Si tomamos los datos del Censo de 2010, el porcentaje de beneficiarios sobre el total de población fue de un 15 % de la población de la ciudad, aunque hay que tener en cuenta que los programas comenzaron en 1998, cuando la población de la ciudad ascendía a 124.000. Asimismo, si observamos el Cuadro, algunos barrios se repiten en diferentes programas, por lo cual las intervenciones que figuran como objeto de la obra en

algunos casos refieren a completamiento de redes ya existentes. En todo caso, lo planteado por Clichevsky (2010) es válido para Comodoro: la cantidad de soluciones que proveen los programas de regularización es mínima en comparación con la cantidad de gente viviendo en la informalidad.

Por otra parte, en Comodoro, todos los PROMEBA fueron realizados en barrios de la zona sur que se habían conformado a partir de tomas de tierra. En la Figura 3.5 podemos observar los sectores donde se llevaron adelante.

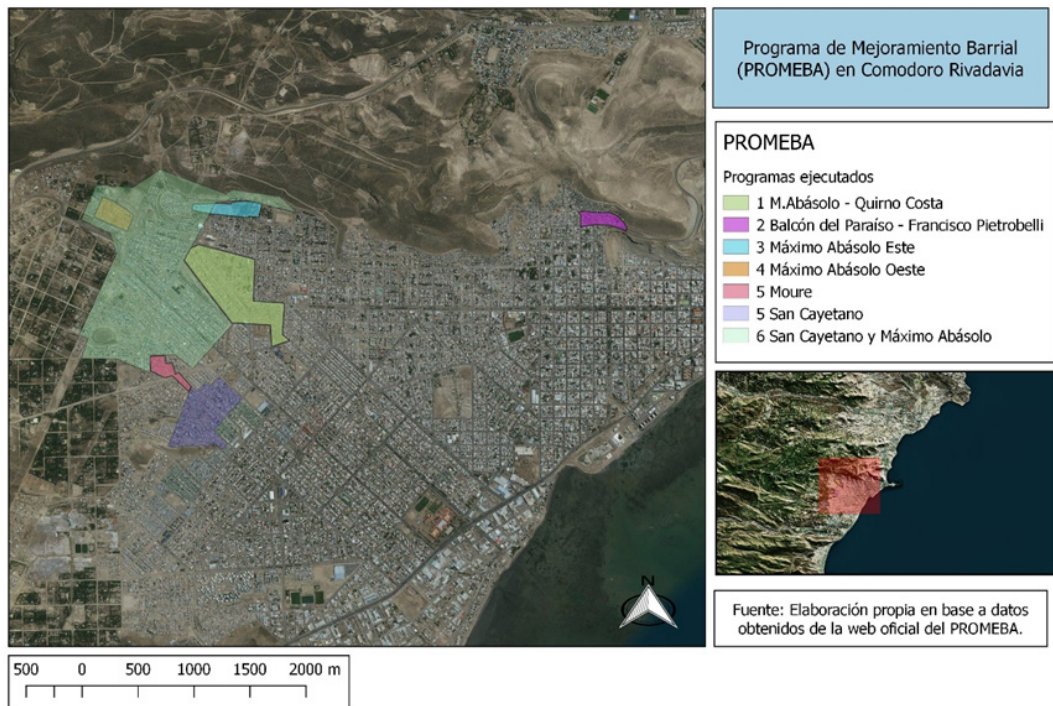


Figura 3.5. Distribución de PROMEBA ejecutados en Comodoro Rivadavia.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página oficial de PROMEBA

El sistema de elegibilidad de los PROMEBA tiende a encontrar tensiones en el territorio local. Los criterios que se utilizan incluyen aspectos sociales, económicos, dominiales, urbanos y ambientales, llegando a sumar unos cuarenta requisitos,

lo cual genera un alto grado de focalización de las acciones (Relli Ugartamendía, 2018). En primer lugar, la efectividad de los programas de regularización varió mucho en cada localidad, ya que dependió de la disponibilidad de suelo urbano de los

municipios, y/o del funcionamiento de los equipos técnicos para presentar y ejecutar proyectos. En segundo término, los exorbitantes precios de una ciudad petrolera determinaron que los fondos de los programas diseñados desde nación fueran insuficientes para cubrir lo proyectado. Lxs entrevistadxs nos comentaban que en Comodoro el dinero nunca alcanzaba, motivo por el cual en determinado momento se dejaron de elaborar nuevos proyectos (Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). Asimismo, entre los criterios de elegibilidad figura el diagnóstico social, en función del cual se deberá demostrar que al menos el 75 % de la población beneficiaria posee necesidades básicas insatisfechas. Tal como nos planteaba el equipo técnico de la Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano (DGH y OU), en el cálculo del diagnóstico social, principalmente en lo que refiere a ingresos económicos, “los parámetros no dan”; es decir, los montos de ingresos económicos por familia estipulados por la normativa nacional no se adecuan a la realidad socioeconómica local, donde los ingresos y los valores de los alquileres resultan mayores en comparación con la media nacional. En tercera instancia, algunxs funcionarixs mencionaron la dificultad para trabajar en regularización sin contar con la colaboración de la Secretaría de Tierras: “si no tenés una buena conexión con Tierra... no, no podés trabajar. Porqué Tierras te tiene que dar la tierra para que vos puedas decir bueno, yo trabajo acá y relocalizamos familias”

(Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). A su vez, cuando le consultamos sobre los efectos del PROMEBA, sostuvo que tal programa no alcanzaba a dar soluciones, ya que tomaba solo la tierra mensurada o con trámite de mensura, por lo cual la generación de suelo urbano solía recaer en el municipio, sin contar con ningún aporte nacional. Por último, al impactar negativamente en la disponibilidad de suelo, el pasivo ambiental ocasionado por la industria petrolera es otro factor a considerar no sólo en cuanto a las dificultades que tiene el municipio para la producción de suelo urbano, sino específicamente en lo que concierne al éxito de los programas de regularización. En tal sentido, un empleado de la Dirección de Catastro nos recordaba que “para los préstamos de PROMEBA... sí vos le entregas una tierra que está afectada por un radio de seguridad, el banco tampoco te da el préstamo” (Entrevista a Dirección de Catastro, 2017).

Otro de los programas implementados fue el Programa de Mejoramiento de Viviendas (PROMEVI), cuyo objetivo consistió en recuperar viviendas deterioradas por el paso del tiempo<sup>81</sup>. Desde la creación del programa en 2010 hasta el año 2016, en Comodoro se realizaron 886 mejoramientos.

En paralelo a estas iniciativas nacionales, y tomando como modelo a los PROMEBA, la provincia de Chubut lanzó un programa con financiamiento propio llamado PROMEBACH. El mismo se desarrolló entre el 2011 y 2013 a partir

81. Dependiente del ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Nacional), buscaba contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares de menores recursos, generando empleo formal y movilizandolos mercados locales de materiales en comercialización y producción.

de un programa ejecutado en el barrio comodorense Abel Amaya, y terminó beneficiando a 700 familias. Asimismo, el municipio de Comodoro implementó un Plan de Consolidación y Ampliación Urbana, elaborado por una Unidad Ejecutora Municipal conformada mediante la Resolución 0312/05. Entre sus objetivos estaba la generación de suelo urbano, los programas de lotes con servicios, y la relocalización de algunas familias, motivos que nos llevaron a incluir a dicha Unidad en el apartado anterior dedicado a las políticas de tierras fiscales. El mismo contempló procesos de regularización y reordenamiento que fueron abordados por un equipo interdisciplinario que permitía

establecer acuerdos y consensos con la población objetivo, en algunos casos se encargó de orientar los proyectos de PROMEBA, PROMEVI o Plan Federal y en otros casos, utilizando financiamiento municipal, se procedió a intervenir los asentamientos que se iban conformando. Si bien pudimos obtener un Informe de dicha Unidad, el mismo no detalla qué proyectos finalizaron y en qué períodos se llevaron adelante, por lo cual no pudimos establecer el número total de familias beneficiarias.

Sin embargo, se detallan algunos de los programas que se llevaron adelante, los cuáles recuperamos la tabla 3.9. que se muestra en la siguiente página:

Tabla 3.9.: Programas/planes municipales y nacionales de regularización y mejoramiento urbano en barrios de Comodoro Rivadavia

Programa	Año	Detalle	Barrios y flias. beneficiarias
Regularización y cierre de Programas de lotes con gestión de servicio, jornadas de Barrios	No específica	Atención a beneficiarios, gestión de servicios, acompañamiento social y ambiental, trabajo administrativo, inspecciones, reuniones	Barrio Stella Maris: 169 fam. Barrio Abel Amaya: 253 fam. Barrio San Cayetano: 397 fam. Barrio San Martín: Mz.64 12 fam. Sector Km 14: 6 fam. Total: 837 familias
Programa de Ordenamiento Urbano		Atención a beneficiarios, gestiones técnicas legales y administrativas. Reordenamiento para incorporación de servicio de energía (Mz.112), además de su incorporación a PROMEBA se debe incorporar a PROMEVI. Reordenamiento de mz.99, 98, 97 y 104 para incorporación de los servicios y regularización dominial. Sector de B° la Floresta en barrios altos se tomó conocimiento y se solicitó a vecinal llenado de planillas, corresponden aproximadamente a 110 familias.	Mzs. 112, 97, 98, 99, A, B y C sectores de San Cayetano, A, B y C sectores en Stella Maris y en Barrios Altos.
Programa de Consolidación y Regularización Dominial B° Stella Maris	Año 2009	Asiste un Aula de acompañamiento y asesoramiento Técnico Constructivo. Cierre del proyecto de ampliación urbana en más de 30 lotes.	B° Stella Maris
Programa de Consolidación y Regularización Dominial B° Máximo Abásolo	2009-2010	Asiste un Aula de acompañamiento y asesoramiento Técnico Constructivo, Ambiental y Urbano.	

Continúa en página 205 ▼

Programa de Ordenamiento y Regularización a partir de los acuerdos en asentamientos

1. Quirno Costa Mz. 20, 23 fam.
2. Quirno Costa Sector Panaderos, 6 fam.
3. San Cayetano Mz. 90, 91, 92, 13 fam.
4. San Cayetano Meseta s/ calle 1, 44 fam.
5. San Cayetano Meseta s/ calle Garcés (con conflicto); 23 fam.
6. San Cayetano Mzo. 17, 48 fam.
7. Moure mz. Centro de Salud, 5 fam.
8. San Cayetano Parcela 13 mz 101, 8 fam.
9. San Cayetano Regularización y Relocalización de 254 fam. (Asent. 2008-2009)
10. Remediación sectores relocalizados. San Cayetano: Sector Plaza, sector Ladera. Stella Maris: Sector A y Sector Cerro

Fuente: Elaboración propia, 2020 (en base a información de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano)

Según una entrevistada que se desempeñaba en la Dirección de Hábitat, con la asunción de Di Pierro como Intendente, en el 2011 la orientación política cambió y estos programas dejaron de ejecutarse. En 2016, ante un nuevo cambio de gestión, se realizó el documento “Información Diagnóstica de Barrios Populares de Comodoro Rivadavia”, el cual coincidió con la solicitud desde Nación encaminada a elaborar el RENABAP. Dicho Informe identificó los sectores de asentamientos precarios que surgieron entre 2011 y 2016<sup>82</sup>. Se identificaron 2861 familias viviendo en sectores de asentamientos precarios y 3698 familias viviendo en sectores

con regularización en trámite<sup>83</sup>. Al estar los datos consignados por sectores dentro de cada barrio catastral, no es posible acceder a un número de asentamientos total, sino sólo a la cantidad de familias. De todas estas familias, 1045 se encontraban viviendo en sectores que estaban “bajo estudio”. Si bien los informes no aclaran a qué se refiere con esto, deducimos que se trataba de sectores que eran objeto de censos y formulación de proyectos de regularización por parte de la Dirección de Hábitat, pero que no tenían ningún proceso de regularización iniciado. Por otro lado, por lo que pudimos relevar de manera cualitativa, los

82. Si bien el Informe consigna el período 2011-2016, algunos de los asentamientos registrados comenzaron a conformarse en años anteriores, por lo cual se deduce que se quería registrar la totalidad de asentamientos que existían en 2016 y que no habían accedido a la regularización.

83. En el caso de regularización en trámite el Informe no aclara si se refieren sólo a regularización dominial o a programas de mejoramiento u instalación de servicios e infraestructura.

sectores identificados como “sectores en regularización en trámite” corresponden tanto a zonas que fueron ocupadas, como también a loteos sociales generados por el municipio, relocalizaciones y entrega de lotes sin servicios (Informe de la DGHyOU, 2016).

### **3.4.10. Relocalizaciones y erradicaciones: un límite difuso**

Existen algunos antecedentes de erradicación en los años 1980, como el del barrio Mar del Plata o algunos sectores del denominado Balcón del Paraíso; las mismas se justificaron por cuestiones de riesgo socioambiental, e implicaron procesos de relocalización. Como constataremos en este apartado, el límite entre la erradicación y la relocalización no siempre es tan claro como suele pensarse.

En líneas generales, en Comodoro las erradicaciones se expresaron en la demolición de estructuras recién montadas, no así de viviendas consolidadas y habitadas, menos aún de barrios enteros. Una funcionaria municipal comentaba que los desalojos no son frecuentes, ya que los jueces suelen frenar tales medidas cuando en las viviendas residen niños: “donde aparece la figura del desalojo pocas veces se concreta, no sé si vi alguna en tantos años. El tema es que para mí lo que hay que evitar es el primer cerco, la primera estaca, el primer alambrado, donde ahí sí puede pasar la topadora. O sea, cuando ya esto pasó a ser el techo de una familia o de una persona, ya es imposible actuar” (Entrevista a Dirección de Catastro, 2012).

Lo afirmado no debe conducirnos a un panorama idílico de la aproximación estatal a los asentamientos populares. En pri-

mer lugar, si bien lxs jueces pueden frenar un desalojo ante la presencia de menores, no toman ninguna medida intimando al poder ejecutivo a garantizar el derecho a la vivienda y la calidad de vida de dichxs niñxs. En segunda instancia, la percepción nativa de la espacialidad establece una clara diferencia entre las tomas en tierras públicas respecto de las privadas; la condena social recae mayormente en el segundo caso (Bachiller, 2018b). Consecuentemente, cuando la toma se expande por tierras privadas, indefectiblemente comienza un proceso de judicialización con la consiguiente amenaza de desalojo. En tercera medida, hemos registrado formas encubiertas de desalojo. En conversaciones informales, al menos dos funcionarixs municipales comentaron que, en los inicios de la gestión del intendente Di Pierro (2011-2015), grupos violentos fueron contratados para incendiar las viviendas precarias ubicadas en el denominado “barrio de lxs paraguayxs”. El objetivo consistió en dar un “ejemplo aleccionador”, encaminado a “desincentivar” la proliferación de tomas de tierras (Bachiller et al., 2015a). Si bien se trata de situaciones excepcionales en la historia local de las políticas urbanas, la “quema de ranchos” ilustra cómo el Estado, que califica a los asentamientos como ilegales, en ocasiones opera desde la . Por otra parte, dichas medidas, se desplegaron en consonancia con los cambios en la ordenanza 10.417/12 de acceso a la tierra. En tal sentido, del trabajo de campo se desprende que el período 2011-2012 representó un giro en la política destinada a los asentamientos. Si bien ya en el 2008 se había generado una línea telefónica que incentivaba a lxs vecinxs a denunciar nuevas tomas, fue en el

2011-2012 cuando se potenció a la misma y se hicieron más recurrentes los levantamientos de construcciones precarias. De esta manera, el concepto de “prevención” que utilizó el municipio no se encaminó a generar suelo urbano para vivienda, sino a impedir nuevas ocupaciones. Tal lógica contó con el respaldo de los medios locales de comunicación, a partir de titulares como el siguiente: “Esta fiesta de la usurpación en Comodoro se debe terminar” (El Patagónico, 2012). En resumidas cuentas, si bien ningún funcionari@ quiso asumir el costo de un desalojo masivo, los discursos mostraron una mayor intolerancia frente a las ocupaciones.

Las relocalizaciones guardan relación con programas de consolidación urbana de asentamientos que requieren la apertura de calles o la instalación de infraestructura comunitaria; a su vez, en Comodoro, suelen justificarse por motivos de riesgo socioambiental. Como planteamos previamente, grandes extensiones de la ciudad se encuentran afectadas por pasivos ambientales, factor que condiciona la expansión urbana. Dicha situación afecta tanto a la ciudad “formal” como a los asentamientos; sin embargo, como veremos en el capítulo 2, el pasivo ambiental es un argumento frecuentemente adoptado por los representantes del Estado para justificar un tratamiento discriminatorio para con los asentamientos.

Hemos podido detectar una serie de dificultades asociadas con las medidas de relocalización. En primer lugar, debemos mencionar un tema ya recurrente: la responsable de la Dirección de Hábitat señaló la imposibilidad de coordinar un trabajo conjunto con la Secretaría de Tierras, siendo esta dependencia la encargada de faci-

litar tierras fiscales para la relocalización de familias (Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). En segunda instancia, en más de una ocasión el Municipio adjudicó un lote sin ningún tipo de infraestructura y/o servicios (tenemos ejemplos en ciertas áreas de las Fracciones 14, 15 y de los Bretes). Al contar con un reconocimiento legal, las definiciones oficiales no contemplan a dichos espacios como asentamientos; lo cierto es que tales relocalizaciones estatales han sido las causantes de la precariedad que padecen determinados barrios populares (Bachiller, 2015). Un tercer obstáculo consiste en que, luego de la relocalización, es muy probable que el espacio vuelva a ser ocupado por otras familias; ello se debe a la ausencia de un trabajo coordinado encaminado a evitar nuevas ocupaciones entre las dependencias municipales y los vecinos. Por último, las familias a las que se les asigna un terreno tienen un plazo para construir; no obstante, ya que las medidas de relocalización no incluyen un acompañamiento económico desde la municipalidad, las familias muchas veces no pueden cumplir con los tiempos, factor por el cual pueden terminar perdiendo el terreno. En definitiva, las políticas de relocalización no son integrales, ni dimensionan los contextos de alta vulnerabilidad socio-económica que enfrentan estos sectores.

#### **3.4.11. Políticas de producción de vivienda estatal**

Como vimos en la introducción, las políticas habitacionales en nuestro país se han centrado en la generación de un stock de viviendas públicas. Estos programas han recibido fuertes críticas por la forma en que se piensa el espacio de manera

fragmentada (generando barrios desconectados de las tramas urbanas), por la calidad constructiva de las viviendas (que suelen degradarse en pocos años), etc.

A pesar de las reiteradas solicitudes de entrevistas, no fue sencillo conseguir estadísticas oficiales actualizadas del IPV y DU. Tal es así que, en una de estas recorridas en búsqueda de datos, un funcionario se refirió al IPV y DU como el “impenetrable” (Registro de campo, 2019). Luego de casi un año obtuvimos las auditorías realizadas por el FONAVI al IPV y DU de Chubut, pero no así los informes específicos sobre la localidad de Comodoro. La ausencia de respuestas se liga con el concepto de opacidad estratégica planteado en otras secciones del libro; a su vez, se contextualiza en diversos juicios por corrupción a funcionarios del IPV y DU. A partir del análisis de las auditorías y del seguimiento de noticias en medios periodísticos, pudimos acceder a un Informe elaborado por dos arquitectxs de la Institución, a pedido de un legislador de la provincia de Chubut<sup>84</sup>, en el cual se detallaron las obras por localidad.

El IPV y DU es el encargado de manejar todos los fondos y programas implementados desde Nación; por lo tanto, en sus registros aparece el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) lanzado en 2004, como también los Programas de Mejoramiento como PROMEBA, PROMHIB y otras operatorias menores. Los datos que conseguimos nos permiten confirmar la insuficiente respuesta estatal en materia de vivienda. Entre 2003 y 2015, el organis-

mo construyó y asignó 2862 viviendas en la localidad, lo cual nos da un promedio de 220 viviendas por año.

Para 2010, 10.953 familias comodorenses se encontraban inscriptas en el IPV y DU esperando una solución habitacional, cifra que la convertía en la ciudad con más requerimientos de Chubut; ahora bien, en el 2011 sólo se entregaron 106 unidades (Tabla 3.10). En un sentido similar, una nota de un periódico comodorense alegaba que, pese a ser la ciudad más poblada de la provincia, Comodoro es una de las menos favorecidas en la distribución de planes habitacionales (Prensa del pueblo, 15 de febrero de 2017).

Los criterios de adjudicación del IPV y DU fueron cambiando con los años, pero formalmente siempre se priorizó a los solicitantes que no contaran con otra propiedad inmueble en la provincia. Ahora bien, hubo denuncias sobre el incumplimiento del organismo en cuanto a leyes nacionales y/o sobre cómo se entregaron viviendas, utilizando criterios discrecionales definidos por los municipios. Esto se refleja en las conclusiones de algunas auditorías del FONAVI.

En 1995 hubo una reforma del FONAVI, instrumentada por la Ley 24.464, que autorizó a este organismo a descentralizar la ejecución de sus acciones a municipios, comunas y entidades sin fines de lucro (cooperativas, mutuales, organizaciones gremiales y ONG) (Cuenya, 2000). Con relación al IPV y DU, dicha medida posibilitó un crecimiento en la participación de

84. El informe aparece en los medios el mismo mes en que se producen detenciones por causas de corrupción en la provincia de Chubut, en el IPVyDU y en otras dependencias (La Nación, 2018).



tales instituciones y habilitó nuevas configuraciones de actores. En publicaciones previas se señaló que las operatorias con entidades intermedias terminan hegemonizando los planes que impulsa el IPV y DU; así, de las 381 casas planificadas por esta entidad para el 2017, el 43 % se encontraban reservadas para los Sindicatos de Camioneros y de Petroleros (Bachiller, 2019). Por otra parte, encontramos una amplia gama de opciones: proyectos financiados por el IPVyDU pero operados por sindicatos (por ejemplo, el Barrio Petroleros Privados en el Cordón Forestal); otros en los que los sindicatos gestionan las tierras ante el municipio y luego se encargan de mensurar e instalar los servicios y construir las viviendas (Barrio del Sindicato de petroleros jerárquicos en Kilómetro 5); casos en los que las cooperativas gestionan la tierra y luego articulan con el IPVyDU para su urbanización (Cooperativa 9 de agosto en Kilómetro 14); etc. La descentralización y terciarización de la gestión del suelo y la construcción de viviendas por parte del IPV y DU hacia las entidades intermedias, conlleva una variedad de situaciones que obstaculizan la posibilidad de establecer criterios de planificación que rijan al conjunto urbano (para nuestra investigación, implicó la dificultad de obtener estadísticas sobre el desarrollo urbano local); a su vez, el acaparamiento de las escasas viviendas sociales construidas por parte de dichas entidades intermedias, dificulta aún más las posibilidades que los sectores populares tienen de acceder a un hogar.

En entrevistas realizadas a “beneficiarios” de las cooperativas, constatamos el nivel de informalidad con el que dichas entidades suelen operar. La gente firma un acuerdo para comenzar a pagar cuotas

del terreno, y una parte de las mismas se destina a la administración de la cooperativa (Vazquez, 2020). El problema es que los procesos son muy largos, llegando a demorar entre 15 y 20 años en la entrega de un lote con servicios. Cuando las cooperativas se manejan con el financiamiento del IPV y DU, la construcción se realiza más rápido, pero, entonces, los requisitos de los beneficiarios son los que establece este organismo.

Más allá de los registros de cantidad de viviendas otorgadas, es necesario mencionar la precariedad de muchas de estas construcciones. En el relevamiento de noticias, constatamos numerosas denuncias sobre la calidad constructiva de las viviendas (ADN Sur, 22 de julio de 2020; ADN Sur, 24 de julio de 2020). A su vez, el hecho de tener que adaptar las políticas de vivienda a los presupuestos locales, ha provocado la provisión de menos respuestas habitacionales y de menor calidad, lo cual también generó procesos de urbanización poco sostenibles en el largo plazo. Tales situaciones reflejan una problemática estructural de las políticas habitacionales de construcción de viviendas en nuestro país (Del Río, 2012).

Tabla 3.10. Programas y planes de vivienda en Comodoro (2003-2015).

Viviendas entregadas por año y programa			
Año final de obra	Nro. viviendas	Programa	Contratistas
2005	264	Reactivación II	Torraca; Rigel; Freile; Auda; Sandoval
2006	411	Federal I	Rigel; AUDA; Freile; Torraca
2007	577	Federal I	Ledesma; Sandoval; Rigel; AUDA; Gresuco; Freile
2008	141	Federal I	Ledesma; UTE: RAMON LEDESMA CONSTRUCCIONES - EQUIVIAL S.A.
2009	14	Federal I	HABITAR S.R.L.
2009	130	Federal II	AUDA; Freile; Gresuco
2009	1	Ampliación viv. discapacitado Provincia	Ranguinao
2010	399	Federal II	Ledesma; Sandoval; Gaia; Rigel; AUDA
2011	106	Federal Reconvertido	AUDA; Ledesma; Freile; Gresuco
2012	162	Federal II	Freile; Rigel; Sandoval Rave Ingenieros Civiles
2012	100	Federal Reconvertido	Gresuco; Coinar; Rigel; Torres; AUDA
2013	43	Federal Reconvertido	Ledesma; Rigel
2013	1	Ampliación viv. discapacitado Provincia	Cacema
2013	75	Plan provincial de viviendas	AUDA; Torres
2013	3	Provincia	VIVIENDAS BAHÍA BLANCA S.A.
2014	351	Plan provincial de viviendas	Rigel; Ledesma; Freile; Gresuco; AUDA
2014	83	Techo digno	Freile; AUDA
2014	1	Ampliación viv. discapacitado Provincia	JNR OBRAS Y SERVICIOS
Total	2862		

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de un Informe elaborado por Ixs architectxs Edgardo Lanús y Paula Cañadas, a solicitud del presidente del bloque cambiamos en la legislatura, Eduardo Conde, 2017.

### 3.4.12. El ínfimo impacto del sistema de créditos hipotecarios en el acceso al suelo y la vivienda

En un sistema donde la asignación de recursos se regula mediante el mercado, se supone que uno de los mecanismos

centrales de acceso a una vivienda consiste en la promoción masiva de créditos hipotecarios. En países como España, Inglaterra o Estados Unidos, la crisis del 2008 nos dejó una lección en cuanto a la fragilidad de un modo de organización social basado en el endeudamiento colecti-

vo (Rolnik, 2017). A diferencia de dichos países, en Argentina los desalojos estadísticamente no se asociaron con la “crisis de las hipotecas”; como veremos en este último apartado, ello se explica debido a la insignificante incidencia del sistema de créditos hipotecarios como mecanismo de financiación del acceso a la vivienda.

En la sección dedicada a créditos del Informe obtenido del IPV y DU entre 2003 y 2015, se desprende que los créditos iniciados para Comodoro fueron 105 en total, lo que da un promedio de 8 por año. No fue sencillo obtener datos sobre el sistema de créditos hipotecarios para la compra de lotes o viviendas. Las bancas privadas son reticentes a brindar información, por lo cual no nos fue posible conseguir estadísticas sobre la cantidad de créditos otorgados por los diferentes bancos. Por otra parte, las tasas más accesibles suelen ser las de los bancos estatales; por consiguiente, en el marco del proyecto realizamos entrevistas a directivos del Banco Nación y del Banco Chubut. Asimismo, a nivel de créditos otorgados por el Banco Chubut, logramos acceder a los datos publicados por el Banco Central de la República Argentina, pero únicamente desde 2016 y a nivel provincial. Si bien tales datos no coinciden con el período de nuestro estudio, nos sirven para confirmar nuestra hipótesis sobre la insuficiencia de créditos hipotecarios. Así, en el 2016 se otorgaron 1264 préstamos hipotecarios, mientras que en el 2017 hubo 1836 préstamos. Recordando que estas cifras son provinciales, y por lo tanto no discriminan específicamente la asignación de créditos para Comodoro, las mismas nos permiten confirmar que se trata de números insignificantes en función de las necesidades habitacionales de la ciudad.

Tal como se sostuvo en capítulos anteriores, los empleadxs o empresarixs inmobiliarixs coincidieron en afirmar la irrelevancia de los créditos bancarios en sus transacciones inmobiliarias. En tal sentido, alegaron que el precio de las propiedades no se corresponde con los valores otorgados mediante créditos hipotecarios (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2016). Más aún: aludiendo recurrentemente a los impactos de la industria extractiva, los representantes del mercado inmobiliario plantearon que los créditos no se adaptan a los precios locales, sino que responden a los parámetros de otras zonas del país. “Están pensados siempre para lo que es el norte del país, Buenos Aires para arriba, La Plata, que tiene la gente... máximo, no sé, un millón de pesos. Eso acá no va. No puede ir ni para el terreno” (Entrevista a Inmobiliaria G, 2017). A su vez, en este punto debemos contemplar los requisitos solicitados para acceder a un crédito. Por un lado, en un país que posee una tasa de informalidad del 48 %, los requisitos formales dejan afuera a un porcentaje altísimo de la población. Por el otro, para conseguir un crédito acorde a los precios del mercado inmobiliario comodorense, se torna preciso contar con ingresos muy superiores a la media. En definitiva, el sistema de créditos sólo presta dinero a quien ya lo tiene.

En la introducción del apartado se sostuvo que, durante las gobernaciones kirchneristas, el PROCREAR representó la principal política de créditos hipotecarios. En Comodoro, a través del plan PROCREAR accedieron a la primera etapa del sorteo nacional 1.167 interesados, de los cuales 382 presentaron solicitudes concretas; en abril del 2013, sólo 266 créditos habían sido aprobados, mientras que el número

de proyectos en construcción se reducía a 215 (El Patagónico, 24 de abril de 2013). Así, entre 2012 y 2018, en Comodoro sólo se concretaron 267 proyectos a través de tal programa. Por otra parte, entre los proyectos ejecutados, el porcentaje más significativo fue para construcción de vivienda (99), el resto se dedicó a compra de materiales, ampliación de viviendas o refacción. En todo caso, para una ciudad cuya población ronda los 200.000 habitantes, y considerando las necesidades habitacionales mencionadas previamente, dicho número es muy insatisfactorio. Además, comparando con otras localidades del país, en Comodoro Rivadavia el impacto del PRO-CREAR en términos urbano-territoriales, económicos y sociales, fue muy acotado. Al ser consultada sobre este tema, la presidenta de la Cámara Inmobiliaria de la ciudad resumió la situación del siguiente modo: “te la hago cortita: fue nulo” (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2016).

En un estudio cualitativo centrado en entrevistas a informantes claves y a adjudicatarios del programa, se analizaron las dificultades que tuvo un programa diseñado a nivel nacional a la hora de implementarse en una ciudad petrolera (Vazquez, Kaminker y Hiller, 2020). En primer lugar: la mayoría de los solicitantes del PRO-CREAR quedó descartada por no poder acceder al suelo. A partir de 2013 se abrió la línea de construcción más compra de terreno, la cual permitió comprar lotes que valieran hasta \$ 150.000. Lxs entrevistadxs coincidieron en que, incluso alejándose del centro urbano, con ese valor era casi imposible acceder a terrenos. El segundo obstáculo mencionado consistió en la titularidad de la tierra; de acuerdo a las estimaciones de quien se desempeñó como Subsecretaria

provincial de Planeamiento del Ministerio de Infraestructura (2011-2015), al menos un tercio de la población de la ciudad vive en terrenos sin adjudicación de titularidad (Vazquez, Kaminker y Hiller, 2020). En tercera instancia, se señaló que la falta de articulación entre los diferentes niveles gubernamentales fue otra de las razones por las cuáles el programa representó una “oportunidad perdida”. Finalmente, se destacó el peso del capital relacional a la hora de conseguir terrenos; gracias a sus contactos personales, lxs NyC son quienes tuvieron mayores posibilidades de acceder a los productos ofrecidos por el PRO-CREAR.

En resumidas cuentas, los distintos sistemas de créditos hipotecarios no tuvieron ninguna relevancia a la hora de mitigar las enormes dificultades de acceso al suelo urbano que padece un porcentaje significativo de la población, así como evidenciaron limitaciones que nos fuerzan a repensar cuestiones estructurales ligadas con la regulación política del mercado de suelo urbano. La escasa incidencia del sistema de préstamos hipotecarios a nivel nacional, se agravó aún más en una ciudad bajo el impacto de un *boom* petrolero. Expulsados por un mercado del suelo especulativo, y sin políticas eficaces de regulación del suelo y acceso a la vivienda, un amplio porcentaje de la población constantemente se ve forzado a desplegar estrategias informales para acceder a un espacio donde residir en la ciudad.



El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

## **4. Dificultades de acceso al suelo en Patagonia y construcción popular de la ciudad**

## 4.1. Introducción

*Mariana Giaretto | Letizia Vazquez*

En los apartados anteriores de esta obra analizamos el modo en que el mercado y el Estado condicionan el acceso al suelo urbano y a la vivienda en las ciudades patagónicas. Cuando en la producción de suelo urbano y en la formulación de políticas territoriales se priorizan determinados sectores de la población y se favorece la especulación inmobiliaria, las oportunidades de acceder a una vivienda digna se vuelven escasas para los sectores populares. Por eso en el contexto de la posconvertibilidad, coexistieron el crecimiento sostenido de la actividad económica del sector de la construcción e inmobiliario con la profundización del déficit habitacional. Como analizamos en el capítulo dedicado a las condiciones generadas por el mercado, esta tendencia nacional se exagera en la región patagónica, especialmente en las ciudades estudiadas afectadas por la lógica de producción para la exportación de hidrocarburos convencionales y no convencionales, como son los casos de Comodoro Rivadavia y Cipolletti, así como por la dinámica de la actividad turística en el caso de Bariloche. En estas ciudades, los sectores sociales con mayor capacidad de pago contribuyen a las con-

diciones para que los capitales vinculados a la especulación inmobiliaria aumenten los precios a niveles equiparables con las ciudades más caras de América Latina.

Esta problemática se expresa a nivel mundial en la conformación de asentamientos informales y/o en la expansión de la vivienda precaria. En 2015, la ONU sostuvo que “alrededor de un cuarto de la población urbana mundial sigue viviendo en barrios marginales” (Hábitat III, 2016: 3). Para Lefebvre (2013) se “trata de concebir la experiencia mundial como tal -esto es, como conjunto de pruebas diferentes del espacio mundial- (y) se pronuncia contra los esfuerzos de homogeneización operados por el Estado, el poder político, el mercado mundial y el mundo de la mercancía, una homogeneización que se traduce prácticamente por y en el espacio abstracto” (p. 121). La producción de ese espacio abstracto tiende a la homogeneidad de las ciudades, impone un ordenamiento territorial con pretensiones de univocidad sobre diversas formas de territorialidad en disputa y tiende a la coherencia estructural regional.

Esa tendencia a la coherencia estructurada se materializa en territorios en los que

prevalecen configuraciones espaciales en las que el capital puede circular sin que el costo y el tiempo de movimiento excedan los límites de los beneficios medios (Harvey, 2007: 349). Esa coherencia territorial intenta ser reforzada por los Estados; sin embargo, es contrarrestada por las propias fuerzas de acumulación y sobre acumulación, por los cambios tecnológicos y la lucha de clases (Ibíd. p. 353) que tornan inestable y contradictoria esa tendencia a la coherencia, que irrumpe como tomas de tierras entre otras formas. Por esa inestabilidad y contradicción permanente, la política pública, incluyendo la política urbana, tiende a adoptar la forma de proceso de ensayo y error, como explicamos en el segundo apartado de este libro.

Lo cierto, es que, si bien es una problemática mundial, en América Latina se observan los mayores índices de informalidad urbana. La toma de tierras es el modo preponderante a partir del cual los sectores populares se organizan y disputan el acceso a un lugar en la ciudad. El estudio de estas dinámicas ha girado alrededor de diversas temáticas: la estigmatización de quienes habitan estos espacios, los modos de organización, el modo en que el Estado interviene en los mismos, la criminalización de las luchas por el acceso a la tierra, los modos en que estos espacios se denominan, etc. La discusión teórica es amplia y no es posible recuperarla de manera completa en esta Introducción, pero haremos hincapié en los principales puntos de los cuáles nos nutrimos para abordar las especificidades patagónicas.

En este sentido, retomando a Lefebvre (2013) entendemos que la producción del espacio urbano en las sociedades capitalistas implica procesos socio-históricos

concretos atravesados por múltiples y complejas contradicciones: valor de uso/valor de cambio, producción/apropiación, hábitat/habitar. Particularmente, en este capítulo nos interesa profundizar el análisis de esta última tensión, en la que desde la producción de espacio abstracto se define el hábitat a partir del volumen mínimo habitable, el equipamiento igualmente mínimo y el entorno programado, es decir el umbral mínimo de tolerancia y, por lo tanto, la experiencia del mínimo vital (Lefebvre, 2013: 352). Experiencias del mínimo vital que son tensionadas por formas de habitar que implican procesos de apropiación del espacio por parte de grupos sociales que en sus acciones desafían ese umbral mínimo de tolerancia, incluso redoblándolo y resignificándolo.

En esos procesos de resignificación se despliega la “configuración de un sitio o territorio como proceso subjetivante, como instancia de anclaje y pertenencia, importa en tanto movimiento de reconocimiento y puesta en común, como un espacio de construcción de relaciones sociales. Ambos movimientos, en su misma dinámica, van constituyendo una forma de habitar” (Ciuffolini, 2013: 27). Tomar la tierra en la región patagónica no sólo implica desafiar las premisas básicas de la sociedad capitalista: el régimen de propiedad privada y la máxima del beneficio, sino que además implica desafiar los límites de la vida humana bajo condiciones extremas impuestas por la naturaleza. Aquí el frío y el viento son tan objetivamente hostiles como las ínfulas del capital.

Los estudios urbanos en Argentina han diferenciado históricamente entre dos tipos de hábitat diferentes en los que se da esa experiencia del mínimo vital, la villa y el



asentamiento. Estos términos han surgido de los principales centros académicos y refieren a una historicidad propia del centro del país por lo que no resultan del todo adecuados para aplicar a otras realidades.

A partir del proceso de investigación social realizado, nos aproximamos a esa diversidad de experiencias compartiendo ciertos criterios comunes más allá de las particularidades desplegadas en cada territorio. Coincidimos en identificar como asentamientos, tomas, ocupaciones, extensiones o barrios populares a todas aquellas experiencias que implican:

- Procesos de organización colectiva por parte de sujetos pertenecientes a sectores subalternos despojados en pos de apropiarse de un espacio para vivir en la ciudad.
- Conflictos socio-políticos con los diversos niveles y agencias del Estado, así como con personificaciones del capital propietario y/o inmobiliario.
- Formas de sociabilidades barriales y comunitarias que posibilitan modos de subjetivación política.

A partir de estos puntos en común, esta introducción se encuentra estructurada en tres apartados que plantean algunas coordenadas posibles para dar lugar a los análisis de las experiencias particulares de cada ciudad. En el primer apartado focalizamos en las disputas de sentidos desplegados en los diferentes modos de nombrar estos procesos de organización colectiva, rastreando sus vínculos con los debates sobre las distintas formas de conceptualizar la informalidad urbana y enfatizando en las implicancias de estas discusiones en la escala patagónica de nuestro

análisis. En un segundo apartado nos ocupamos de los diferentes modos de intervención del Estado en las experiencias de tomas de tierras, recuperando aquellas políticas más significativas para el análisis de cada experiencia, abordando las contradicciones y tensiones generadas por los diferentes niveles y agencias estatales. Finalmente, en el tercer apartado planteamos algunas coordenadas conceptuales acerca de las prácticas vinculadas a los procesos de organización colectiva que derivan en diversas formas de sociabilidad y de subjetivación política de quienes protagonizan estas experiencias.

#### **4.1.1. Las tomas de tierras en el mapa: conceptualizaciones sobre la informalidad urbana**

La primera pregunta que intentamos responder fue qué tienen de distintivo los procesos de tomas de tierras en Patagonia y los modos en que se nombra la informalidad en estas latitudes. Es que, como toda investigación, partimos de trabajos previos a nivel patagónico que llamaban la atención sobre cómo gran parte de la teoría urbana argentina se había construido alrededor de las grandes metrópolis, generando una utilización forzada de las conceptualizaciones.

Así, el concepto de villa aparece como la forma en que los estudios urbanos argentinos denominaron aquellos espacios: “las villas surgieron en la década de 1930 en los alrededores de Buenos Aires, como resultado de un éxodo rural que era atraído por una incipiente industria nacional. Estas poblaciones afrontaron su problema habitacional mediante la ocupación “ilegal” de terrenos, construyendo “casillas” que ca-

recían de infraestructura y de los servicios urbanos básicos” (Bachiller, 2014). Por otra parte, las ocupaciones de tierras en los 80’ fueron interpretadas como diferenciales respecto a las tomas del pasado, originando un nuevo hábitat: el asentamiento. Éste se definiría en oposición a las villas (y en una relación de continuidad con los barrios). La diferenciación en un principio se asoció a su configuración espacial: “Estas ocupaciones ilegales de tierras se caracterizan por ser masivas y por planificar el uso del suelo y el desarrollo del futuro barrio” (Merklen, 1997). Dicha diferenciación también se asoció a las representaciones negativas que se posaban sobre las villas, lugares con altos niveles de hacinamiento, y asociados a la inseguridad y a la :

*La palabra villa fue construida de un modo conflictivo, fluctuando entre la denuncia y el encubrimiento; entre el estigma y la necesidad de resolución de un problema que excedía la cuestión habitacional. Establecida de esta manera, la villa de Buenos Aires fue despojada del carácter armónico que la palabra implica en otras regiones para cargar, desde su génesis y hasta el presente, con nuevos sentidos que reflejan la disputa permanente por el espacio urbano. (Camelli y Snitcofsky, 2013)*

Estas definiciones han sido discutidas con los años y también presentan variaciones a lo largo y ancho de nuestro continente, favelas, callampas, poblaciones, villas, etc. Los conceptos tienen su genealogía y también son utilizados en diferentes ámbitos, por lo tanto, podemos ver que la tradición literaria los incorpora, como también las políticas públicas y los organismos

internacionales. De este modo, el término que suele acompañar al concepto de asentamientos ha variado entre irregular, espontáneo, informal, popular y a veces hasta ilegal. En Latinoamérica, el término irregular aparece en los años 40’ en informes oficiales y recién luego es usado por los investigadores (Tomas, 1995).

La categoría de informalidad es una de las que más se ha discutido. Según Azuela (1993) los conceptos como informalidad e irregularidad no designan algo específico sobre ese espacio, sino una relación problemática con el orden jurídico. Por lo tanto, no tiene que ver con características intrínsecas de ese espacio sino con la relación que el mismo tiene con sus alrededores, con el Estado y con el orden jurídico. Massidda (2019) agrega también el vínculo de estas experiencias no sólo con el régimen de propiedad del suelo, sino también con la adhesión a ciertas normas de planeamiento urbano, y a la existencia de infraestructura básica, por lo cual resalta la necesidad de tener en cuenta las distintas temporalidades de las ciudades capitalistas. En el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires se ha priorizado la dimensión jurídica al aplicar estas categorías; lo que nos muestran estas variaciones es que la definición de los espacios no es estanca y remite a discusiones que están atravesadas por representaciones sociales sobre la propiedad y sobre las normativas urbanas, pero también sobre las poblaciones que habitan estos espacios.

La discusión se complejiza cuando observamos cómo en la ciudad considerada “formal” muchas veces no se respetan las normativas oficiales; sin embargo, dichas áreas no son representadas negativamente como sí lo son las villas y asentamientos

tos. Esto vuelve necesaria la discusión sobre las formas de nombrar, ya que remite a procesos de identificación que están atravesados por relaciones de poder. No todos tienen las mismas posibilidades de nombrar y nombrarse, y los modos en que el Estado clasifica el espacio responden también a la intención de dominar y controlar los mismos: “La primacía de los espacios del capital en la dinámica urbana y en la agenda de los gobiernos, pone sobre el tapete el problema del reconocimiento de los territorios populares. La tensión entre “existir en los mapas” o “no existir” que marcan nuestros entrevistados da cuenta de disputas de poder sobre el territorio” (Ferrero, Gallego, Gallo y Vanini, 2013).

Esto se complejiza aún más cuando queremos analizar las realidades patagónicas. Como decíamos anteriormente, al ser producida en el centro del país la mayor parte de la bibliografía argentina estableció la diferenciación entre villas y asentamientos en base a las características que nombramos antes. Pero, como sostienen los trabajos realizados en la provincia del Chubut, la categoría villa no es utilizada ni por los habitantes de estos espacios, ni por las autoridades locales (Ferrari, Kaminker y Velásquez, 2019; Bachiller, 2014). Algunas expresiones locales como el concepto de extensión utilizado en Comodoro Rivadavia, o el de toma utilizada en Cipolletti remiten a la necesidad de no trasladar categorías de otras latitudes y poder recuperar los modos de denominación locales. Además, estas diferencias muchas veces arbitrarias desconocen que como sostienen Ferrari, Kaminker y Velásquez (2019) en el caso de Madryn ha sido el Estado local a través de la entrega de lotes sin servicios, el que ha generado la llamada informalidad.

Las diversas maneras de denominar lo que consideramos un fenómeno común, pero con especificidades territoriales, revelan las disputas por los significados y, en ese sentido, por las prácticas sociales y las acciones políticas implicadas en los procesos de tomas de tierras. No son sólo discusiones académicas, teóricas, abstractas. La imposibilidad de unificar bajo un mismo concepto diversas experiencias, manifiesta la resistencia de esas experiencias a ser encasilladas y, fundamentalmente, a ser homogeneizadas. Lejos de aportar a esos procesos de homogeneización/fragmentación propios del espacio abstracto, en este capítulo y a partir de la reconstrucción de diversos casos en diversos territorios, intentamos preservar esa diversidad y comprender las particularidades de las experiencias de tomas de tierras, recuperando los relatos de sus protagonistas y problematizando los conflictos con otros grupos sociales y con el Estado, al momento de definir –a veces negando su existencia–.

#### **4.1.2. Modos de intervención estatal: de la negación al registro, de la criminalización a la regularización**

La acción del Estado en relación a las tomas de tierras es tan amplia como contradictoria. Según Giaretto (2011: 88) “podemos encontrar experiencias de tomas de tierras que comienzan con mecanismos de dispersión basados en la represión-exclusión, tales como el pedido de desalojo inmediato, la violencia policial y la presión social, y que luego viran hacia mecanismos de socialización-integración como pueden ser la relocalización, la organización en cooperativas, la regularización de la tierra”. Por

eso en el apartado anterior, hemos analizado esos modos de intervención en términos de políticas públicas bajo la modalidad de procesos de ensayo-error. En este capítulo recuperamos ese análisis, pero ahora focalizamos en cómo esos modos de intervención impactan en las formas de denominación de las experiencias de tomas y ocupaciones de tierras desde los propios procesos de organización colectiva. Nos preguntamos qué implicancias tiene en esos procesos que los medios de comunicación y las agencias estatales las denominen “usurpaciones”, “invasiones” u “ocupaciones ilegales”, que los gobiernos locales nieguen su existencia en los mapas oficiales, que lxs vecinxs y ciudadanxs de barrios residenciales los llamen “delincuentes”.

Consideramos que igualmente, la acción del Estado comienza a la hora de reconocer o no estos espacios, ya que este reconocimiento tiene efectos directos en la cotidianeidad de quienes viven ahí. Según Clichevsky (2010: 119) “la cuantificación de la informalidad es difícil por el dinamismo de los procesos, la falta de registros completos y lo complejo de dichos procesos”. De esta manera, una de las principales dificultades a la hora de estudiarlos es el acceso a la información, que siempre se encuentra de manera fragmentada y dispersa, si existe. Sobre la distribución de tomas de tierras nos encontramos con registros a nivel local o en algunos casos provinciales, en muchas ocasiones elaborados por las mismas organizaciones sociales que se articulan para reclamar al Estado el acceso a servicios básicos e infraestructura. Así fue como en 2016 la ONG Techo comenzó un relevamiento de barrios populares que luego fue incorporado y refrendado por un decreto nacio-

nal, constituyendo el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares). Según Elorza, Rodríguez y Monayar (2019: 56) “la promulgación del decreto y la creación del RENABAP como política social para el abordaje de las problemáticas de los barrios populares resultan de un proceso de demanda-lucha-negociación y resolución temporal de la cuestión. Tanto el Estado como las organizaciones sociales destacan el registro como una herramienta de reconocimiento de demandas, problemas y reivindicaciones”.

Los modos en que el Estado interviene una vez que reconoce los espacios varían, como dijimos, entre la regularización de los mismos o la relocalización, erradicación o criminalización. Si bien cada país tiene sus experiencias, existen tendencias a nivel latinoamericano con momentos diferenciados. En los '80 y '90 comienzan los programas de regularización de la tenencia de la tierra, siguiendo los preceptos establecidos en la Conferencia de Naciones Unidas – Hábitat de Vancouver de 1976. Según Cravino (2012) esto generó que las políticas destinadas a la población que no podía acceder al mercado de suelo y vivienda se focalizaran en mejorar condiciones ex post. La influencia del economista peruano De Soto, quién proponía que al legalizar estos espacios las familias accederían a créditos y mejorarían sus viviendas, hizo que esta política se convirtiera en la forma principal de abordar la regularización del suelo en el mundo. La tendencia a la radicación generó entonces una batería de programas y proyectos que tendieron a equipar con infraestructura y servicios básicos a los asentamientos, aunque siempre financiados por préstamos internacionales, lo cual generó un creciente endeudamiento.

Por otro lado, este tipo de programas, al estar enfocados sólo en condiciones ex post, no generaron herramientas que los municipios pudieran utilizar para prevenir nuevamente la necesidad de vivienda, así como tampoco incidieron en los patrones de distribución territorial impuestos por el mercado. Según Rodríguez y Di Virgilio (2011: 39) “las políticas de apoyo a las formas de producción social de hábitat implementadas en la década de 1990 no cuestionaron los patrones tradicionales de urbanización orientados por la dinámica del mercado”.

En estos modos de intervención estatal, entonces, resulta interesante identificar si la presencia estatal aparece: bajo formas represivas, a través de políticas sociales y/o urbanas o bien se percibe la ausencia estatal, aunque operando bajo modalidades informales e incluso paraestatales ya sea para ejercer violencia o asistencia. Según Capdevielle, de la Vega y Villegas Guzmán (2013) estos diferentes modos de intervención del Estado en los territorios se dan de manera intermitente, selectiva y contradictoria (Guzmán, 2013: 279), y al mismo tiempo, los procesos de resistencia emergen como formas de habitar en los territorios ancladas en la movilización social y en la organización de acciones disruptivas que tienen como madre de todas ellas a la acción de tomar una tierra para habitarla, tomar tierra para vivir.

#### **4.1.3. Sociabilidad, organización y lucha: la vida en los espacios surgidos de toma de tierras**

A lo largo del proceso de investigación en las distintas ciudades involucradas de la región patagónica, no sólo confirmamos

la sospecha de cierta especificidad diferencial de las experiencias en esta región en relación a las experiencias de la matriz porteño-céntrica (incluyendo Córdoba y Rosario), sino también las particularidades entre cada ciudad. Ante la diversidad, nuevamente el esfuerzo colectivo consistió en establecer criterios comunes de análisis sin sofocar las diferencias en la homogeneización de los conflictos. La decisión de selección (Piovani, 2018) de cada experiencia en cada ciudad se basó en un criterio diferencial por el que los investigadores de cada localidad identificaron la experiencia en la que consideraron que se cristalizaban de manera particular los siguientes ejes comunes:

- Condiciones materiales de vida y situaciones de desposesión
- Formas de organización colectiva para la apropiación de espacios de vida
- Modos de relación con el Estado en sus diversos niveles y agencias
- Percepciones y significaciones acerca de la experiencia vivida.

En cada localidad y en cada experiencia encontramos diversas manifestaciones de estos ejes, en algunos casos ciertos vectores cobran más relevancia sobre el resto y se tornan variables condicionantes a lo largo de cada conflicto.

Más allá de las especificidades y a partir de ellas, aportamos conocimiento contextualizado de experiencias de ese “estar allí desobedeciendo”, de esa persistencia de la insubordinación. Esas experiencias deben albergar algo más que sufrimiento, o justamente, será cuestión de comprender críticamente cómo esas experiencias de sufrimiento devienen en acciones políticas.

*Por lo que concierne a la lucha de clases, su papel en la producción del espacio es fundamental, pues clases, fracciones y grupos de clases conforman los agentes de la producción espacial. La lucha de clases puede leerse en el espacio actualmente más que nunca. A decir verdad, sólo ella impide la extensión planetaria del espacio abstracto disimulando todas las diferencias. Sólo la lucha de clases tiene capacidad diferencial, capacidad para establecer y generar diferencias no intrínsecas al crecimiento económico considerado como estrategia, «lógica» o «sistema» (es decir, diferencias inducidas o toleradas). Las formas de esta lucha son mucho más variadas que antiguamente. Desde luego, las acciones políticas de las minorías forman parte de esta lucha. (Lefebvre, 2013:121).*

La organización y disputa por un espacio dónde vivir ha sido analizado en las Ciencias Sociales desde diferentes perspectivas, aunque en muchas investigaciones está presente el modo en que esta lucha disputa y negocia con las autoridades estatales. Cravino (1998; 2006) investigó la conformación de organizaciones vecinales en las villas de Ciudad de Buenos Aires, y cómo estas comisiones han estado condicionadas por la actitud que adoptan los organismos públicos. Otrxs autorxs han analizado el modo en que los modos asistenciales del Estado han construido criterios de merecimiento y diferenciaciones al interior de los barrios o entre barrios distintos (Nardin, 2020).

Creemos que más allá de estas instancias, al interior de las tomas de tierra se constituyen sociabilidades y formas de organización que requieren un análisis

particular, por las condiciones en que se desenvuelven. En este sentido podemos retomar algunos análisis sobre cómo las luchas se transforman y trascienden los reclamos del acceso a servicios, para transformarse en reivindicaciones de un vivir distinto, con lógicas que subvierten las formas hegemónicas de hacer ciudad (Ferrerro, Gallego, Gallo y Vanini, 2013). Otros trabajos se han centrado en la dimensión política, analizando las relaciones de poder en las cuáles se inscriben las estrategias habitacionales de los sectores populares (Manzano, 2013).

En esta dirección, resulta necesario rastrear en las experiencias analizadas en cada ciudad y ver cómo se dan los diversos momentos básicos que atraviesan las tomas de tierras y de qué manera se dan: el momento de organización inicial, el momento de posicionamiento espacial y político, el momento de resistencia y el momento de consolidación y transfiguración de la toma en barrio (Giaretto, 2011: 120). Lejos de la secuencialidad, estos momentos pueden aparecer yuxtapuestos en los procesos concretos de tomas de tierras, expresando la complejidad que las relaciones sociales y políticas le imprimen a estos conflictos.

Además, a lo largo de esos momentos suelen darse ciertas prácticas políticas que posibilitan procesos de organización colectiva que sostienen luchas reivindicativas y políticas (Giaretto, 2011: 144) implicadas en los conflictos de tierras para vivir. Por eso resulta pertinente rastrear si:

- a) se identifica y se consolida algún tipo de referencia y/o liderazgo que encabece las instancias de participación, decisión

- y negociación colectivas;
- b) se ejerciten mecanismos de horizontalidad y deliberación democrática, como son las asambleas barriales, aun con diferentes grados de intensidad y continuidad
  - c) se logra el apoyo de organizaciones sociales y políticas que les permitan enfrentar instancias de presión y represión estatal;
  - d) se regula el nivel de conflictividad con otros grupos sociales y las repercusiones generales del conflicto;
  - e) se manejan los tiempos del juego político en términos de la política tradicional vinculado a la dinámica electoralista y la influencia de prácticas asistencialistas-clientelares;
  - f) se logra articular la lucha reivindicativa

por un lugar para vivir con otras luchas políticas.

De esta manera, esbozamos algunas de las principales coordenadas que enmarcan nuestro proceso de investigación colectiva en relación a los procesos de toma/ocupación de tierras por parte de los sectores populares en ciudades patagónicas, a sabiendas que son las propias experiencias las que, no sólo inscriben los sentidos sociales y políticos de los conflictos en tensión con las tendencias del mercado y los modos de intervención estatal, sino que además nos interpelan en una continua revisión, discusión y apertura de los conceptos, en una incesante reflexividad teórico-práctica sobre nuestro propio proceso de investigación.

## 4.2. De “toma” a Junta Vecinal. El proceso de producción de barrios populares en San Carlos de Bariloche

*Pablo Marigo | Tomás Guevara | Eugenia Cavanagh*

### 4.2.1. Introducción:

El objetivo de este apartado es reflexionar sobre el proceso de producción de barrios populares en la ciudad de San Carlos de Bariloche, en particular en relación a los barrios autoproducidos por sus habitantes durante el contexto de la posconvertibilidad. El hábitat informal es una de las formas de crecimiento urbano más extendidas en las ciudades de América Latina; no obstante, en cada país y región adquieren particularidades en su forma de denominación, en su interrelación con el Estado y el sistema político institucional, en el proceso de legitimación / integración que concluye en su reconocimiento como un barrio formal de la ciudad y en las diversas formas de organización colectiva que se consolidan al interior de dicha comunidad. Luego de haber analizado la incidencia del mercado inmobiliario y el papel asumido por el Estado en las desiguales condiciones de acceso al suelo urbano, en esta ocasión se buscará contribuir a la comprensión del proceso de producción de barrios populares en San Carlos de Bariloche, en tanto estrategia que posibilita condiciones de acceso al hábitat a un tercio de la población local.

El abordaje de este fenómeno ha impuesto ciertos desafíos y complejidades al proceso de investigación, asociados a la falta de información pública sistematizada sobre los barrios populares, la multiplicidad de criterios en las delimitaciones ofi-

ciales sobre lo que se entiende o no como barrio, barrio popular, barrio informal y asentamiento y por los distintos modos en que los barrios populares y sus habitantes son representados por los distintos actores que se disputan el mundo urbano. A esto debemos sumar las construcciones y representaciones que los propios vecinos hacen de su proceso de habitar, de su comunidad y de su vinculación con el resto de la ciudad.

Existe suficiente evidencia para afirmar que las ciudades latinoamericanas tienen en el hábitat informal uno de sus componentes de crecimiento más relevantes en las últimas décadas (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012). En particular, para los sectores populares la producción informal del hábitat es la modalidad predominante de acceso al suelo urbano, la vivienda y la ciudad. Esta modalidad es lo que algunos autores denominan la lógica de producción del hábitat guiada por la necesidad, y que prioriza el valor de uso de la vivienda y el suelo por sobre su valor de cambio (Guevara, 2015b). Esta forma de crecimiento, desordenada, sin planificación, muestra todas las contradicciones inherentes a la ciudad capitalista neoliberal (Pradilla Cobos, 2009) tal y como se expresa en nuestra región. Genera condiciones habitacionales precarias que se consolidan y son mejoradas a lo largo del tiempo por un esfuerzo combinado de los pobladores y sus organizaciones comunitarias y el Estado a través de políticas públicas.



Es posible encontrar una serie de similitudes en las manifestaciones de este hábitat popular en toda la región latinoamericana, que han sido objeto de investigaciones comparadas (Ward, 2012, entre muchas otras). Podemos mencionar algunas de ellas como la ocupación del suelo de forma individual o comunitaria, la construcción progresiva de las viviendas, la densificación y el surgimiento de mercados inmobiliarios informales, los procesos de organización comunitaria y las políticas de regularización y urbanización que implementan desde los diferentes niveles del Estado (Di Virgilio, Guevara, y Arqueros, 2014).

No obstante, en cada país y ciudad los procesos de urbanización del hábitat informal adquieren particularidades que es necesario investigar y sistematizar. Las denominaciones utilizadas son parte de estas distinciones: villas y asentamientos en Argentina, favelas en Brasil, colonias en México, etc. Asimismo, las formas y experiencias organizativas también han sido variables. Históricamente, los marcos organizativos sindicales y fabriles fueron importantes en algunas experiencias (Aristizabal e Izaguirre, 1988), mientras que en estudios más recientes aparece la impronta de los movimientos populares de base territorial como las Comunidades Eclesiales de Base o incluso formas organizativas traspoladas de ámbitos más rurales (Cravino y Vommaro, 2018).

Finalmente, las formas de interrelación con el Estado y las políticas públicas es otra de las dimensiones relevantes para comprender las especificidades de cada forma de hábitat popular. Las políticas públicas implementadas han sido variables en el tiempo y en el lugar, pendulan

do entre la erradicación y la radicación (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2010). A partir de ello, en este apartado se busca contribuir a la comprensión del proceso de (auto) producción de barrios populares en la ciudad de San Carlos de Bariloche y sus particularidades dentro del sistema urbano argentino.

#### **4.2.2. Hábitat informal, hábitat popular y otras denominaciones**

Siguiendo a Guevara y Marigo (2018), la producción del hábitat popular o hábitat popular remite no a las regulaciones que rigen la producción del hábitat, sino al sujeto o sector social que lo protagoniza. La categoría clases o sectores populares incluye, así, no sólo a la clase trabajadora clásica, definida en función de su inserción socio-productiva, sino a un heterogéneo grupo de sectores no asalariados cuya integración a las relaciones capitalistas de producción es limitada, pero que ocupan una posición subalterna en el esquema de dominación de una formación social. Este universo incluye desde microemprendedorxs, feriantxs, campesinxs de la agricultura familiar, y en general a todas las actividades que se incluyen en la denominada economía popular (Maldovan Bonelli, 2018).

Hábitat informal remite al orden jurídico que regula las relaciones sociales, que se expresan en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional (Guevara, 2015a). La informalidad define “la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad” (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo, 2008:176). La informalidad remite necesariamente al rol

regulador del Estado, que fija la frontera entre la formalidad y la informalidad, que es variable en el tiempo y expresa correlaciones de fuerza entre diferentes actores sociales. Por ende, como señala Guevara (2015a), no puede imputarse a todo el hábitat informal una lógica social, y menos puede imputarse a cualquier fenómeno de hábitat popular una lógica social.

En la misma línea hablar de barrio popular remite a la pertenencia social de las personas que, mayoritariamente, componen una unidad territorial denominada barrio a los sectores populares. Al igual que sectores o clases populares, la denominación barrio popular aparece como difusa, difícil de delimitar correctamente. ¿Dónde empieza y dónde termina un barrio popular de un barrio que no es popular? ¿Incluye barrio donde habita la clase media asalariada? ¿Es necesario fijar arbitrariamente una proporción de determinada categoría social sobre la población total para su identificación? Estos interrogantes han sido y lo son aún, un gran desafío metodológico para las investigaciones académicas que precisan delimitar sus objetos de estudio. En muchas situaciones esta definición se toma ex ante, como un punto de partida axiomático de la investigación.

Como se plantea en la introducción de este capítulo, esto se asocia a que gran parte de la teoría urbana argentina se ha construido alrededor de las grandes metrópolis, generando una utilización forzada de las conceptualizaciones, cuando se intenta trasladar estos conceptos hacia otros procesos territoriales.

Otra alternativa sería apuntar a la autopercepción de lxs propixs habitantes de los barrios. En ese marco, observamos que, en general, la categoría barrio popu-

lar tal como fue incorporada en la legislación más reciente (Ley 27453) no era una categoría nativa demasiado extendida, como sí pueden ser barrio de trabajadorxs (o laburantxs), barrio de clase media y otras. Pero también el camino inverso es posible, de tanto aparecer una categoría en la legislación y en las políticas públicas termine por ser adoptada por algunos de los actores.

La legislación en Argentina, durante mucho tiempo utilizó la expresión villas de emergencia para denominar a los barrios populares informales, barrios donde vivía de forma predominante la clase trabajadora y sectores populares y que se habían construido al margen de las regulaciones urbanísticas y dominiales vigentes.

Posteriormente, con mayor énfasis desde la década de 1980, apareció la distinción entre villas y asentamientos (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012), en relación al tipo de trama urbana que podía observarse en el barrio y a los procesos de regularización que venían aparejados a esa configuración. No obstante, un asentamiento es un barrio popular informal, al igual que una villa. La principal característica estaba dada por la intención manifiesta del asentamiento de adecuarse a la normativa vigente, para favorecer los procesos de regularización urbana, que era un objetivo explícito de lxs pobladorxs y sus organizaciones comunitarias.

En la CABA, de la mano de la intervención judicial de algunos organismos públicos, se popularizó en los primeros 2000 la denominación de Nuevos Asentamientos Urbanos (Rodríguez, 2012). Según la autora, esta categoría fue acuñada por la Defensoría del Pueblo de la CABA, pero después se fue extendiendo su utilización

en los ámbitos de formulación de políticas públicas. Las características de estos barrios estaban dadas por su carácter informal, al margen de las regulaciones, y que se localizan en sectores intersticiales de la trama urbana, de difícil regularización, y sus pobladorxs eran de origen eminentemente popular.

Finalmente, en la segunda década del siglo XXI, al calor de la extensión de las políticas de urbanización e integración socio urbana y la apropiación de la agenda urbana por parte de los movimientos populares de base territorial se comenzó a extender la noción de barrio popular (Guevara, 2021), que en gran medida refería a villas y asentamientos pero que se incorporaron al marco normativo de la Ley 27.453 de 2018, y por ende se los entendía como barrios populares en proceso de integración sociourbana que comprende la planificación integral, la implementación de políticas participativas y estrategias para la gestión de suelo (Guevara, Marigo y Wallace, 2018).

Esta profusión y diversidad de denominaciones no favorece la comprensión de los fenómenos y dificulta el análisis. Creemos que es necesario delimitar lo que es una categoría analítica de las ciencias sociales, de una categoría utilizada por la legislación, de una categoría nativa como puede ser utilizada por lxs propixs pobladorxs de los barrios.

La producción académica local sobre el tema ha utilizado diversas denominaciones en función del enfoque teórico adoptado, pero sin desarrollar las particularidades bariloenses a la hora de nombrar de una u otra manera los procesos de autoproducción del hábitat. Un breve repaso da cuenta de la ausencia de la cate-

goría villa, que por sus características no responde al tipo de procesos que se da a nivel local. Existe sí una coincidencia en nombrar como “tomas”, no al resultado final de la ocupación, sino al modo en que se accede al suelo urbano, con un gran componente de espontaneidad en el proceso de llegada.

Al referirse a los barrios una vez conformados (más allá de su grado de consolidación), Guevara Paolinelli y Oglietti se refieren a barrios informales, producto de un trabajo fundamentalmente legal sobre la situación de lotes abandonados (que luego son ocupados). Matossian (2015) hace hincapié en los asentamientos periféricos y de baja cobertura de servicios o menciona ciertas características comunes de los barrios populares o de sectores populares a la hora de analizar la incidencia de las migraciones (específicamente chilena) en la conformación de la urbanización bariloense (Matossian, 2010a). Por su parte, Fuentes (2007) se refiere a asentamientos-barrios o barrios marginales y pone el foco en la importancia de la lucha y la organización colectiva para el reconocimiento y la mejora de las condiciones socio habitacionales.

Guevara y Nuñez (2014) al abordar el funcionamiento del mercado de tierras y la disputa por la apropiación y uso del espacio urbano analizaron el caso del barrio 10 de diciembre, denominando asentamientos informales a los barrios surgidos por autoproducción.

En relación a los modos de nombrar que tiene el Estado y la capacidad performativa que tienen estas acciones institucionales, las principales normativas y ordenanzas locales sobre el tema hacen referencia a asentamientos y núcleos habitacionales

transitorios existentes (Ordenanza 1815-CM-08 de creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social). En el caso de la ordenanza 2696-CM-15 que aprueba el planteo urbanístico del Barrio La Habana, hay una clara distinción entre lo que es considerado como asentamiento: la situación del barrio antes de la intervención de Estado, caracterizado por su precariedad y su inadecuación a la normativa vigente y el posterior reconocimiento formal, que implica fundamentalmente la subdivisión parcelaria, la adjudicación a los habitantes y el compromiso de obras de infraestructura, como condición para ser reconocido como Barrio. El Plan Estratégico e Integral de Desarrollo, a la hora de analizar la problemática urbana y la desigualdad socio espacial, menciona líneas de acción para atender la situación de las ocupaciones y asentamientos marginales, en relación a la inadecuación con los usos y las normativas previstas.

#### **4.2.3. Centralidad turística y acceso al suelo para los sectores populares**

A lo largo del proyecto de investigación hemos dado cuenta que las crecientes dificultades de acceso al suelo deben ser entendidas como parte de las contradicciones estructurales que hacen a la producción y reproducción ciudad capitalista en su fase neoliberal (Topalov, 1984; Jaramillo 2008). En esta senda señalamos la incidencia de las actividades monoproductivas en la estructuración urbana y en la definición de los usos y ocupación del suelo de cada una de las ciudades patagónicas analizadas. El turismo entonces aporta ciertas particularidades que ayudan a comprender tanto el funcionamiento del

mercado del suelo como la consolidación del hábitat popular.

En general los procesos de turistificación en ciudades de nuestro país, impulsada desde mediados del siglo pasado, trajo aparejada la llegada de sectores medios y trabajadores formales vinculados a dicha actividad, provocando un sostenido crecimiento urbano. Como señalan Guevara, Paolinelli y Nussbaum (2018), la magnitud de este crecimiento no se suele dar de manera articulada con las instancias de planificación urbana y al sumarse las cambiantes coyunturas económicas del país, dieron como resultado procesos de urbanización acelerados y con un alto componente especulativo, resultando que las ciudades con predominio de las actividades turísticas suelen caracterizarse por una gran restricción en materia de acceso al suelo urbano para sectores populares y medios, que redundan en ciclos de conflictividad recurrentes, expansión de las tomas de tierras y de los asentamientos informales.

En el caso particular de Bariloche el crecimiento demográfico se asoció tanto a las posibilidades de trabajo que atraía el turismo, como a las migraciones por amenidad que atrae un destino de lagos y montañas como proyecto de vida. Esto se manifestó en un acelerado loteo de tierras, que no han tenido en cuenta la dotación de infraestructura, las necesidades habitacionales locales ni han sido acompañadas por una planificación urbana. La gran cantidad de tierras disponibles y la falta de regulación en las condiciones de subdivisión, uso y dotación de servicios, han sido un elemento central para pensar la configuración urbana actual. Uno de los principales problemas que generó el proceso de urbanización descrito se relaciona con la

existencia de lotes baldíos que no fueron construidos por sus dueños durante años, incluso décadas. Una parte significativa de estos lotes se hallaba en notorio estado de abandono, sin cerco y sin desmalezar (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). Estos terrenos abandonados fueron objeto de ocupaciones en muchos casos, antes o después de ser loteados, lo que dio origen a barrios enteros a lo largo del ejido de Bariloche y donde se han conformado barrios populares a fines del siglo XX (Guevara, Paolinelli y Nussbaum, 2018).

Como analizamos en el apartado dedicado al mercado inmobiliario, en Bariloche la reactivación económica posterior al 2001 tuvo como protagonista a la actividad turística y al desarrollo inmobiliario asociado, restringiendo las posibilidades de acceso al suelo de gran parte de la población. Esta restricción no solo se vincula con el desfase entre el aumento de los precios del suelo y la evolución de los salarios, sino con la expansión de la frontera inmobiliaria hacia zonas que anteriormente eran consideradas poco atractivas en términos mercantiles. La disputa de las periferias apetecibles para el desarrollo urbano privado obliga a que aquellas familias que no pueden acceder a la vivienda de forma mercantil, sigan precarizando sus condiciones de vida. Esto puede ser a través de la densificación de los barrios populares ya existentes o a través de la ocupación de tierras cada vez menos aptas ambientalmente. En este marco a partir del 2005 se comienzan a suceder un nuevo ciclo de tomas de tierras, que a diferencia de los asentamientos producidos previamente, ya no se ubican en lotes abandonados o urbanizaciones sin finalizar, sino que encuentran lugar en los intersticios de

la ciudad consolidada, con fuertes niveles de precariedad y vulnerabilidad social.

### ***Hábitat popular informal en San Carlos de Bariloche***

Los procesos de (auto)producción del hábitat en la región patagónica presentan algunas particularidades derivadas no sólo de las características climáticas extremas, sino también del proceso de poblamiento y conquista de su territorio que está enmarcado en el genocidio indígena (Cañuqueo, Kropff, Pérez y Wallace, 2019).

En particular, la ciudad de San Carlos de Bariloche, como ciudad intermedia y cabecera de la microrregión andina de la norpatagonia, es epicentro desde hace años de flujos migratorios diversos que han determinado un crecimiento demográfico acelerado, en particular entre las décadas de 1960 y 1990. Desde entonces, si bien se ha desacelerado progresivamente, todavía mantiene tasas de crecimiento por encima de la media provincial y nacional. Como reconstruye Matossian (2015), tanto las migraciones internacionales como nacionales tienen estrecha relación con la conformación de los barrios populares de la ciudad, en especial durante las últimas décadas del siglo pasado.

San Carlos de Bariloche creció a partir de un núcleo poblacional reducido de 400 hectáreas, pensada como cabecera de una colonia agrícola pastoril, convirtiéndose progresivamente en una ciudad de perfil turístico en el marco de la política territorial de creación de Parques Nacionales y delimitación de la frontera nacional con Chile (Matossian, 2015). Creció extendiéndose hacia el oeste, primero, hasta alcanzar 25 kilómetros por la Avenida Bustillo hasta la localización del Hotel Llao Llao y el Parque

Municipal Llao Llao; hacia el sur, posteriormente, hasta alcanzar los límites con el Parque Nacional Nahuel Huapi aproximadamente a 10 kilómetros del centro; y finalmente hacia el este, hasta alcanzar el límite con el departamento de Pilcaniyeu, establecido en la margen del río Ñirihuau. De esta manera, se configuró un ejido urbano muy extenso, de más de 27 mil hectáreas, de las cuáles más de 8 mil se encuentran urbanizadas, y con muy poca densidad habitacional (densidad media de 16,4 habitantes / hectárea). A la extensión geográfica de más de 60 km a lo largo de la costa del Lago Nahuel Huapi, se suma una amplitud topográfica que va de 750 m a 1200 m sobre el nivel del mar, generando condiciones climáticas completamente disímiles. En medio de este proceso histórico de poblamiento se creó la dirección de Parques Nacionales, el Municipio de San Carlos de Bariloche, se provincializó el antiguo territorio nacional y se fueron reconociendo las posesiones de algunas comunidades indígenas al interior del ejido urbano, entre otras transformaciones jurisdiccionales que complejizan el cuadro para pensar el territorio.

#### **4.2.4. De “toma” a Junta Vecinal**

La construcción de la ciudad es un proceso material pero también simbólico, donde se ponen en juego identidades sociales y procesos de identificación. El territorio, como espacio atravesado por relaciones de poder y dominación, se pone en juego cuando uno analiza los procesos de producción de barrios en la ciudad capitalista latinoamericana.

En la ciudad de Bariloche no existe la denominación de villa tan usada en las

grandes ciudades de Argentina. Este término no se usa y tampoco existen barrios que cumplan las características de aquello que se designa con ese nombre, tal vez con la excepción del barrio 10 de diciembre, un barrio de 125 hogares ubicado a pocas cuadras del Centro Cívico que ya fue parcialmente urbanizado en el marco del programa Sueños Compartidos; un sector del barrio Santo Cristo, de alrededor de 10 hogares, también cerca del microcentro, que no se encuentra intervenido; y tal vez el barrio INTA, sobre la costa del Lago hacia el este, de alrededor de 70 hogares, que no se autopercibe ni es definido desde el exterior como villa, pero cuya configuración de trama urbana abigarrada y con algunos pasillos podría asemejarse. Hablar de villas en Bariloche carece de sentido y por eso mismo carece de sentido pensar nada que se asemeje a la “identidad villera” (González Carvajal, 2008). Tampoco se utiliza la expresión “asentamiento” popularizada en el conurbano bonaerense desde la década de 1980. En general, la categoría nativa que aparece es simplemente “toma” u “ocupación”, pero más extendidamente la primera.

Por su parte, los barrios de Bariloche, más allá de su proceso de construcción simbólica e identitaria, tienen un reconocimiento institucional particular en la figura de las Juntas Vecinales. Las Juntas Vecinales son asociaciones civiles con Personería Municipal reconocidas por la Constitución de la Provincia de Río Negro en su artículo 240°. En San Carlos de Bariloche fueron reglamentadas por la Ordenanza 194-CM-84. Según la normativa vigente, integran las Juntas Vecinales las personas físicas o jurídicas que acrediten domicilio y posesión u ocupación legal de un bien inmueble dentro del radio asignado a la Junta.

Las Juntas Vecinales, en tantas instancias de organización autogestiva del barrio, han jugado un rol fundamental en el proceso de urbanización barilochense. Fue a partir del trabajo colectivo de las juntas que muchos barrios han podido acceder a la provisión de infraestructura y servicios básicos que el Estado municipal no pudo ni supo garantizar. Vale la pena reiterar que la extensión geográfica, combinada con la baja densidad, ha hecho inviable la provisión pública de servicios básicos en amplios sectores del ejido. Ante esta situación han sido los vecinxs quienes generaron soluciones para la dotación de agua potable –tanques comunitarios, empresas de potabilización vecinales–, tendido de cloacas y otras obras de infraestructura (Guevara, Paolinelli y Nussbaum (2018). Estos procesos organizativos fueron el germen de la institucionalización a fines de la década de 1980 de las actuales juntas vecinales –una figura prevista en la Constitución de Río Negro de 1988–, que ya son más de cien en toda la ciudad, y que habían sido reconocidas por la Ordenanza 194-cm-86 que les otorga personería jurídica municipal. Existen casos emblemáticos de gestión de servicios públicos a través de Juntas Vecinales como el barrio Melipal, un barrio de clase media acomodada a sólo cuatro kilómetros del centro de la ciudad.

Una problemática recurrente es que las personas que tienen la posesión pacífica, pública e ininterrumpida de un inmueble no son reconocidas como titulares de derecho para integrar una Junta Vecinal. Esta situación es fuente de recurrentes conflictos en barrios donde se producen tomas de tierras de algunos sectores del mismo. Estos nuevos sectores del barrio se organizan de manera colectiva en juntas o me-

sas de trabajo con el objetivo de abordar y resolver las problemáticas puntuales que tienen como asentamiento, pero se encuentran que formalmente deben articular con la Junta Vecinal instituida, lo cual muchas veces traba los procesos de demanda y conquista de derechos, ya que las necesidades y prioridades entre un sector del barrio consolidado hace 10 años y una toma reciente, tiene temporalidades y urgencias muy diferentes.

Diferente es la situación de aquellos barrios que son íntegramente originados en una toma, donde la regularización del mismo conlleva la posibilidad de conformar una Junta Vecinal para todo el barrio. No obstante, el proceso de institucionalización y reconocimiento formal en tanto Junta Vecinal no está exento de las disputas de poder que se expresan y reproducen en los territorios. ¿Cuándo un asentamiento deja de ser nombrado como tal y pasa a llamarse barrio? ¿En qué momento la Dirección de Juntas Vecinales permite la conformación de un nuevo espacio organizativo? El recuento de ordenanzas y de experiencias concretas dan como resultado un límite difuso entre el reconocimiento-desconocimiento, que se transforma en un modo de relación política.

Cómo se nombran los barrios en una ciudad es un elemento importante para entender el proceso de apropiación del espacio y de construcción del territorio. Como señala Suárez Egizabal (2003), la identidad se configura también desde el barrio como un espacio de relación, que dota de una historia común a sus pobladores y sus antecesores.

Podemos identificar entonces que el proceso de construcción de identidad barrial en el caso de los barrios populares in-

formales transcurre en un continuum que va desde la “toma” hasta la Junta Vecinal. La construcción de identidad no es algo estático ni homogéneo que se cristaliza de una vez y para siempre, es un “proceso en el cual se construyen, destruyen y reconstruyen permanentemente sentidos y representaciones (...) la identidad como espacio de disputa y conflicto, en el cual están implicadas tanto las relaciones internas al territorio en cuestión, como aquellas que se establecen fuera del mismo” (Decándido, Ferrero, Ghione y González, 2010: 6).

Como sucede en otras ciudades, en Bariloche la viabilidad de los procesos de regularización está estrictamente asociada a la situación dominial de la tierra (ver, entre otros, Arribas, 2020). En aquellos barrios donde la tierra originalmente es fiscal es más habitual que el Estado tenga una postura de omisión, que permite la consolidación del barrio a lo largo del tiempo. Se pueden mencionar numerosos casos de barrios en estas condiciones: INTA, Madero, Manzana Hueney, Manzana 200, entre otros. La consolidación urbana llega en estos casos incluso antes y de forma independiente que la regularización dominial efectiva, que en la mayoría de los casos no está resuelta.

Como contrapartida, en los barrios donde la tierra es originalmente privada son más frecuentes los procesos de judicialización que, si bien en Bariloche no concluyen en general en procesos de desalojo, actúan como un impedimento a la regularización en el corto plazo, tanto urbana como dominial. El resultado es una consolidación precaria del hábitat, con fuertes restricciones en materia de acceso a servicios, pero donde la permanencia de la ocupación no llega a ser puesta en cuestión. Los barrios

Alun Ruca (20 hectáreas, 650 hogares) y 29 de septiembre (22 hectáreas, 300 hogares) de reciente conformación son un ejemplo cabal de esta configuración. Las conexiones de servicios en estos barrios son irregulares, generando situaciones de riesgo en particular con el servicio eléctrico por las conexiones clandestinas. Esto motivó la instalación de tableros comunitarios que, si bien mejoraron la situación, no terminaron de resolverla.

En los últimos años, correspondientes a la gestión de Juntos Somos Río Negro en el municipio, se han observado reiteradas ocasiones donde el Estado Municipal se constituyó en denunciante y activo promotor de desalojos puntuales. Esta situación fue una novedad para lo que venía siendo el posicionamiento institucional del municipio más vinculado a la omisión y estuvo fundada en que la inexistencia de tierra fiscal vacante bien localizada determinó que las ocupaciones avancen sobre terrenos destinados a espacios verdes y otros equipamientos, lo que plantea un límite a la tolerancia estatal ante estos procesos y es fuente de conflictividad entre vecinos nuevos y preexistentes, aunque fueran ocupantes igual que aquellos en su origen.

#### **4.2.5. Alun Ruca, un ejemplo de consolidación precaria del hábitat popular**

El barrio Alun Ruca es uno de los 28 barrios populares existentes en San Carlos de Bariloche, que fue incorporado en el régimen de la Ley 27.453 de 2018. El origen del barrio se remonta al año 2011 y está vinculado a la ocupación de una parcela de alrededor de 20 hectáreas en el barrio San Francisco IV, hacia el sudeste de la localidad.



Como ya hemos analizado en la introducción del libro, si bien inicialmente la zona sur de la ciudad (“el alto”) fue la región geográfica donde se asentaron los sectores populares, posteriormente el eje sudeste se consolidó como tierra de expansión de la población en general y de los sectores populares mayormente.

Numerosos barrios originados a través de programas de viviendas sociales marcan la estética y la arquitectura de la zona, que se caracteriza por techos uniformes, ampliaciones de hecho en la vivienda, su alta cobertura de servicios básicos y buenos índices de infraestructura, pero un escaso equipamiento colectivo para cubrir las necesidades urbanas de cerca de 21.800 personas (según estimaciones oficiales del Municipio)<sup>85</sup>. Desde principios de 2000, en esta zona de la ciudad se han producido gran cantidad de ocupaciones que resultaron en nuevos barrios populares, a la vez que se ampliaron antiguas ocupaciones ya consolidadas (Mari Mari, Alun Ruca, Barda Este, San Cayetanito, 40 viviendas, Habana, San Juan, entre otras). La mayoría de las ocupaciones se produjeron en zonas de gran peligro ambiental, linderos a bardas, zonas de derrumbe o a orillas del arroyo Ñireco o, como en el caso de estudio que hemos seleccionado, sobre grandes parcelas o antiguos loteos que nunca fueron concretados.

La elección del Barrio Alun Ruca como caso de estudio resulta tanto de sus particularidades territoriales, de su relevancia en términos socio urbanos y por su potencial aporte a un ejercicio de generalización analítica (Merlinsky, 2013) que permita

recuperar los procesos sociales urbanos que hemos puesto en discusión a lo largo de todo el libro. Siguiendo a Bourdieu y Wacquant (1992), un caso de estudio no es un caso particular, ya que lo importante no es la representatividad del caso, sino su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio, su cualidad descriptiva y finalmente su valor heurístico.

Según el RENABAP en el barrio han sido relevadas 418 familias y más de 1200 personas en el año 2018. El 99 % de las viviendas son de quien las habita, habiendo un bajo porcentaje de inquilinización, pero de acuerdo a los propios testimonios de vecinos, existe un alto componente de compra-venta de los lotes e incluso de las viviendas. En la actualidad prácticamente no hay terrenos sin construir disponibles y aquellas parcelas que habían sido reservadas para espacios verdes o comunitarios al inicio de la toma, ya fueron ocupadas con fines residenciales.

El titular registral de la parcela es la empresa constructora Roque Mocchiola, una empresa con amplia trayectoria en obras públicas en la provincia de Río Negro. Esa parcela estaba originalmente destinada a la construcción de viviendas sociales. En esa época era común que las empresas constructoras “ofrecieran” suelo disponible para la construcción de vivienda, ante la escasez de suelo disponible por parte de los Estados municipales. Así se construyeron cientos de viviendas en todo el país en el marco de operatorias diferentes, como Proyecto, Terreno y Construcción del Programa Federal de Construcción de Viviendas (Ostuni, 2010).

85. [http://www.bariloche.gov.ar/estadisticas\\_grafico.php?grafico=28](http://www.bariloche.gov.ar/estadisticas_grafico.php?grafico=28)



Figura 4.1: Polígono de barrio Alun Ruca  
Fuente: Elaboración propia en base a imagen satelital.

El proceso de población del barrio fue bastante acelerado, dado que existía una gran demanda habitacional insatisfecha en la zona del barrio San Francisco IV. El eje de expansión sudeste de la ciudad ha sido uno de los que más creció en los últimos años. Se pueden mencionar barrios formales como los San Francisco II, III y IV, barrios de viviendas sociales como el 120 y las 270 viviendas, y barrios populares informales como el San Cayetanito, Barda Este, Valle Gas, La Habana entre otros.

En la actualidad se calcula que viven alrededor de 650 hogares en alrededor de 400 lotes que se fueron delimitando informalmente por la propia acción de los pobladores. Esta proporción arroja un proce-

so de densificación incipiente en el barrio. Durante buena parte de la consolidación del barrio, los vecinos de Alun Ruca se referían frecuentemente como “toma”, pero han transitado un proceso de construcción de identidad barrial interesante. Originalmente se lo conocía como la “toma Mocchiola”, en referencia al propietario de la parcela. A medida que el barrio fue avanzando en un proceso de organización comunitaria con la conformación de una comisión vecinal y la elección de una presidenta, se avanzó en la discusión para bautizar al barrio con otro nombre. En una asamblea multitudinaria se decidió nombrar al barrio Alun Ruca, que es la denominación que terminó imponiéndose públicamente.

La elección del nombre no solo permitió que vecinos y vecinas pudieran decidir de qué manera nombrarse y ser nombrados, sino que también fue un avance en el reconocimiento de Alun Ruca como barrio consolidado de la ciudad. Como hemos indicado anteriormente, la situación de informalidad en relación a la tenencia de la tierra provoca que la comisión vecinal no sea reconocida formalmente como Junta Vecinal, atentando contra el proceso de autourbanización del barrio y limitando la respuesta estatal en materia de hábitat. Un claro ejemplo es que, al no ser reconocido formalmente por el Municipio, el camión recolector de basura no ingresa en su recorrido por las más de 15 manzanas que componen el barrio, con las consecuencias de higiene y salubridad que esto conlleva.

La diferencia entre un barrio formalmente reconocido como Junta Vecinal y una comisión informal aparece como muy tajantemente expresada en la categoría “toma”, que los excluye de la participación en mesas de concertación barrial como las que funcionan en los Centros de Abordaje y Articulación Territorial, en consejos participativos como el Consejo del Plan Estratégico, en el presupuesto participativo y, en general, en el principio de consulta previa establecido en el artículo 165 de la Carta Orgánica Municipal en relación a toda situación que afecte el territorio bajo su jurisdicción. En estos casos, se establece un continuum que va desde la “toma” hasta la Junta Vecinal, que no es un proceso lineal, sino que está relacionado con el tipo de barrio, su localización, la propiedad de la tierra y el proceso organizativo comunitario. Todas estas variables inciden en el proceso de integración sociourbana del barrio

y por ende en su proceso de construcción simbólica e identitaria.

La organización interna del barrio incluye la conformación de una comisión vecinal (con autoridades electas públicamente) y referentxs por manzana, encargadx de plantear las problemáticas de cada sector. En relación al acceso a servicios e infraestructura, han sido lxs propiex vecinx quienes a través de la organización comunitaria han hecho las conexiones de agua a la red que pasa por el perímetro barrio y quienes han comprado los materiales e instalado las luminarias públicas. Respecto a la energía eléctrica, el municipio ha instalado medidores comunitarios que suministran electricidad a la mayoría de las viviendas, pero el paisaje predominante da cuenta de los cientos de cables y conexiones irregulares, colgando o directamente por el piso, desde donde las familias se conectan a la red eléctrica linderas.

No se debe perder de vista que el barrio se encuentra rodeado en todas sus direcciones por viviendas sociales construidas por el Estado, por lo que las redes de infraestructura básica bordean el polígono de Alun Ruca. Las extensiones de red que se deben proyectar son al interior del barrio y ahí radican las mayores demandas de vecinos y vecinas.

El caso del barrio Alun Ruca es ejemplificador de cómo la situación dominial puede ser un obstáculo para la efectiva regularización de un barrio cuando el dominio es privado, pero no obstaculiza la consolidación de la población asentada. Por eso la denominamos una “consolidación precaria”, porque la población está completamente arraigada, es difícil vislumbrar la viabilidad social de un desalojo en el mediano plazo, pero la conflictividad judi-

cial alcanza para obturar el acceso a los servicios básicos de forma regular, segura y eficiente. En el caso reseñado, además, este proceso de consolidación precaria del hábitat fue acompañada por un proceso de construcción identitaria que implicó romper con la denominación “toma” y renombrar al barrio como Alun Ruca, lo que da cuenta de la importancia de la denominación y la construcción simbólica como parte del proceso de integración sociourbana.

En el año 2020, con la firma de más

de 300 vecinxs del barrio se presentó un proyecto de Ordenanza para avanzar en la expropiación de la parcela y su posterior integración sociourbana, en línea con la Ley 27.453. De manera paralela a nivel municipal se están realizando gestiones ante la Secretaría de Integración SocioUrbana de Nación para hacer efectiva la expropiación con fondos nacionales. Mientras tanto los y las vecinas del Alun Ruca siguen desarrollando estrategias para fortalecer la organización vecinal y avanzar en la autorurbanización del barrio.

### 4.3. Tomas de tierras en Cipolletti: de la criminalización a la regularización en la experiencia del B° Obrero

Mariana Giaretto

#### 4.3.1. Introducción

En este capítulo presentamos la situación de las tomas de tierras en la ciudad de Cipolletti, Río Negro, durante la posconvertibilidad. En trabajos previos hemos abordado algunas experiencias de tomas de tierras durante los años 90', 2003 y 2008 (Giaretto, 2011), dando cuenta de una nueva oleada de asentamientos que implicaron grados de conflictividad y modos de intervención estatal basados en la cooperativización y también en formas primarias de criminalización de las luchas por tierra y vivienda. Aquí nos ocupamos de caracterizar las dificultades de acceso al hábitat por parte de los sectores populares durante la posconvertibilidad, tomando como punto de referencia procesos de tomas de tierras recientes que nos permiten comprender la configuración urbana actual.

Desde que comenzamos nuestro proceso de investigación el mapa de la ciudad publicado en la página oficial del Municipio de Cipolletti no presenta referencias de los asentamientos informales. Hasta 2018 los planos oficiales del ejido municipal no referenciaban a estos barrios que componen la ciudad junto a otros 46 barrios residenciales formalizados (Ver Plano catastral Ejido de Cipolletti). Según el Relevamiento de Barrio Populares (RENABAP), en 2016 existían 36 barrios populares y de acuerdo a lo que diversos referentes barriales sostienen este número en la actualidad superó los 40 barrios informales, esto significa que casi la mitad de la ciudad no sólo permanece en la informalidad, sino que además ha sido sistemáticamente invisibilizada por los gobiernos locales. Como señalamos en la

introducción de este apartado, esta invisibilización no es un rasgo específico de la ciudad de Cipolletti, sino que es común a las diversas ciudades que abordamos en este libro. Sin embargo, la relación proporcional entre barrios reconocidos y barrios negados por el discurso oficial, torna elocuente el grado de conflictividad que encierra el proceso de configuración urbana en Cipolletti. Mientras que la mitad de la ciudad se urbaniza formalmente, la otra mitad irrumpe a través de la acción directa y se consolida bajo condiciones de precariedad e informalidad. Desde el propio municipio admiten el desborde de las tomas de tierras:

*...la parte que me ocupo que es la población que no accede a este mercado formal, una de las incidencias es el costo de la tierra, inaccesible, aun para la gente con trabajo formal, empleados de trayectoria, el profesional joven no accede, no acceden al mercado formal, no acceden, menos a la vivienda. Creo que es la cercanía con Neuquén y que hay un corrimiento de la gente de Neuquén que empieza a comprar en Cipolletti y la gente de Cipolletti empieza a comprar en Fernández Oro, y la de Fernández Oro se va corriendo, y después la explosión también, la necesidad. Acá yo no tengo dato de cuántas familias entran por día, pero empieza a haber gente atraída yo creo por el tema de Vaca Muerta, a presionar por el acceso al suelo, más los locales... Lo que notamos, es que Cipolletti está desbordado con el tema de los asentamientos irregulares. (Entrevista a la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Cipolletti, 2019)*

A partir de la relevancia del problema en esta ciudad y la posibilidad de generar conocimiento contextualizado que permita la vinculación con la misma problemática en otras ciudades de la región patagónica, estructuramos este capítulo de la siguiente manera. En primer lugar, reconstruimos el proceso de investigación dando cuenta reflexivamente de las prácticas del trabajo de campo, identificando las dificultades y los límites encontrados a lo largo del mismo. Partiendo de esta reconstrucción, luego analizamos las vinculaciones entre el modo de acumulación de capital y sus manifestaciones en las tendencias del sector de la construcción e inmobiliario presentados en el primer apartado de esta obra, identificando los efectos del *boom* de Vaca Muerta sobre las condiciones de posibilidad de los procesos de tomas de tierras. Asimismo, recuperamos el análisis de las políticas públicas del segundo apartado para centrarnos en las implicancias que tiene la criminalización de las tomas de tierras en las disputas por las formas de denominación de estas experiencias. Para ello, a lo largo del capítulo recuperamos y analizamos la experiencia de una de las tomas más importantes de la ciudad por los procesos de organización colectiva atravesados y por el grado de criminalización que sufrieron quienes viven en el Barrio Obrero de Cipolletti.

#### **4.3.2. Acerca del trabajo de campo**

En el caso de la ciudad de Cipolletti, el trabajo de campo que hemos llevado a cabo consta de diferentes etapas atravesadas por diversos modos y grados de involucramiento con las experiencias de tomas de tierras. Nuestro trabajo se basa en una metodología artesanal (Guber, 2011) en la que vamos armando y desarmando los modos de construcción

de conocimiento en las propias instancias del trabajo de campo. En nuestro proceso de investigación el trabajo de campo tiene como antecedentes las instancias de observación participante y entrevistas semi-estructuradas realizadas para la tesis de maestría entre 2005 y 2009. En ese primer momento entrevistamos a referentes de tomas de tierras y a funcionarios del gobierno municipal que nos permitieron abordar las relaciones entre tomas de tierras urbanas y el Estado, identificando a la cooperativización y a la criminalización como los modos predominantes de intervención estatal en estos conflictos.

En un segundo momento, en el marco de diversos proyectos de investigación y extensión, desplegamos dos grupos de técnicas de producción de conocimiento: técnicas de exploración de fuentes de orden documental y técnicas de exploración de orden vivencial (Calello y Neuhaus, 1999). Mientras que las primeras permiten el acceso, análisis e interpretación de materiales documentales que pueden incluir elementos literarios, numéricos y audiovisuales (Valles, 1999), las segundas recuperan a través de la comunicación personal directa interpretaciones posibles sobre situaciones y experiencias de lxs sujetxs involucradxs.

A partir de la investigación documental contamos con diversos recursos que sirven de soporte a la reconstrucción de las experiencias de tomas de tierras, entre las más importantes se encuentran: normativa estatal (municipal, provincial y nacional) acerca del acceso a la vivienda, documentación jurídica y sentencias de las causas, informes y registros oficiales y no oficiales sobre los conflictos analizados. Es necesario reforzar, como hemos planteado en otros lugares de este libro, que el acceso a información estatal en general es una tarea desgastante en la que no siempre se logra dar con la documentación solicitada.



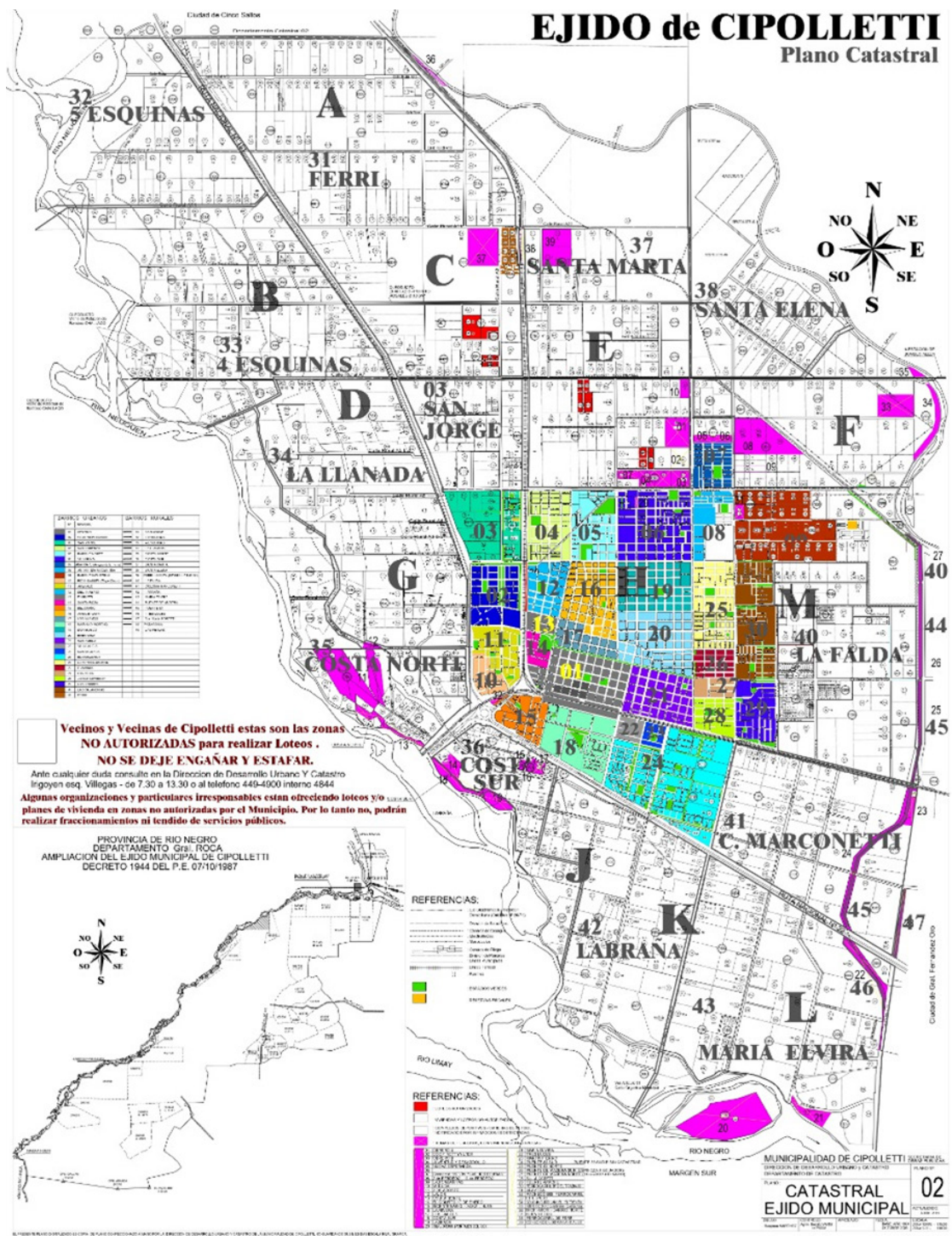


Figura 4.2 Plano catastral ejido de Cipolletti  
 Fuente: Elaboración de la Dirección de Desarrollo Territorial del Municipio de Cipolletti.

En cuanto a las técnicas vivenciales hemos realizado observación no participante en asambleas y reuniones barriales y en algunas instancias institucionales como sesiones de Concejo Deliberante o audiencias judiciales, aunque en algunas de ellas sí hemos participado activamente, por ejemplo, como testigos conceptuales en juicios por el delito de usurpación. Lo cierto, es que la entrevista de investigación fue la técnica predominante en nuestro trabajo de campo, en los siguientes términos:

*La entrevista de investigación pretende, a través de la recogida de un conjunto de saberes privados, la construcción del sentido social de la conducta individual o del grupo de referencia de ese individuo. (...) La entrevista de investigación social encuentra su mayor productividad no tanto para explorar un simple lugar fáctico de la realidad social, sino para entrar en ese lugar comunicativo de la realidad donde la palabra es vector vehiculante principal de una experiencia personalizada, biográfica e intransferible. (Alonso, 1994: 9-10)*

Para recuperar esas experiencias personalizadas, a través de diversas entrevistas<sup>86</sup> de investigación realizamos la reconstrucción narrativo-histórica de los procesos sociales (Sautu, et.al. 2005) en

base a las interpretaciones de lxs sujetxs protagonistas de las luchas. Construimos un guión temático que intentó estructurar la situación conversacional, particularmente porque los vínculos con algunxs entrevistadxs potenciaban las posibilidades de dispersión temática.

Más allá de estos antecedentes y de la participación en diversas situaciones vinculadas a la temática, podemos definir como punto de partida de nuestro trabajo de campo la entrevista realizada a una de las referentes de tomas de tierras en la ciudad de Cipolletti, el 9 de octubre de 2012 en el sector A del B° Obrero. En ese momento, la toma llevaba tres años y tenía pendiente una orden de desalojo, que en agosto de 2014 se ratificaría y nos llevaría a participar activamente del proceso de organización y resistencia al desalojo.

Si bien es cierto que, en tanto proceso de resocialización<sup>87</sup>, el trabajo de campo no tiene punto final, la mayor parte de las entrevistas y situaciones de observación participante y no participante se realizaron en el período que va entre 2017 y 2019. Además de las entrevistas a algunos referentes de la actividad inmobiliaria y de funcionarixs vinculadxs a la problemática urbana, realizamos entrevistas y mantuvimos diversas conversaciones con referentes y vecinxs de diversas tomas de tierras de la ciudad.

86. Realizamos diversas entrevistas a vecinos de distintos asentamientos de la ciudad y en el caso del B° Obrero realizamos extensas entrevistas en diversos momentos, en un periodo de 7 años. En el cuerpo del texto no se citan los nombres de las personas entrevistadas para preservar sus identidades.

87. Guber (2011) señala en relación a la reflexividad del trabajo de campo que “consiste en el proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad entre la reflexividad del sujeto cognoscente -sentido común, teoría, modelos explicativos- y la de los actores o sujetos/objetos de investigación (...) el conocimiento se revela no “al” investigador sino “en “ el investigador, quien debe comparecer en el campo, reaprenderse y reaprender el mundo desde otra perspectiva. Por eso el trabajo de campo es prolongado y suele equipararse a una “resocialización”, con sus inevitables contratiempos, destiempos y pérdidas de tiempo” (p. 50).



### **4.3.3. Impacto del modo de acumulación de capital en las dificultades de acceso al hábitat**

En el capítulo sobre mercado explicamos cómo los cambios en el modo de acumulación de capital impactan sobre los procesos de configuración de la ciudad, vinculados a la agudización de la crisis de la actividad frutícola para la exportación y la irrupción expansiva de la explotación de hidrocarburos no convencionales de Vaca Muerta. Si bien la roca madre no alcanza directamente a Cipolletti, por su ubicación estratégica en relación al corazón de esta formación en la localidad de Añelo, provincia de Neuquén, a la capital de esta provincia y a las localidades rionegrinas de Allen y Fernández Oro, esta ciudad deviene en un territorio central de gran parte de los movimientos y formas de circulación vinculadas a la extracción y producción de *commodities* hidrocarburífera para la exportación. Por lo que, además de la afectación directa de territorios y la presión sobre los precios de lotes y viviendas disponibles, la ciudad se transforma en un polo de atracción tanto para capitales como para trabajadorxs, lo que implica un aumento de la densidad demográfica. En palabras de unx de nuestrxs entrevistadxs:

*Mira, ha habido... eh... una aceleración en el mercado inmobiliario después de la salida de la convertibilidad, enorme... la inflación no era un problema, sino que la gente, tenía un excedente dinero y quería invertir y las propiedades estaban al alcance de la mano. Eso era antes... la verdad que el crecimiento por la demanda, entre la misma actividad, ha hecho que los precios, eh, hayan subido.*

*Creo que la inflación ha sido un flagelo importante que ha llevado a las propiedades a valores que realmente, se hacen muy difícil de adquirir... (Entrevista a Inmobiliaria B, 2017).*

En los capítulos dedicados al análisis del mercado y el Estado, es elocuente la claridad que tienen estos procesos y tendencias para referentes del sector inmobiliario y también funcionarios estatales. En este capítulo, nos interesa recuperar cómo impacta en quienes protagonizan luchas por tierra y vivienda: ¿cómo aparecen estos fenómenos en sus vivencias? ¿Cómo los interpretan? ¿Qué significados adquieren el *boom* de Vaca Muerta, la explosión demográfica, el aumento de precios de alquileres y viviendas, en sus procesos de organización colectiva?

*... hace cinco, seis años atrás donde de alguna manera se firmó el acuerdo entre la empresa Chevron, en Neuquén, para que de ahí nazca todo lo que es el proceso de Vaca Muerta, como que fue algo, para mí, inédito porque fue la primera vez que se firmaba un acuerdo de traer el fracking al país, donde no... o sea, nosotros hasta ahora conocíamos esa palabra a través de Ecuador o de otros países pero no en la Argentina, y como que fue un antes y un después, incluso para las luchas de nosotros, tanto de hablando del territorio como de la explotación hacia lo abierto que están haciendo en algunos lugares y después en lo territorial, lo que vimos y claramente en los lugares donde está más concentrado las zonas petroleras, hoy estamos viviendo, vos decís bueno la contaminación del agua es una, el que el suelo se mueva*

*es otra, y los que padecemos estas situaciones y que las vamos a padecer aún peor dentro de un par de años, van a ser todas las poblaciones y los vecinos que viven alrededor de esas empresas que lo único que traen es contaminación, muerte y miseria para un montón de sectores (Entrevista B° Obrero, 2019)*

Cuando nuestrx entrevistadx menciona a “los que padecemos estas situaciones”, se está refiriendo justamente a las dificultades de acceso a la tierra y a la vivienda en las ciudades de la región del Alto Valle. Para ella la explotación de Vaca Muerta no es lejana, no se encuentra desconectada de sus condiciones materiales de vida, sino que impacta directamente en los territorios dando cuenta de sus aspectos multiescalares y multidimensionales. Sin embargo, en los relatos también es claro que el problema de tomas de tierras no es un problema coyuntural, sino histórico, estructural, que viene de larga data y que se profundiza en determinados momentos vinculados a procesos económicos y temporalidades políticas, en especial, las vinculadas a las elecciones. Por eso en la ciudad de Cipolletti, podemos identificar ciertos momentos de la historia reciente en los que se intensifican oleadas de tomas de tierras: en 2003, en 2009-2010 y en 2012-2013. Justamente la experiencia del B° Obrero se inicia en abril de 2009 y aún, al momento de escribir estas líneas, se encuentra en proceso de regularización y urbanización.

*...la ciudad donde yo vivo y Neuquén capital, están rodeados de asentamientos informales, rodeados: Neuquén tiene 70 asentamientos informales y Cipolletti llega a 45 informales, y hay alrededor de 20 mil familias y acá por ejemplo en mi ciudad tiene la particularidad que tiene alrededor de 45 barrios formales, regularizados, con todo lo pá pá pá y tiene 45 barrios irregulares, o sea, que la mitad de la población, la mitad de la ciudad, esta cuestión de la división, es muy clara si la venís a ver acá en Cipolletti. (Entrevista a B° Obrero, 2019)*

Al impacto particular de las variables macroeconómicas nacionales, hay que sumarle entonces la particularidad de ser una ciudad tensionada por la profundización de la crisis de la fruticultura, el avance del *fracking* y el crecimiento poblacional que este conlleva. Lo cierto, es que se va configurando un proceso de dualización económica y social (Bonnet, 2018) por el que se consolida, por un lado, un estrato altamente competitivo vinculado a las actividades de capitales concentrados, entrelazados y transnacionalizados y, por otro, un estrato marginal que depende de las actividades del estrato competitivo. Claramente es una dependencia asimétrica y que, en términos sociales y urbanos, se materializa en la yuxtaposición de torres de alta gama y asentamientos informales: opulencia y precariedad habitacional a solo unos metros<sup>88</sup>.

88. Estas contradicciones urbanas y contrastes espaciales los analizamos en una ponencia en la que presentamos algunos resultados preliminares del proceso de investigación. Allí expusimos el caso de la construcción y habilitación de las torres Atlas del Parque, un complejo de tres torres de 20 pisos con unidades de dos y tres dormitorios, cocheras, SUM, gimnasio y pileta, y en la planta baja locales comerciales. Estas torres exclusivas superan la altura permitida y ni si quiera fueron habilitadas vía excepcionalidad, al parecer cayeron en una zona gris de la normativa y el proceso de ensayo-error de la política estatal les permitió colarse en la dinámica urbana, aunque no logren pasar inadvertidas para nadie en la ciudad. Como contrapunto presentamos el caso de regularización del B° Obrero y otros asentamientos que luego de años de criminalización iniciaron lentos procesos con normativas también confusas (Giarretto, 2018).

#### **4.3.4. Tomas sí, tomas no: de la negación a la disputa por los sentidos**

Como bien señalaba unx entrevistadx de uno de los asentamientos generados en 2012: “Cipolletti tiene una larga historia de tomas de tierras.” Y así lo demuestran gran parte de los barrios populares de la ciudad que se han originado en procesos de ocupación y de autourbanización de familias que no pueden acceder a la ciudad por la vía del mercado formal de suelos o alquileres. Sin embargo, la historicidad no ha limado las disputas acerca de las maneras de denominar y visibilizar un fenómeno social y político que atraviesa a toda la ciudad. En este apartado apuntamos a problematizar los alcances de las disputas en las formas de nombrar, y por lo tanto, de reconocer la existencia o negársela a las experiencias de tomas de tierras, con el propósito no sólo de comprender la especificidad de estas disputas a escala local, sino también de posibilitar la comparación con las otras ciudades patagónicas involucradas en esta investigación, que a su vez permita delinear cierta particularidad regional en relación con los estudios urbanos del área metropolitana de Buenos Aires.

La primera aproximación posible a estas experiencias de autourbanización popular, sin lugar a dudas, es la que construye y difunden los medios de comunicación. Si bien no nos interesa realizar un análisis de discurso, en el caso de Cipolletti encontramos que las principales referencias en los medios son en términos de: tomas, usurpaciones, ocupaciones, asentamientos y/o barrios populares. La utilización de uno u otro concepto depende del momento del proceso al que se está refiriendo y al tipo de interlocutor: cuando se inician los procesos aparecen

como tomas u ocupaciones, si el interlocutor es algún funcionario judicial, policial y/o del gobierno local se presenta como un problema en términos de usurpación, lo mismo sucede en caso de los propietarios de los terrenos. Incluso como mencionábamos en la introducción de este tercer apartado del libro, al término ocupación o toma se le agrega el adjetivo de ilegal. Cuando los procesos perduran en el tiempo y tienden a la consolidación y además los interlocutores son lxs vecinxs protagonistas, los términos más comunes son los de tomas, asentamientos o barrios populares.

En los discursos y documentos oficiales hay una tendencia histórica y crónica a la invisibilización, a la negación del problema, pero cuando irrumpe en la escena pública también se da esta oscilación en el uso de los conceptos. Durante los primeros momentos, en el mejor de los casos son enunciadas como tomas u ocupaciones ilegales, en el peor como usurpaciones a las que hay que combatir hasta el desalojo. Cuando los procesos se cristalizan en el tiempo, y el propio Estado interviene de diversos modos, aparece el uso de asentamientos informales o barrios populares, este último se inscribió a partir de la instrumentalización de RENABAP. Lo cierto es que luego de años de negación, en los planos oficiales de la ciudad estas experiencias aparecen como tomas de terrenos reteniendo el carácter de autoorganización y remarcando el rasgo informal (Ver Plano catastral del Eji-do de Cipolletti, referencia en violeta).

Para quienes protagonizan estos procesos de organización colectiva, el modo más común de enunciar su acción es la de la toma, la de ocupar, y también la de asentarse. Por lo general, hacen referencia a la necesidad y desesperación que origi-

na la acción, también al carácter colectivo y no individual, porque no sólo son familias completas, sino grupos de familias que se encuentran en una acción comunitaria de tomar la tierra para habitarla. Como planteamos en la introducción de este tercer apartado, habitar significa apropiarse y producir un espacio que posibilite la vida misma en comunidad. Por eso, al mismo tiempo, surge en los relatos la imperiosa necesidad de negar la mala intención de la acción, remarcando el carácter de tierras vacantes, y fundamentalmente, la inexistencia de violencia y por lo tanto, de delito en los procesos de organización de la acción. “No somos delincuentes”, “No queremos que nos regalen nada, queremos pagar nuestro pedacito de tierra”, son expresiones comunes en los relatos de lxs entrevistadxs. En ese primer reflejo de rechazo a la criminalización de la acción, quienes protagonizan tomas de tierras, al mismo tiempo que admiten la acción de tomar la tierra, de ocupar para vivir, niegan el carácter de delito y convierten a ese espacio precario en “su barrio”. La conversión de “toma” a “barrio” se da bajo la forma de vaivenes en los relatos, en tanto expresión de largos procesos de lucha por la regularización y urbanización, reveses y múltiples formas de desgaste que atraviesan hasta su formalización.

*...nadie le quita al tipo que él sea el dueño de la tierra, y tampoco yo voy a andar defendiendo la propiedad privada: yo no voy a defender la propiedad privada. Lo que digo es, cada uno, por ejemplo, me dicen porque no vas y pedís viviendas, si yo tuviera el título de propiedad de los vecinos sería otro cantar. Por ahora cada vecino se ha hecho su propia casa*

*de material, porque fueron condiciones para estar acá, son condiciones, primero tu carpita, después tu ranchito de madera y después... Pero, también contar, por ejemplo, la chica de acá y el de ahí son gente sola, no tienen a nadie no tienen entrada de dinero, entonces tratamos de colectivizar el problema, viste, acá en el barrio funciona desde un grupo de mujeres, una murga, un club de fútbol para los pibes, estamos dándole proyectos que no hay en otro lugar, incluso en el Estado, formamos un Estado acá adentro, ¿entendés? Y no necesitamos al Estado... Pero acá, este es un barrio obrero, un barrio de trabajadorxs, que está en condiciones la gente de decir: yo puedo pagar lo que es mío. (Entrevista a B° Obrero, 2012)*

Colectivizar el problema de no poder acceder a la tierra por la vía formal significa en un primer momento tomar la tierra que puede tener un dueño bajo las leyes capitalistas, pero que puede venderla ante la necesidad y urgencia de cientos de familias. Colectivizar el problema de no tener con qué construir una vivienda implica la ayuda mutua, aunque implique reproducir la precariedad y lo provisorio. Sin embargo, finalmente el acceso al soporte material del habitar sigue estando mediado por el dinero, pero no así todas las formas de sociabilidad que pueden generarse en ese proceso. Antes de avanzar en este punto, veamos cómo interviene ese Estado que supuestamente no está, estando.

#### **4.3.5. De la cooperativización a la criminalización de las tomas de tierras**

Cuando realizamos el análisis de los casos durante los primeros años de la convertibilidad, encontramos que el prin-

El principal modo de intervención estatal en las tomas de tierras era una combinación de criminalización que en ciertos casos derivó en la cooperativización para la regularización de los barrios. La criminalización sentaba las condiciones en las que se negociaba el proceso de conformación de la cooperativa y de acceso a los programas y planes de acceso al suelo y construcción de la vivienda. Si la cooperativización inducida estatalmente (Giaretto, 2011) era viable y avanzaba, la criminalización cedía, se flexibilizaba la hostilidad policial y se caían las causas judiciales. Claramente, el objetivo era el control político de los territorios, tornándolos disponibles y productivos en tiempos electorales y domesticados en tiempos de gestión rutinaria.

Ahora bien, a partir de 2008-2009 esta estrategia enfrentó dos problemas: la falta de continuidad económica ligada a la selectividad política y a los recortes presupuestarios del gobierno nacional, y al mismo tiempo, el aumento de la presión cuantitativa de conflictos por tomas de tierras que tornaron aún más escasos e ineficientes los recursos destinados a las cooperativas. A nivel nacional, la toma del Parque Indoamericano y su refracción en diversas tomas de tierras en provincia de Buenos Aires y en Jujuy durante 2010, significaron el encendido de alarmas para el Estado en sus diferentes niveles y poderes.

En el caso de la ciudad de Cipolletti, como vimos en el capítulo destinado al análisis de las políticas públicas, la estrategia de intervención se inclinó históricamente a la criminalización de los conflictos, aunque también se combinara con algunas experiencias de cooperativización (Antártida Argentina, San Sebastián). Sin embargo, en este caso la propuesta del

Distrito Vecinal Noreste se vio contaminada por diversas experiencias de estafas vía cooperativas, incluso por parte de personas vinculadas al propio municipio. Así lo reconstruye unx de nuestrxs entrevistadxs:

*En el marco de que le frustramos a Weretilneck el negocio, porque era en el marco de las elecciones y querían demostrar que Cipolletti se las bancaba para levantar las tomas y que no lo iban a permitir porque ellos tenían la respuesta, es decir, le tomaban tierras y él les daba tierras en el Distrito Vecinal. Ellos organizaron una toma fantasma, porque fue fantasma y porque querían trasladar a la gente al Distrito Vecinal. El problema que se encontró es que le ofrecimos resistencia... Nosotros los echamos de acá, porque los echó la masa de gente, los corrió del barrio, y a la semana estaban trabajando en la Municipalidad. Les dio terrenos en el Distrito Vecinal, los acomodó políticamente, si no hubiesen tenido nada que ver ¿por qué hoy todos tienen trabajo en la Municipalidad y por qué todos tienen tierra en el Distrito Vecinal? Esa misma gente los hizo armarse en una cooperativa que estaba a la gente que se llevó de acá ¿entendés?, esto es una historia que ya vas a darte cuenta cómo es. (Entrevista a B° Obrero, 2012).*

De esta manera, si bien el discurso oficial sostenía que el distrito era una respuesta al problema de la vivienda y que, por lo tanto, no eran aceptables las tomas de tierras, las tomas se multiplicaban y las estrategias de intervención estatal se complejizaban. Como vimos en el capítulo sobre políticas públicas, el proceso de ensayo-error se plasmó en un modo de inter-

vención criminalizador que incluso implicó una articulación implícita del Código Urbano con el Código Penal. Y también vimos cómo aquella primera experiencia de los 90' en la que se gestionó el primer y único PROMEBA, significó para el gobierno local el aprendizaje de no bajar más PROMEBA para tomas, porque el efecto era multiplicador. Sin embargo, lo que no registró el gobierno local es que la criminalización lejos de permitir la superación del conflicto por tierra y vivienda, no sólo lo reproduce, sino que además posibilita experiencias de politización subjetivas colectivas ancladas en la lucha y resistencia en los procesos de habitar un espacio vital.

*El planteo es que si nosotros tenemos una propuesta de acceso a la tierra para todos lo que no podemos permitir es que cualquiera haga con la tierra lo que quiera. Date vuelta y mira ese plano: ese plano son todos los usos que tiene la tierra de la ciudad y no es una decisión mía, es la decisión de una ciudad después de 40 años. Entonces si la falta de algo lleva a que uno lo tome por la fuerza, estamos forzando un delito. Así si vos tu hijo no tiene un medicamento y vos vas y lo sacas de la farmacia, es un delito de robo. Si vos te subís a un colectivo porque no tenés plata y tenés que trasladarte, es un delito. Si vos tomas una tierra que no es tuya también tiene que ser un delito, es así de sencillo no hay otras alternativas. En esto la justicia decía que para que sea un delito la ocupación tiene que haber clandestinidad, violencia y nocturnidad una cosa así, se hizo de noche, tenés que romper el alambrado etc. etc. Entonces nosotros lo que planteamos es que la justicia penal pueda en primera instancia*

*impedir la ocupación, y que dé tiempo al Estado a tomar esa decisión... (Entrevista a Intendencia de Cipolletti, 2008)*

*Si bien los procesos de judicialización de las tomas de la ciudad no han logrado llegar a una condena por usurpación y tampoco se han dado procesos de desalojo colectivos violentos, como vimos en el capítulo sobre políticas públicas, es el Ministerio Público Fiscal el que encabeza los procesos de criminalización. Junto a medios de comunicación, funcionarios estatales y la policía provincial, la Fiscalía General se encarga de promover la estigmatización, la apertura de causas judiciales penales y civiles y la militarización de los territorios. En declaraciones periodísticas, el Fiscal Jefe planteó que en esta ciudad existe una "cultura de las usurpaciones":*

Es una cultura que ya se ha implementado. Son los hijos de las personas que en su gran mayoría tomaron tierras, muchos años atrás, y ahora hacen lo que hicieron sus padres para acceder a un terreno y a una vivienda. En La Alameda se repite la historia del barrio Labraña. Toman al lado para estar cerca de sus familias. Todos pretenden una solución inmediata que el Estado no tiene. De lo contrario, no están dispuestos a retirarse, y su posición es firme. Entre comillas, hasta coactiva... Aunque la solución inmediata de resolver el conflicto (la toma de tierras), sea responsabilidad de la Justicia, a largo plazo, le cabe al Estado. (Fiscalía General declaración periodística, 23 de septiembre de 2020)

Si bien no es propósito de este trabajo analizar cómo piensan los funcionarios ju-

diciales al Estado y a su rol en el Estado, resulta significativo que tanto la intendencia en la anterior cita como la Fiscalía General en ésta, sostengan la separación, escisión, autonomía de “la Justicia” del Estado. Al parecer para ellos el poder judicial no es un poder estatal y tal vez por eso consideran que es un “buen” lugar para depositar el objetivo de disolución de las tomas de tierras y luego, ante sus límites sea “el Estado” -el poder ejecutivo, político- el que intente dar una respuesta política. De allí, que abordemos a la criminalización como una modalidad de la política represiva, y a la política represiva como parte del proceso de ensayo-error bajo el que se desenvuelven las políticas públicas en general y la política urbana en particular.

Pero focalicemos aquí en las experiencias de estos modos de intervención desde los relatos de quienes, no sólo sufren la imposibilidad de acceder a un lugar en la ciudad, sino que además enfrentan la ofensiva criminalizadora contra la acción directa de tomar una tierra para vivir.

*... y nosotros empezamos a organizarnos acá adentro y yo fui adquiriendo mi vida política acá adentro, les había dicho ya, yo estoy cansada, tengo mi bebé, no quiero seguir, quiero un lugar para vivir, pero no me quiero meter más en nada, no quiero exponerme, tengo 18 denuncias que quedaban del movimiento piquetero, estoy sola, no tengo abogado, no tengo un montón de cosas, no quiero ser la cara visible. Pero no había nadie, ¿entendés? y quedé enganchada con alrededor de 50 y pico de denuncias porque después a raíz de esto y de la de adelante, porque después se fue sumando todo... La denuncia era para mí, por ser la imputada*

*en la causa, soy la única imputada, de los 622 vecinos. (Entrevista B° Obrero, 2012)*

La judicialización apunta a la individualización de lxs referentes, para operar sobre la organización colectiva desgastando los liderazgos que sostienen las estrategias de lucha. En este caso, lo llamativo es que de la batería de denuncias y de causas penales abiertas, fue la causa civil la que prosperó, bajo la figura jurídica del interdicto de recobrar. La defensa de la propiedad privada y la búsqueda de su recupero para posibilitar su valorización, primó sobre las escasas posibilidades de condenar a una persona por el delito de usurpación y avanzar en el desalojo violento.

#### **4.3.6. Barrio obrero: de la criminalización a la regularización urbana**

En la caracterización de la ciudad de Cipolletti que introduce esta obra presentamos la relevancia que tiene el problema de las tomas de tierras en tanto mecanismo de autourbanización de los sectores populares. Relevancia que es constatada por las imágenes que muestran el peso específico que adquieren los asentamientos en el proceso de crecimiento reciente de la mancha urbana (Ver Mapa de Crecimiento de Asentamientos); si bien evidencian mayor presencia hacia el norte y también hacia el sur de la ciudad, claramente rodean gran parte de la periferia del casco urbano y son mayoritarios en la zona de Balsa Las Perlas en la margen sur, del otro lado del Río Negro.

Una característica común de gran parte de los asentamientos de Cipolletti es que son protagonizados por hijxs o familiares de vecinxs de barrios populares cercanos

y deciden poner fin al hacinamiento crítico y buscar un lugar para construir un espacio “propio”. Esta idea de espacio propio resulta interesante en la medida que surge de la necesidad de tomar distancia de la familia extendida para lograr cierta autonomía habitacional y al mismo tiempo implica tomar un espacio “ajeno” pero que esté lo más cerca posible de esa familia o soporte afectivo, cercanía que en muchos casos resuelve el cuidado de niños mientras los más jóvenes salen a trabajar o en busca de trabajo si es que no lo tienen. Así ha sido en el caso de la toma de Nuevo Ferri en relación al Barrio Ferri, la toma de la vía en relación al Barrio del Trabajo, y también en el caso del B° Obrero en relación a las 1200 viviendas y el B° Anai Mapu. Esta cercanía es central para comprender la viabilidad de la toma en sus primeros momentos porque brinda además de un soporte afectivo fundamental, la base material para soportar la falta de agua, electricidad y otros recursos básicos para la supervivencia. Como también puede apreciarse en los mapas, otra característica vinculada a la localización de los asentamientos en esta ciudad es la cercanía con alguna vía de conectividad estratégica en relación a la región: circunvalación en el caso de los asentamientos ubicados hacia el norte y la ruta N° 22 en relación a los asentamientos ubicados hacia el sur.

En relación a cierta coordinación de acciones comunes, suelen darse en ciertos momentos vinculados a reclamos puntua-

les como el acceso al Plan Calor (entrega de leña por parte del municipio) y también en relación a demandas de regularización y urbanización, algunas veces nucleadas por el Foro de Tierra y Vivienda y otras por zonas o afinidades políticas entre asentamientos localizados de manera cercana. También se han realizado movilizaciones conjuntas al Municipio y a los juzgados para reclamar contra la criminalización.

### ***¿Por qué analizar la experiencia del B° Obrero?***

Entre las más de 40 experiencias de tomas de tierras en esta ciudad, tomamos la decisión metodológica de analizar la experiencia del B° Obrero por dos razones fundamentales. En primer lugar, por la relevancia histórico-política que tiene el caso para el resto de las tomas de tierras y también de la ciudad. No hay dudas, que el momento histórico, la ubicación espacial y las características del proceso de organización se conjugaron en una experiencia que tuvo y tiene un impacto significativo para toda la ciudad y la región del Alto Valle. En segundo lugar, porque en el proceso de investigación de diversos asentamientos, el trabajo de campo en el B° Obrero implicó un “estar allí” con múltiples implicancias profesionales y personales<sup>89</sup>, que además del acceso a diferentes fuentes de conocimiento nos permitieron sostener un proceso de investigación a lo largo del tiempo, atravesando diversos momentos y circunstancias propias de la experiencia de toma de tierras. En este sentido, contamos con entrevistas que realizamos a

89. Desde una noción abierta de participación, que “cubre un amplio espectro • que va desde “estar allí” como testigo mudo de los hechos, hasta integrar una o varias actividades de distinta magnitud y con grados variables de involucramiento” (Guber, 2011, p.66), en este caso podemos enumerar una lista casi interminable de situaciones y vivencias compartidas que por momentos fortalecieron el trabajo de campo y por momentos lo debilitaron: participar de asambleas, de piquetes para cerrar el barrio ante la amenaza de desalojo, de festivales culturales, de la inauguración de la radio comunitaria, de sesiones del Consejo Deliberante, de audiencias y movilizaciones al juzgado y al Municipio, y también el involucramiento en situaciones de búsqueda de un niño perdido, de un joven herido por la policía, entre otras.



las mismas personas en un lapso de siete años, entre los primeros años de organización y resistencia de la toma y los últimos años de regularización vía expropiación.

En ese sentido, no sólo podemos reconstruir el proceso general de la experiencia, sino también los distintos significados que adquiere para quienes la protagonizan y para quienes intervienen en ella. Entre alguno de los puntos que rescatamos de las entrevistas, resultan significativos tres que responden a cada uno de los ejes transversales de este libro.

En relación al mercado, quienes personifican al capital inmobiliario y reconocen que el funcionamiento de la economía excluye a las personas que no poseen ingresos suficientes para acceder al hábitat por la vía formal, reconocen que es tiempo de regularizar las tomas de tierras: “¿Ahora? A bancárselos. Porque están, son seres humanos que se han instalado en esos lugares ¿qué tienen que hacer? Urbanizarles los barrios... y además darles las escrituras” (Entrevista a Inmobiliaria A, 2017).

En cuanto al Estado, resulta significativo que mientras en 2008 se reconocía que la propuesta del Distrito Vecinal dejaba gente afuera y que la política de cooperativas era insuficiente, se sigan refiriendo a la acción de tomar como usurpación y se la adjudique a los vínculos entre vecinxs, pero al mismo tiempo se reconozca como valiosa la organización barrial: “el Barrio Obrero yo creo que es uno de los barrios más organizado, su referente es una persona muy movilizadora, formada, conectada también con todas experiencias, ellos están organizados por manzana ... viste que por ahí entre ellos mismos se van usurpando, vamos definiendo quién es el que está en cada lote...” (Entrevista a la Dirección de Hábitat de la

Municipalidad de Cipolletti, 2019).

Finalmente, en relación a quienes protagonizan la experiencia de tomar la tierra también encontramos que, en los inicios de la experiencia, la propiedad de los terrenos no se cuestionaba y por eso se insistía en el mecanismo de la compra al supuesto propietario, mientras que con el correr de los años y la irrupción de los conflictos territoriales más amplios (Giaretto, 2020) la sacralización de la propiedad privada es cuestionada: “yo que conozco la historia ahora de la tierra y digo no, no hay que pagarle nada al tipo porque estas tierras le pertenecían a los hermanos mapuches” (Entrevista a B° Obrero, 2019).

Además de estas razones particulares, fundamentamos la decisión de analizar esta experiencia porque responde a los criterios acordados en la definición de nuestro problema de investigación compartidos por todas las ciudades. En este sentido, la experiencia del B° Obrero está compuesta por procesos de organización colectiva por parte de sujetxs pertenecientes a sectores subalternos despojados en pos de apropiarse de un espacio para vivir en la ciudad. Al mismo tiempo, ha desplegado conflictos socio-políticos con los diversos niveles y agencias del Estado, así como con personificaciones del capital propietario y/o inmobiliario. Y, además, a lo largo de este proceso se han configurado formas de sociabilidad barriales y comunitarias que posibilitan modos de subjetivación política.

### ***De la toma al barrio popular: alcances y límites de una lucha***

El 9 de abril de 2009 un numeroso grupo de familias protagonizó la toma de terrenos al norte de la ciudad constituyendo el sector A del B° Obrero, en tierras sin uso

productivo y en estado de abandono cuyo supuesto propietario sería Carlos Romero, uno de los apoderados de la familia Alias a quien se le habrían donado esas tierras. Días más tarde, el 20 de abril, dada la gran afluencia de familias, se conformó el sector B en terrenos de la propiedad de Renato Apablaza. El sector A con 300 familias y el sector B con 160 familias constituyen en ese momento el asentamiento más numeroso de la ciudad, en tierras consideradas en aquel momento por el municipio como no aptas para la urbanización. Inmediatamente se inicia el proceso de criminalización de la toma de tierras. En palabras de una de las protagonistas se torna evidente cómo opera la criminalización, el contenido del relato justifica la extensión de la cita.

*Acá nos hicieron primero la denuncia penal que quedamos absueltos porque no hubo un delito, no, tuve defensor oficial no más, y quedé absuelta, pero porque no se dio el marco del delito. La justicia me amenazaba, me apretaba, creo que la primera vez que conocía... era juez en ese momento, a Herrera. Weretilneck se negaba a reunirse con nosotros, entonces de acá no nos movemos hasta que nos de la reunión, e hicimos una sentada afuera de la municipalidad, y nos quedamos ahí con carpa, con bardo, hasta que no nos den la reunión no nos vamos de acá. Ahí me hicieron una denuncia por el corte en la calle Irigoyen, era la primera, así real, como no había forma de que nosotros bajáramos un cambio en la medida que habíamos tomado. Viene el secretario, y me viene a buscar ahí a mí,*

*y me dice que tengo que presentarme ante Herrera, que era el juez, entonces yo me presento y voy con 11 compañeros, a ver qué era lo que querían. Entonces yo llego, a parte siempre fui cocorita, y le digo: "mira vengo acá porque le voy a tener que hacer una denuncia al intendente porque se niega, nosotros tomamos las medidas que tomamos porque se niega a darnos una reunión y está incumpliendo los deberes funcionarios, porque al pueblo lo tiene que recibir. "Acá no vengas a gritar" me dijo Herrera, "porque acá el que manda soy yo, y si yo quiero te mando presa." Cuando nos dijo así imagínate nos prendimos fuego, yo me prendí fuego, y le entré a golpear la mesa: "Méteme presa, ¿te da la nafta?!! Así le dije, "te da la nafta a vos para meterme presa", entre que el tipo termina de decir eso, los vecinos estaban mandando mensajes a los que estaban en la plaza, se vinieron todos al juzgado, él estaba en el Juzgado N° 2 que da para la calle y empezó a ver que llegaba gente y gente. El tipo tuvo que bajar el copete, llamarlo a Weretilneck, mandarle una carta por escrito y obligarlo a sentarse en una mesa de negociación con nosotros... El tipo, nada, obviamente simplemente cumplió sus deberes de funcionario, explicando y amenazando que no nos íbamos a quedar acá, que no sé qué, que tenía otro proyecto para esto. Ahí empezaron las denuncias, Weretilneck hizo denuncia, Gatti<sup>90</sup> también hizo denuncia, los concejales hicieron denuncia, Romero nos hizo una bocha de denuncias, yo nunca le di mucha pelota a las denuncias. (Entrevista a B° Obrero, 2019)*

90. Fabián Gatti en ese momento era parte de la oposición al gobierno local de Wereltineck. Sin embargo, ambos habían sido parte de la gestión municipal de Arriaga y años más tarde, en 2013 integraría el gobierno provincial de Soria-Wereltineck, primero como Subsecretario de la Función Pública, luego como Secretario de Gobierno y finalmente como Jefe de la Policía Provincial. En 2018 fue designado Fiscal de Investigaciones Administrativas.

Se criminaliza la acción de tomar la tierra, se criminaliza el reclamo, la protesta, la interpelación y la demanda a las autoridades del gobierno local. En este caso, el Poder Judicial en su fuero penal respondió directamente a las denuncias del Poder Ejecutivo local, pero no lograron justificar el carácter ilícito de la toma de tierras a la hora de ocupar el lugar. Por eso avanzaron en la causa en el fuero civil, en autos: "ROMERO CARLOS ADOLFO Y OTROS S INTERDICTO DE RECOBRAR S/ CASACION" (EXPTE. N° 26124/12-STJ-) en la que Romero reclamó recobrar la propiedad. El Juez Cabral y Vedia dictó el desalojo en un proceso muy irregular. Nunca notificó a los vecinos de la existencia de la causa y, por lo tanto, nunca pudieron ejercer su derecho de defensa. En el año 2010 Cabral y Vedia dictó la orden de desalojo, y notificó a los vecinos de ella. Ante esto decidieron presentarse en el juicio a ejercer su defensa ante la Cámara de Apelaciones, quien abrió una instancia de mediación (con intervención de la DIMARC).

A partir de esto Romero accedió a la venta de los terrenos y solicitó que el ejecutivo local sirviera como garante de la transacción. Las familias conformaron una asociación civil y comenzaron a reunir el dinero para efectuar la compra, además comenzaron a construir sus viviendas. Desde ese momento, empezó una serie de marchas y contra-marchas legales que implicaron reuniones e instancias de negociación y mediación. Sin embargo, más tarde el supuesto dueño resolvió no vender y la Cámara confirmó la orden de desalojo dictada por el juez Cabral y Vedia. Al retiro y la negación a vender por parte de Romero le siguió la resistencia al desalojo por parte de las familias.

Por su parte, el Municipio no autorizó la urbanización de los terrenos, ofreció como posibilidad la relocalización en terrenos del Distrito Vecinal Noreste, posibilidad que rechazaron las familias que ya habían construido sus viviendas, y denunció por instigadores a los referentes de la toma. En el mes de agosto de 2013 el Superior Tribunal de Justicia confirmó el desalojo dictado en las instancias anteriores. Dicha sentencia no quedó firme, debido al recurso extraordinario interpuesto ante dicha resolución, que fue rechazado y, por lo tanto, a través de un recurso de queja se apeló ante la Corte Suprema que resolvió aguardar la respuesta al pedido de expropiación planteado por los vecinxs en el Consejo Deliberante.

El 10 de noviembre de 2015 la Corte Suprema de Justicia como medida para mejor proveer requirió " ...al juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y de Minería n° 1 de la Cuarta Circunscripción Judicial de la Provincia de Río Negro que informe sobre la situación actual de las tratativas ordenadas en el caso como paso previo al desalojo del predio y, en particular, respecto del resultado de la audiencia que iba a llevarse a cabo con los representantes de los poderes públicos -nacional, provincial y municipal- y las partes, como del estado del trámite de los proyectos de ley de expropiación del inmueble..." (Ver CSJ 243/2014 (50-R) /CS1 RECURSO DE HECHO Romero, Carlos Adolfo y otros/ interdicto de recobrar.)

Mientras tanto, desde el Foro por la Tierra y la Vivienda se presentó un proyecto al Concejo Deliberante de la Ciudad, solicitando la declaración de utilidad pública de los terrenos ocupados por cinco barrios (entre ellos el Barrio Obrero) que luego de casi un año de dilaciones fue rechazado.

Lxs vecinxs lo presentaron nuevamente en 2015, lograron aprobarlo y pasar a la instancia de tratamiento en la Legislatura provincial.

Por lo tanto, ante la confirmación del desalojo en 2014 por el STJ de Río Negro, lxs vecinxs del Barrio Obrero A emprendieron dos vías tendientes a la regularización de la tenencia: las negociaciones con Romero, y la elaboración de un proyecto de expropiación que fue presentado a legisladores provinciales el 5 de agosto de 2014. Ante dichas alternativas, se gestionó un informe de dominio en el Registro de la Propiedad Inmueble. De dicha documental surgieron dos cuestiones de relevancia para la causa: que Romero no es el propietario y que los propietarios inscriptos en el Registro de la Propiedad Inmueble no son quienes le otorgaron poder a Romero para la interposición de la demanda.

La sentencia dictada en primera instancia expresa que “A fs. 141/2 se presen-

tan Carlos Adolfo Romero, por su propio derecho y con patrocinio letrado y como apoderado de Santiago Martínez, Miguel Martínez, José Antonio Martínez, Dionisio Martínez, Lina Alias, Nélide Alias, Carlos Roberto Alias, Amelia Esther Alias, Olga Cristina Alias y María Sassaroli, iniciando interdicto de recobrar, contra los ocupantes del inmueble que describe, de propiedad de los presentantes, solicitando la desocupación y exclusión lisa y llana del inmueble de todos los ocupantes, restituyéndoles la posesión.” Esto quiere decir que el juez dio por sentado que tanto Romero como los otros diez poderdantes eran los propietarios, lo que quedó desacreditado con la presentación del informe de dominio. Cabe destacar que dicho informe no constaba en la causa, porque el juez nunca ordenó la producción de una prueba tan elemental: la única que podía brindar certeza en torno a la propiedad del terreno disputado.



Figura 4.3: Manifestación contra el desalojo del B° Obrero en desfile por el aniversario de la ciudad de Cipolletti. Fuente: Imagen propia.

Romero se presentó a juicio invocando la propiedad en virtud de un contrato de compraventa que nunca fue escriturado ni inscripto en el Registro respectivo. Asimismo, Romero se adjudica la representación de diez personas que no resultaron ser todas propietarias del inmueble en litigio. Sin embargo, el Juez en la sentencia definitiva, tuvo por acreditada dicha propiedad. Cabe citar algunos extractos de dicha sentencia que prueban este presupuesto clasista del juez “el inmueble propiedad de los presentantes”, “Afirmar que la ocupación del inmueble de su propiedad” “A través de la presente causa, vienen los propietarios del inmueble ocupado por personas que en su momento se negaron a identificar, solicitando la restitución de la posesión de la que fueron despojados.” “De la documentación aportada por los accionantes, se acredita en forma acabada que resultan ser los propietarios del inmueble ocupado, como así también que se encontraban en posesión, pacífica e ininterrumpida del inmueble, más allá de que el mismo no se encontrara ocupado en forma efectiva, no existiesen construcciones en el mismo, ni que se encontrara alambrado.”

La situación se agravó con la existencia de numerosas negociaciones por parte de

Romero, en virtud de las cuales se comprometía a vender una propiedad que no le pertenecía y que no estaba en condiciones de trasladar la propiedad. Esto da cuenta de una irregularidad más en la causa, ya que ninguno de los jueces revisó el título alegado por Romero, forzando al mismo tiempo negociaciones que, en caso de haberse realizado, hubiera devenido en una verdadera estafa a lxs vecinxs.

*Se juntaron a mirar todos nuestros expedientes, y descubren que Romero no era el dueño y nosotros estábamos llevando, incluso esta irregularidad, que es tremendo porque nos llevaron a tres órdenes de desalojo, nos hicieron sufrir, tremendas cosas, y el tipo sale no siendo el dueño de las tierras. Lo descubren ellos que son abogados y se encargan de leer todas estas cosas, a nosotros nos generó mucha bronca eso, mucha bronca, porque nosotros abrimos una cuenta en el banco porque él había acordado que nosotros le pagáramos en su momento, 10 mil pesos por lote, y nosotros queríamos pagarle, pero ahora mi criterio era no le paguemos un carajo si tenía las tierras abandonadas por 40 años, no tenía nada... (Entrevista a B° Obrero, 2019).*



Figura 4.4: Protesta en el Juzgado Civil de Cipolletti. Fuente: Imagen propia

Romero no sólo no logró recibir un peso por parte de lxs vecinxs, tampoco pidió la ejecución de la orden de desalojo a sabiendas de las irregularidades de la causa por la falta de acreditación de la propiedad, sino que además fue denunciado en Fiscalía por el intento de estafa a las familias del barrio. Como era de esperar, la causa no prosperó, el sistema judicial no realizó ningún esfuerzo para avanzar en la investigación por estafa. Además de la selectividad estructural del sistema judicial, aquí operó evidentemente un criterio de clase que obtuvo la posibilidad de investigar a quién se dice propietario y a quién sin poder acreditarlo durante años se le adjudicaron los privilegios de la clase propietaria, incluyendo la impunidad a la hora de hostigar públicamente a cientos de vecinxs.

### ***La criminalización pasa, la lucha queda***

Finalmente, bajo el gobierno local de Aníbal Tortoriello -empresario del PRO que accedió a la intendencia prometiendo la regularización de los asentamientos- se aprobó la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de 66 hectáreas de la zona norte de Cipolletti, en las que se encuentran cinco asentamientos informales: el Barrio Obrero A y B, Nueva Esperanza, y las tomas 2 de febrero y 10 de febrero, en total suman 5500 personas aproximadamente. Según la Ord. de Fondo N° 319/17, el Municipio reconoció la problemática de la tenencia de la tierra, la dificultad para regularizar y servir de infraestructura básica, equipamientos y espacios públicos a estos asentamientos ya que se encuentran localizados en terrenos de zonas rurales (según la zonificación vigente) que son de propiedad privada, pero que se encuentran improductivos por la calidad del suelo.

Lo cierto es que, este reconocimiento se enmarca en un planteo del sector inmobiliario de rezonificar la zona norte que limita con la avenida Circunvalación y tiene acceso directo al tercer puente que une Cipolletti con Neuquén/Centenario/Ruta del petróleo, incluyendo los terrenos de los asentamientos y toda la zona rural que los rodea, convirtiéndola en residencial (R6, R7, R8, R9). Si bien se incluyen los parámetros urbanísticos, no hay una descripción de usos, edificabilidad y fraccionamientos.

*Toda esa zona, también, una zona para urbanizar... queda... no quedan muchas chacras, todas las que nosotros pudimos urbanizar... se ha urbanizado, eh, eh... y bueno, y lo que va a venir la ciudad que es de la calle Circunvalación al Norte, son 500 hectáreas que se está zonificando a través de una ordenanza del Municipio... eh, ahí yo creo que cualquier emprendimiento va a tener un grado de éxito importante. (Entrevista a Inmobiliaria B, 2017)*

Al parecer, la contracara de la regularización de los asentamientos es la habilitación de urbanizaciones residenciales con alta concentración de suelo urbano. En términos de Topalov (1979), la política urbana, implica entonces una acción sobre las condiciones de valorización de capitales particulares, una acción sobre las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo, y además constituye un elemento de la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad. Tres aspectos contradictorios que convierten a la política urbana en arena de la lucha de clases y, por lo tanto, sujeta a las exigencias también de las clases dominadas.

El 10 de diciembre de este año, finalmente la municipalidad de Cipolletti, hizo el pago judicial a Romero, o sea la plata para la compra de la tierra ya está puesta en el banco... Romero en el sector A del Barrio Obrero, planteó judicializarlo nuevamente y cobrarle a la municipalidad una plata, pide una barbaridad no sé cuánto. Nosotros no tenemos nada que ver, por ejemplo nosotros ahora lo que tenía que hacer el gobierno, la justicia es llamar a la municipalidad y entregarle ya los papeles para ir a rentas y todo lo demás como que la tierra ya le pertenece a la municipalidad y a partir de ahí hay que hacer reclamos de todos los servicios, empezar ahí con la urbanización que nosotros les planteamos que la vamos a hacer nosotros, a través de una cooperativa de trabajo, para generar trabajo a los propios vecinos del barrio, y lo que nosotros también le planteamos es que nosotros no queremos perder nuestra legitimidad, a pasar a ser un barrio más

de Cipolletti y perdernos en el montón de barrios, después de toda la construcción que tenemos nosotros territorial, que no queremos que se meta el estado, vamos a seguir siendo autónomos... (Entrevista a B° Obrero, 2019)

#### 4.3.7. Momentos, formas de sociabilidad y prácticas socio-políticas

A partir de la reconstrucción y el análisis precedente, en este apartado presentamos una breve y esquemática cronología siguiendo la propuesta conceptual de identificar momentos en los procesos generales de tomas de tierras planteada en la introducción de este tercer apartado. Además, recuperamos la idea de “estar allí desobediendo” como formas de sociabilidad y de subjetivación política que nos permiten comprender la relevancia de ciertas prácticas políticas que se esbozan en las experiencias de lucha por tierra y vivienda.

**Tabla 4.1: Cronología del conflicto por tomas de tierras del B° Obrero**

<p>1° Momento de organización inicial</p>	<p>-9 de abril de 2009, 300 familias toman terrenos de propiedad privada (Romero y flia. Alias) en la zona rural al norte de la ciudad, conforman el Sector A,            -20 de abril de 2009, 160 familias toman terrenos de propiedad privada (Apablaza) a unas cuadras de distancia de la primera toma y conforma el Sector B            -se organizan por manzanas eligiendo delegadxs y resolviendo acciones en asamblea.</p>
<p>2° Momento de posicionamiento espacial y político</p>	<p>-Sectorizan la toma, dividen las parcelas y organizan reuniones por manzana y asambleas generales. -Movilizan al municipio para solicitar reunión con el intendente que lxs denuncia por la toma y por la protesta. -Se reúnen con el juez de la causa penal, solicitan una respuesta del gobierno local. -Logran apoyo de diferentes organizaciones sociales y políticas.</p>



<p>3° Momento de resistencia</p>	<p>-Resisten tres órdenes de desalojo, bloqueando el barrio con piquetes en las distintas entradas, la última en 2014. -Difunden en los medios de comunicación todas las acciones, incluyendo el pedido de expropiación. -Dan la disputa jurídica en la causa civil demostrando que el supuesto dueño con el que siempre quisieron negociar no acreditaba la propiedad del inmueble, menos aún la posesión.</p>
<p>4° Momento de consolidación y transfiguración de la toma en barrio</p>	<p>-Movilizan a diferentes instancias estatales: juzgados, STJ provincial, Consejo Deliberante, Legislatura provincial, Corte Suprema. Logran la declaración de utilidad pública y se inicia el proceso de expropiación en 2019. Inician el proceso de regularización y urbanización del barrio</p>
<p>Fuente: Elaboración propia.</p>	

A lo largo de la reconstrucción de la experiencia, confirmamos que lejos de la secuencialidad, estos momentos aparecen

yuxtapuestos expresando la complejidad que las relaciones sociales y políticas le imprimen a estos conflictos.



Figura 4.5: Corte de calle por festival cultural contra el desalojo en el B° Obrero. Fuente: registro propio.

En relación a las prácticas políticas que posibilitan procesos de organización colectiva que sostienen luchas reivindicativas

y políticas implicadas en los conflictos de tierras para vivir. En esta experiencia logramos identificar con claridad la consolida-



ción de una referencialidad en base al liderazgo de la militante social Lila Calderón, que encabezó diversas instancias de participación, decisión y negociación colectiva, resultando el principal blanco de los procesos de judicialización. También observamos que se ejercitaron mecanismos de horizontalidad y deliberación democrática, como asambleas barriales y también la participación del barrio en instancias multisectoriales surgidas por ejemplo ante las inundaciones en 2014. En este sentido, el barrio logró el apoyo de organizaciones sociales y políticas que les permitieron enfrentar instancias de presión y represión estatal y consolidar su organización territorial, regulando el nivel de conflictividad con otros grupos sociales y las repercusiones generales del conflicto. También se logra articular la lucha reivindicativa por un lugar para vivir con otras luchas políticas, entre ellas las del movimiento de mujeres y diversos reclamos sindicales.

*Empecé a ver a compañeras de las organizaciones de desocupados activando en la reivindicación y la necesidad del territorio para vivir... y particularmente me las reencuentro y me comunican que están trabajando dentro del Barrio Obrero, con una organización que se llama la Dignidad durante la represión de Chevron en el año 2013. Ahí me las encuentro después de muchos años de haber militado juntas en los MTDs de la Aníbal Verón (...). Y nos cuentan de esta experiencia, de haber venido de otras experiencias en organizaciones sociales, de haber hecho una experiencia como de autonomía del propio barrio, más allá de estar participando de una estructura nacional como es la Dignidad, como es la CTEP ahora...*

*ellos venían con un trabajo de autonomía territorial que se empezaban a resolver problemas cotidianos, pero del conjunto del barrio, que a diferencia de otros trabajos territoriales que habíamos tenido experiencia, lo que era imponente era la masividad de la participación del barrio, y en eso se veía que habían estructuras del conjunto... un barrio organizado en virtud de garantizar cuestiones de subsistencia, los servicios, la lucha por toda la mejora en la dignidad de la vida... y por otro lado, la defensa frente a la criminalización estatal y al intento del desalojo permanentemente y este permanente estado de criminalización... todo esto paralelamente pensar que son sectores que tienen que estar permanentemente negociando con el Estado ya sea para sostener los alimentos de los comedores, para sostener las cuestiones de salud y educación y de asistencia sociales que se requieren en cualquier organización a elaborar proyectos autogestionados o sustentados por el propio barrio. (Entrevista a activistx y comunicadorx antirrepresiva, 2019)*

*Al umbral mínimo de tolerancia y a la experiencia del mínimo vital que impone la lógica del hábitat, estas experiencias le oponen la lucha y la resistencia por territorios en los que al menos sea posible respirar cierta dignidad de la vida: "(...) vivimos como podemos y eso lo dejamos claro, algunos mejor, otros peor, pero con dignidad y todo lo que tenemos acá lo tenemos porque justamente tenemos dignidad" (Entrevista a B° Obrero, entrevista 20 de diciembre de 2019).*

## 4.4. Disputas por el uso del suelo en km 8: la explotación petrolera y/o la construcción de un lugar para vivir en Comodoro Rivadavia

*Santiago Bachiller | Natalia Usach | Letizia Vazquez  
Magali Chanampa | María Laura Carrasco*

### 4.4.1. Introducción

En secciones anteriores examinamos las dificultades de acceso al suelo que padecen miles de personas como consecuencia del funcionamiento del mercado inmobiliario y de las políticas públicas de suelo y vivienda en Comodoro; en cambio, el objetivo general de este capítulo consiste en analizar la “lógica de la necesidad” (Abramo, 2009) en tanto vía de acceso al suelo y construcción de la ciudad por parte de los sectores populares.

El poder del Estado en gran medida depende de su capital simbólico, de su potestad para producir e imponer como sentido común las lógicas de clasificación de la realidad social (Bourdieu, 1994). Aquí nos detendremos en los modos en que el Estado nombra a los espacios surgidos mediante tomas de tierras. Retomando un punto planteado en capítulos previos, veremos cómo la se estructura como un ítem central en la definición de dichos territorios. A su vez, recuperando las percepciones nativas de la espacialidad, nos interesa desentrañar cómo los residentes de los asentamientos disputan los imaginarios estatales y las categorías concretas de denominación de los sitios de residencia. Dichas disputas se ligan con “la lógica de la necesidad” expresada, en nuestro caso, en procesos de apropiación del espacio y de autopromoción de la vivienda.

En este capítulo, seleccionamos al asentamiento localizado en el denominado Kiló-

metro 8 (en adelante Km. 8) como unidad de análisis. Profundizar en un caso de estudio concreto posibilita, entre otras cuestiones, examinar las formas en que el Estado se hace presente (no siempre desde una lógica formal e institucionalizada) en los asentamientos populares. En secciones previas, brindamos una aproximación “macro” de las políticas públicas para con los espacios surgidos mediante tomas de tierras (regularización, erradicación, relocalización, etc.); ahora proponemos un análisis más “micro”, examinar la política de cercanía (Maneiro, 2015). Como sostienen Chiara y Catenazzi (2009), la implementación y la redefinición de las políticas se juegan en el territorio, donde los actores se construyen como tales desde su participación; por consiguiente, abordamos los procesos sociopolíticos locales, considerando no sólo cómo el Estado se materializa en los márgenes urbanos, sino especialmente cómo dicha presencia constituye los márgenes del Estado. Una de las ventajas de pensar al Estado desde sus márgenes reside en destacar las perspectivas locales, repensando cómo se construyen los límites de dicotomías centrales como centro/periferia, o legal/ilegal. Los márgenes son supuestos necesarios para el Estado, como la excepción lo es para definir a la regla; es decir, los márgenes no son el territorio al que no llega el Estado, sino el sitio donde el Estado se define como tal (Das y Poole, 2008). A su vez, la etnografía en el asentamiento Km8 nos confirma que el Estado no es una entidad monolítica

que posee una dirección de tipo jerárquica, racional y estática (Ugalde, 2014). Si algunas dependencias estatales definen a los asentamientos desde la , y por consiguiente se niegan a intervenir en dichos espacios, otras delegaciones implementan censos y talleres intentando visibilizar (que el Estado reconozca y actúe) la problemática del Km. 8. En el capítulo confirmaremos que el Estado involucra una variedad de decisiones contradictorias, en las cuales se objetivan los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social (O'Donnell, 1978).

Proponemos la noción de “apatía tolerante” como síntesis de la particular forma en que, en Comodoro, la lógica del ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018) se expresa en las modalidades de intervención estatal para con los asentamientos populares. La principal acción estatal dirigida a dichas barriadas consiste en impedir nuevas tomas, y en abandonar a su suerte a los asentamientos consolidados (especialmente si no se organizan y reclaman por sus derechos); en líneas generales, el Estado no reprime ni judicializa, sino que opta por desentenderse de los espacios surgidos mediante ocupaciones de tierras. En el último apartado veremos cómo la categoría de apatía tolerante fue resignificada por ciertas dependencias estatales que, al construir un discurso del Km8 a partir de los imaginarios sobre la contaminación y el riesgo ambiental, limitan las posibilidades de lograr la ansiada “urbanización” del asentamiento.

#### **4.4.2. Tomas de tierras y dificultades de acceso al suelo en una ciudad petrolera**

En toda la obra hemos argumentado que la configuración urbana de Comodoro es tributaria del modelo extractivo predominante;

uno de sus efectos más visibles y determinantes es la existencia de pasivos ambientales que restringen la disponibilidad de suelo bien localizado, accesible y servido. Como vimos en el capítulo 1.2, desde el descubrimiento del petróleo se han realizado unas 39.000 perforaciones, mientras dentro del ejido municipal habría entre 2500 y 2800 pozos de petróleo abandonados (Bachiller et al., 2015a). De tal modo, la mayor parte de los vacíos urbanos se corresponde con tierra afectada por pasivos ambientales derivados de la actividad petrolera; recordemos que tanto los pozos como los ductos poseen un radio de seguridad en torno al cual no se puede construir, factor que restringe enormemente las áreas urbanizables. Si bien los pasivos ambientales procedentes de la explotación hidrocarburífera son un elemento presente en toda la ciudad, su incidencia es más significativa en la zona norte, área donde se sitúa nuestro estudio de caso.

En el capítulo 1.3 planteamos que el primer “boom petrolero” (1958-1963) conllevó un acelerado crecimiento poblacional, donde la conformación de asentamientos populares en el sector central y suroeste de la ciudad ocupó un lugar relevante en los procesos de expansión de la mancha urbana. El último “boom petrolero” (2005-2010) tuvo efectos similares en términos de dinámica poblacional, demanda de vivienda no satisfecha e incremento del déficit habitacional; pero en esta ocasión, la proliferación de tomas de tierras también se libró en la zona norte de la ciudad.

Si las modalidades formales de acceso al suelo (el mercado formal y las políticas estatales) se encuentran ocluidas, entonces surge una tercera vía que autores como Abramo (2009), denominaron como “la lógica de la necesidad”. En Comodoro, dicha lógica se

expresa preponderantemente a través de los procesos de tomas de tierras y el autosuministro de viviendas precarias, a partir de los cuales se conforman barrios con deficiencias en servicios básicos e infraestructura, o por fuera de las normas urbanísticas; otro denominador común de tales barriadas es haber surgido mediante la ocupación informal individual o colectiva de suelos que no suelen ser codiciados por el mercado formal inmobiliario, ya que no se encuentran en condiciones de ser urbanizados (Barreto, 2018).

No es una tarea sencilla establecer la cantidad de población que reside en asentamientos en la ciudad. Como refiere Clichevsky (2010, p. 119) “la cuantificación de la informalidad es difícil por el dinamismo de los procesos, la falta de registros completos y lo complejo de dichos procesos”. El documento “Información Diagnóstica

de Barrios Populares de Comodoro Rivadavia”, elaborado en 2016 por la Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano para el período 2011-2016, identificó 2861 familias viviendo en asentamientos precarios y otras 3698 residiendo en sectores con regularización en trámite. Si consideramos estas cifras en conjunto, llegamos a un número de 6.559 familias que habitaban en condiciones de informalidad. No obstante, en el capítulo 3.4 planteamos objeciones en lo que refiere a la presentación de los datos; sin ir más lejos, dicho informe municipal no explicita los criterios utilizados para el relevamiento de “sectores informales” y “con regularización en trámite”, como tampoco lo hace para las otras categorías que lo conforman; esto dificulta su análisis e interpretación, aunque brinda un panorama aproximado de la situación local.

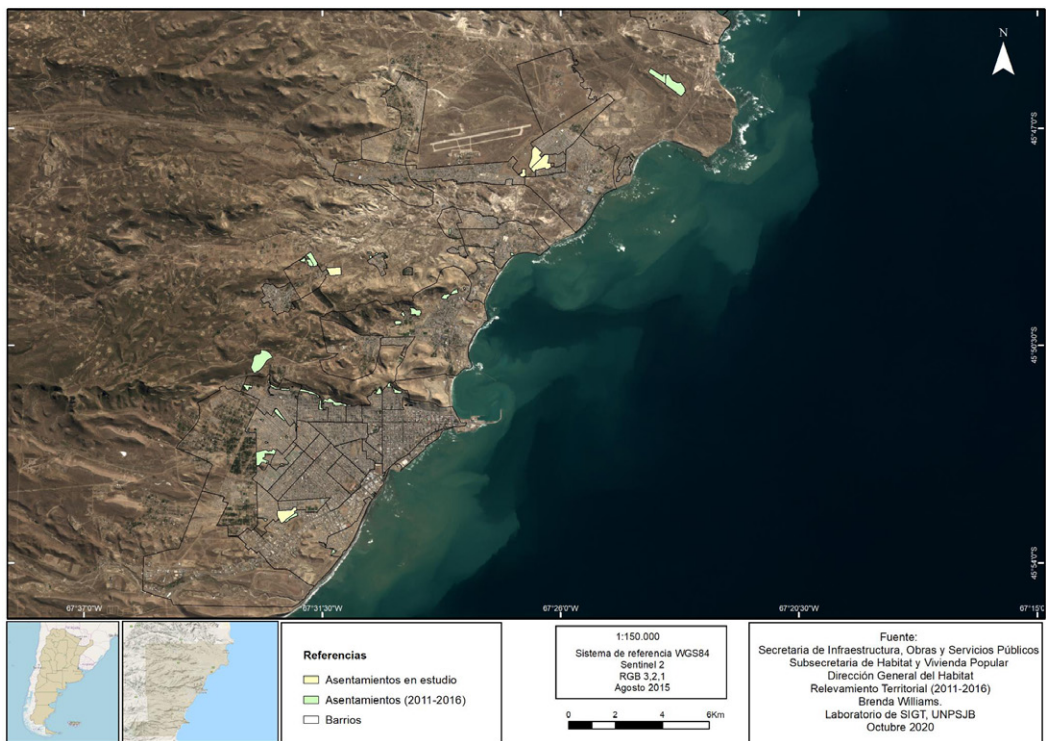


Figura 4.6: Mapa de asentamientos relevados por la Dirección Gral. de Hábitat y Ordenamiento Urbano. 2016. Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las estadísticas del RENABAP (2018), en el capítulo 1.3 se sostuvo que en el periodo 2000-2010 ocurrió una aceleración de las tomas de tierras con un total de 21 asentamientos, a los que se han sumado posteriormente 7 más en los años 2010-2016. Estos, junto a otros que datan de mediados y finales del siglo pasado, contabilizan 31 asentamientos, en los cuales habitarían aproximadamente 3.415 familias. Sin embargo, existen sectores de la ciudad que no fueron contemplados en dicho relevamiento, pues los parámetros utilizados tienden a invisibilizar muchos sectores que no encuentran lugar en sus criterios, minimizando la amplitud y complejidad de la problemática. Por esta razón, si comparamos el informe de Hábitat (6559 familias viviendo en asentamientos), con las estadísticas del RENABAP (3415 familias), nos encontramos con números tan dispares que nos impiden asumir una cifra definitiva.

#### **4.4.3. Consecuencias urbanísticas de la industria extractiva: el asentamiento del Km8 como caso de estudio**

Nuestro caso de estudio se ubica en el norte de la ciudad, en el área conocida como Kilómetro 8, la cual actualmente condensa varios barrios. El origen de dicha zona se remonta a la instalación de la empresa Compañía Especial de Perforaciones (luego adoptó el nombre de Petroquímica Comodoro Rivadavia) en 1915.

La elección del asentamiento localizado en el Kilómetro 8 como unidad de análisis responde a distintos motivos. En primer lugar, ya que en Comodoro las dificultades de acceso al suelo guardan relación con la producción de hidrocarburos, el Km. 8

es un caso relevante pues se localiza en una zona de explotación petrolera operada por la empresa Cri-Holding. Por consiguiente, este caso nos permite indagar en la competencia entre usos residenciales, inmobiliarios y extractivos del suelo: la tensión entre lógicas radicalmente diferentes (la tierra como bien de uso social frente al suelo como bien de cambio o incluso como recurso clave en los procesos extractivos), brinda pistas sobre las consecuencias de un “desarrollo” urbano monopolizado por la explotación de hidrocarburos. En segunda instancia, el caso da cuenta del modo en que la precariedad que padecen los asentamientos no se limita a la escasez de recursos y a la falta de políticas, sino que se amplía a la calidad del aire, el agua y el suelo que respira, bebe y pisa la población (Swistun, 2013). Los pasivos ambientales de la zona implican, para las poblaciones asentadas, la exposición a la contaminación, un alto riesgo ambiental, así como mayores obstáculos para el reconocimiento estatal y la regularización dominial. En tercer término, el caso seleccionado aporta a un debate central de la bibliografía especializada (que, recordémoslo, fue mayormente producida en el marco del AMBA): la organización social de los asentamientos. Dicha literatura guardó una estrecha relación con los estudios sobre movimientos sociales; consecuentemente, la participación ciudadana y la construcción colectiva del hábitat fueron tratados como características claves de las “nuevas” tomas de tierras. Por el contrario, la organización social del asentamiento Km8 no se caracteriza por su fortaleza. De tal modo, entendemos que su elección también se justifica por permitirnos reflexionar sobre tomas que se alejan de los cánones resal-

tados por la bibliografía, examinando qué sucede en aquellos espacios calificados como “barrios sin época” (Soldano, 2010).

La información que a continuación se cita proviene de tres informes técnicos elaborados entre el 2011 y el 2014, primero por la Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano, y luego por la Subsecretaría de Tierras. Dichos informes son el resultado de una serie de censos que la municipalidad generó tras los reclamos de lxs vecinxs de las zonas ocupadas ante la eliminación de las conexiones clandestinas por parte de la empresa Sociedad Cooperativa Popular Limitada (SCPL).

Las estadísticas sobre la población que reside en el área son inexactas. En el 2011, la municipalidad realizó un primer censo, el cual contabilizó 350 lotes/familias, mientras que otros 62 lotes/familias no fueron registrados pues no había personas presentes cuando se efectuaron las visitas (Informe General Asentamientos Km. 8, 2012). A su vez, en el último informe municipal (Informe Técnico General Asentamientos Km. 8, 2013), se inventariaron 9 sectores diferentes al interior del asentamiento; no obstante, este documento sólo brinda información de 6 sectores, entre los cuales se contabilizaron más de 1800 familias. En ningún censo se contempló el amplio sector de titularidad privada perte-

neciente a la empresa Petroquímica, pues la municipalidad alegó que la situación de tales vecinos es responsabilidad del poder judicial. De tal modo, una cantidad significativa de familias nunca fue incorporada por las estadísticas oficiales. Por otra parte, en el RENABAP (2018) el área ocupada es identificada como Standard Norte, “el asentamiento” de mayor extensión en cuanto a superficie y cantidad de familias de la ciudad (unas 1030 familias residen en 32 hectáreas). Una vez más, los datos presentados por las distintas agencias son contradictorios entre sí, motivo por el cual no estamos en condiciones de asumir una cifra definitiva. Por su nivel de conexión a servicios urbanos el barrio es clasificado como precario, mientras que el estado de la tenencia de la tierra es calificado como deficiente.

Según consta en los informes municipales, el origen de las tomas en la zona ha sido múltiple: como ocurriera con el resto de la ciudad, durante la década de los años 2000 se produjeron diversas ocupaciones en la zona, aunque las mismas se intensificaron notablemente durante el último *boom* petrolero. Las áreas más antiguas surgieron en el 2003, mientras que las más recientes datan del 2011; no obstante, el auge de las tomas se vivió entre el 2008 y el 2009 (ver figura 4.7.).

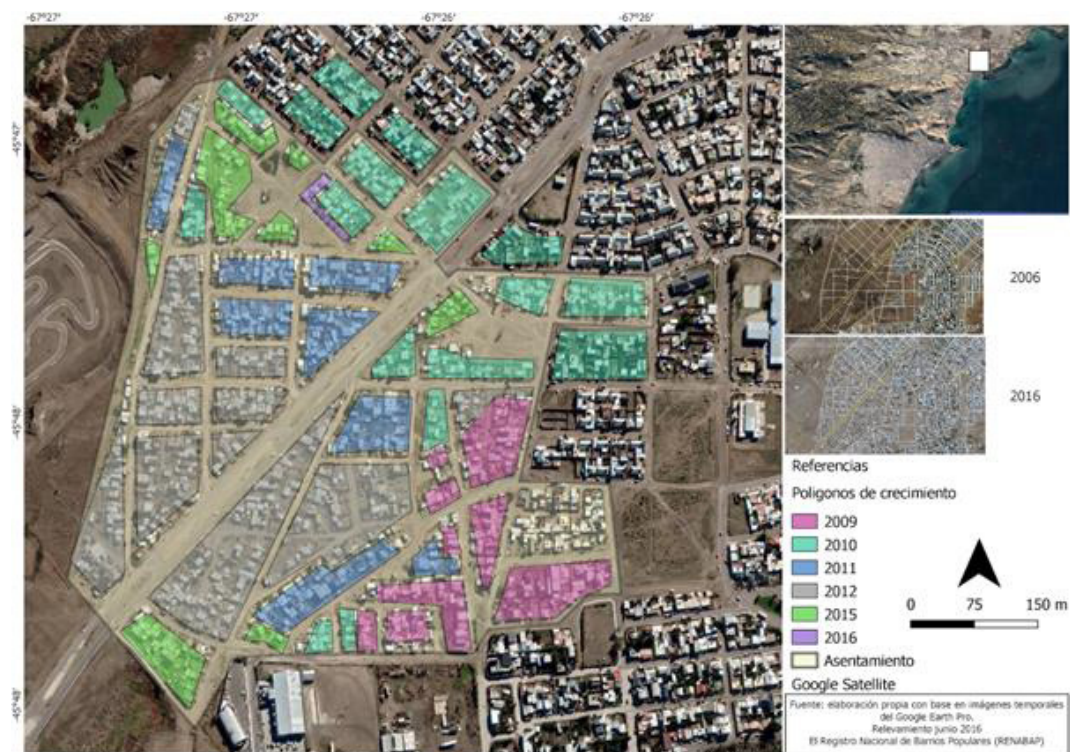


Figura 4.7: Mapa de expansión urbana de los sectores del asentamiento de Km. 8.  
Fuente: Elaboración propia.

Dado que se trata de un área extensa cuyos orígenes responden a diferentes temporalidades, no es de extrañar la diversidad en lo que respecta a los niveles de organización (tema que profundizaremos después), ingresos económicos, el tipo de construcción de las viviendas (ítem muy ligado con los recursos económicos y la antigüedad en el lugar de las familias), el grado de conexión con los servicios urbanos y de accesibilidad al barrio, etc. La heterogeneidad del asentamiento es muy significativa: algunos sectores poseen mensura y han sido regularizados; ciertas áreas responden a un perfil de chacras productivas; una fracción surgió a partir

de ocupaciones en tierras que el IPV tenía destinadas a la construcción de viviendas sociales (pero que durante años dejó ociosas); otra parte del asentamiento se expandió por tierras privadas pertenecientes a la empresa Petroquímica. El dato que nos interesa remarcar es cómo, alegando motivos de riesgo ambiental (la presencia de ductos y pozos de petróleo), el Estado se niega a la regularización de la mayoría de los lotes ocupados. Dicha situación expone a los habitantes a factores de riesgo y contaminación, así como obstaculiza las posibilidades de obtener el reconocimiento estatal necesario para la “urbanización” de centenas de viviendas.





Figura 4.8: Asentamiento Km 8. Fuente: El Patagónico, 2 de noviembre de 2016. <https://www.elpatagonico.com/el-concejo-quiere-saber-el-estado-pozos-petroleros-la-zona-urbana-km-8-n1518497>.

#### 4.4.4. El mapa pintado de blanco: nomenclatura estatal e “ilegalidad”

Según Hiernaux (2007: 20) los imaginarios se vinculan con la facultad de simbolización, transforman nuestras percepciones en representaciones socialmente legitimadas, creando imágenes actuantes, imágenes-guías con capacidad de moldear los procesos sociales. El valor analítico de la categoría de imaginarios urbanos se liga con “la posibilidad de reconstruir visiones del mundo desde las cuales los sujetos actúan con propósitos y efectos de realidad” (Lindón, Aguilar y Hiernaux, 2006:14).

Con relación a los imaginarios urbanos, uno de los poderes más importantes del Estado consiste en su capacidad de producir e imponer categorías de pensamiento que aplicamos a todo lo que hay en el mundo, incluyendo la evaluación del propio Estado (Bourdieu, 1994). El Estado tiene la potestad de crear y sancionar los principios de división y clasificación de la realidad, así como la capacidad de naturalizar dichos principios conformando una

percepción del mundo que se convierte en sentido común. Nombrar supone moldear la realidad, crear una definición social legítima, así como establecer jerarquías y criterios de división socialmente aceptados. En nuestro estudio, queda en claro que el poder estatal es clave en la definición del estatus de los territorios urbanos que surgieron a partir de toma de tierras; el Estado naturaliza los criterios de percepción que él mismo impuso, fomentando el repudio ante una toma que es leída como una “usurpación ilegal”. En tal sentido, así se expresaba la Directora de Catastro de la Municipalidad:

*Para mí se trata de usurpaciones de tierra; si yo lo tuviese que definir, toda persona que no tiene una adjudicación efectuada en el marco de una resolución de venta de la tierra firmada por el señor intendente en base a un procedimiento firmado además con un secretario, es una usurpación de tierras. Hoy le ponemos palabras bonitas a lo que no corresponde, o asentamientos, u ocupaciones espontáneas: apropiación de la tierra,*



*para mí es un acto de ilegalidad (Entrevista a Dirección de Catastro, 2012).*

Al reaccionar frente a un problema social apelando a un enfoque jurídico limitado, surgen y/o se refuerzan imaginarios geográficos peyorativos que se ensañan con las espacialidades que surgieron mediante tomas de tierras. A partir de entonces, estos sitios son visualizados en función de sus carencias, de acuerdo a la distancia respecto de ciertos parámetros de normalidad que fueron socialmente construidos y estatalmente sancionados. Dichos “estigmas territoriales” conllevan un proceso de “discriminación estructural” que impregna capilarmente todos los discursos sociales, agravando las condiciones de vida (Kessler, 2012), e incluso frenando las intervenciones estatales encaminadas a mejorar el barrio; como veremos luego, tales dinámicas se agravan aún más cuando a los criterios jurídicos se le adosan ciertas narrativas sobre la contaminación y el riesgo ambiental promovidos por el Estado.

En definitiva, las formas de nombrar/ percibir a la realidad espacial presuponen intervenciones públicas concretas. Así, en una visita a la Subsecretaría de Tierras y Hábitat realizada en el 2012, nos detuvimos ante un enorme mapa de la ciudad desplegado en una pared. Cuando interrogamos por qué la zona donde se localiza un asentamiento en el que residen 84 familias estaba pintada de blanco, nos respondieron que se trata del “Macizo 48 Número 74. No se va a regularizar nunca, porque está sobre un salitre”. La denominación fría, a partir de un principio técnico de numeración, combinada con la “ilegalidad” como perspectiva hegemónica, posi-

bilitó retratar al lugar como un área des poblada, justificando la omisión deliberada en lo que respecta al reconocimiento de los asentamientos en la cartografía oficial catastral. En una dirección similar, fue la percepción legalista la que justificó la omisión de ayuda estatal para con los asentamientos populares, frente a las dramáticas inundaciones del 2017.

#### **4.4.5. Percepciones nativas y formas de nombrar: villas miseria, asentamientos y extensiones**

Si en otros continentes las definiciones de la ciudad informal se basan en la morfología y la precariedad de las viviendas (es el caso de los shantytowns, slums, etc.), la condición jurídica ha sido el aspecto más resaltado en América Latina en general, y en Argentina en particular (Masidda, 2019). Por otra parte, el término villa ha sido el más difundido entre las ciencias sociales y los medios de comunicación “nacionales” (Varela y Cravino, 2008). Ahora bien, en líneas generales, la teoría urbana de nuestro país se produjo en las metrópolis, y reflexionó sobre metrópolis; por consiguiente, apelar a conceptos que fueron generados en un contexto específico (tal es el caso de las villas y su nexos con los distritos más densamente poblados) para analizar la precariedad urbana en las ciudades patagónicas (cuya escala poblacional, sin ir más lejos, es la de una localidad intermedia) es, como mínimo, riesgoso.

Parafraseando a Chakrabarty (en Segura, 2015), diríamos que, en Comodoro Rivadavia, la noción de villa es tan ineludible como inadecuada. Inadecuada, ya que no es un término de uso corriente ni

entre quienes protagonizaron una toma de tierras ni entre los funcionarios públicos o los medios de comunicación local. En otras publicaciones, planteamos que, en esta ciudad petrolera, las miradas moralizantes tienen mayores dificultades a la hora de espacializarse respecto del AMBA (Bachiller, 2014; Cravino y Bachiller, 2020). No obstante, en ocasiones puntuales, la expresión villa miseria se materializa en discursos que denuncian la propagación de un urbanismo ajeno a la tradición local. Es decir, la expresión “villa” sólo surge en tono de denuncia, y siempre se identifica como un elemento externo que modifica negativamente la dinámica local. Entonces, los relatos se organizan en torno a una amenaza disruptiva (ligada con la presencia de inmigrantes), con significantes temidos (la inseguridad) asociados con otras geografías (con el conurbano bonaerense en concreto). Por consiguiente, incluso en una localidad donde no es corriente identificar a los espacios que surgieron mediante tomas de tierras como villas, esta expresión se convierte en ineludible: quienes nos dedicamos a los estudios urbanos, debemos lidiar con una bibliografía producida en las grandes metrópolis que suele apelar a esta noción; la población consume medios de comunicación aparentemente nacionales, los cuales focalizan su atención en el radio del AMBA y nombran a los procesos de territorialización de la precariedad urbana como villa miseria; etc. Ya que toda teoría responde a una geografía, abogamos por tomar distancia de categorías que fueron producidas en contextos espacio temporales muy diferentes al patagónico. Destacando las perspectivas nativas de la espacialidad urbana, se hace evidente la existencia de

imaginarios que impactan en el modo que en Comodoro se interpretan los procesos de tomas de tierras; en tal sentido, a continuación, consideraremos la emergencia de categorías locales como la de “extensión”.

Rechazando las visiones monolíticas del Estado (Shore, 2010), reconocemos que los imaginarios sobre los territorios surgidos mediante tomas de tierras no son homogéneos al interior de la Municipalidad de Comodoro: así como ciertas dependencias se niegan a involucrarse con territorios que son percibidos como “ilegales”, otras delegaciones asumen una perspectiva más “social” y proponen intervenciones más progresistas y/o humanitarias. Dichas tensiones también se expresan en las distintas formas en que el Estado nombra a los procesos y a los espacios resultantes: si la Secretaría de Tierras y Hábitat se refiere a “usurpaciones” y a “los asentamientos ilegales”, la Dirección General de Hábitat y Ordenamiento Urbano utiliza los términos “tomas”, “extensión” y/o “asentamientos” (sin adjetivar al espacio como “ilegal”).

La “extensión” es una categoría nativa que refiere a los espacios surgidos mediante tomas en tanto prolongación de un barrio consolidado. Es decir, alude al asentamiento como “el patio externo de otro barrio” concebido como “formal” y “planificado” (Laztra, 2009). Así, la noción de extensión implica cierta cercanía, una continuidad respecto de otro barrio, aunque con una modalidad diferente de apropiación del territorio; asimismo, adquiere fuerza en función de la adyacencia de un espacio reconocido como formal y legal. La utilización de este término, especialmente entre los residentes de los asenta-

mientos, radica en la búsqueda de cierto posicionamiento frente a la acusación de “ilegalidad” urbana. En definitiva, la noción de extensión supone una lógica inclusiva: responde al “ciclo de urbanización” esperado en Comodoro, en función del cual se supone que, con el paso del “tiempo”, las “tomas” se convertirán en “barrios” (Bachiller et al., 2015). Por otra parte, si bien la extensión denota cierto sentido inclusivo en la trama urbana que la aleja de los espacios que surgieron mediante ocupaciones en otros puntos del país (cuya carga valorativa es claramente negativa, como ocurre con el término “villas miseria”), lo cierto es que su condición espacial es liminal: no se trata de un territorio que necesariamente es percibido como degradado, pero tampoco es plenamente equiparable con un barrio. Por el contrario, la extensión implica la aspiración a transformarse en un barrio.

El Estado que juzga a los espacios surgidos mediante tomas de tierras como ilegales, es el mismo que adopta una mirada más tolerante para con los asentamientos a partir del uso de expresiones como la de extensión. El tiempo es un factor crucial que ayuda a comprender dichas aparentes contradicciones: en sus inicios, las ocupaciones son condenadas; cuando el asentamiento lleva años de existencia, los discursos oficiales pierden agresividad. No obstante, la contradicción entre las distintas dependencias estatales responde al ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018), lógica que permite detectar una tendencia en las políticas públicas del Municipio: nos referimos a cierta apatía tolerante que condena a los asentamientos a una precariedad indefinida. Anticipando el desarrollo de tal concepto, a continua-

ción, citamos un fragmento de entrevista a la Dirección General de Hábitat: “hay una bajada de línea que viene de arriba (...) también que hay un montón de, de... eh, de ideas de no trabajar, viste lo que es el asentamiento, de no trabajar con lo vulnerable, como que no... el pobre es pobre, no hay recepción” (Entrevista a Dirección General de Hábitat, 2018).

La noción de tolerancia apática también guarda relación con la gestión de ciertos “ilegalismos tolerados” en los asentamientos, con actividades que se encuentran legalmente prohibidas (como las ocupaciones de tierras) pero sobre las cuales se trazan límites de “tolerancia”. Los ilegalismos tolerados refieren a los usos diferenciales de la penalidad propia de la racionalidad acotada de un Estado capitalista incapaz de reprimir a todas las prácticas que atentan contra el statu quo; tal concepto, permite pensar en aquellas zonas de tolerancia o núcleos de permisibilidad que habilitan a la administración y regulación abusiva y discrecional por parte de las agencias del Estado (Pita en Nardín, 2021). Por otra parte, al determinar qué es estar dentro o fuera de la ley, el Estado reconoce como integrantes de la comunidad política a ciertos “ciudadanxs”, así como les niega membrecía a otras personas. Entonces, el Estado se reconfigura en sus márgenes (Das y Poole, 2008), en zonas periféricas como los asentamientos, porque es allí donde se trazan las fronteras que determinan qué queda dentro y qué afuera. Pero las fronteras de lo legal/ilegal se definen y redefinen contextualmente, en las oficinas del Estado, y no sólo mediante prácticas estatales, sino también a partir de las agencias de quienes hasta entonces no fueron contabilizados como partes.

#### **4.4.6. Disputando la nomenclatura estatal**

La elección de un nombre para el propio espacio vital se liga con procesos identitarios, diferenciación territorial, superación de estigmas, y lucha simbólica con la nomenclatura estatal. En ciertas zonas de la ciudad, registramos experiencias de autopercepción donde quienes protagonizaron tomas de tierras disputaron frontalmente con las categorías estatales. Si bien no podemos afirmar lo mismo para el caso del Km8, en nuestro caso de estudio tampoco constatamos aceptación y conformidad con la lógica de denominación propuesta por el Estado local.

En otras oportunidades sostuvimos que las tomas de tierras tienen un impacto diferencial según el área de la ciudad: la condena es muy superior cuando se producen en la zona norte de Comodoro (Bachiller et al., 2015). No es de extrañar, entonces, que el uso de la categoría extensión sea más frecuente en la zona sur de la ciudad (donde los asentamientos se hunden en la historia urbana) respecto de la zona norte (la cual, como vimos, creció mediante una lógica de campamentos empresariales). De tal modo, al indagar en los modos en que se nombra al asentamiento localizado en el Km. 8, es significativa la ausencia del término “extensión”, tanto entre las intervenciones estatales como entre los residentes del área.

No existe un único término que nombre al asentamiento en su conjunto. Para referirse a la totalidad del área ocupada, tanto

entre los vecinos como entre los funcionarios municipales surgen términos genéricos como el de “asentamiento”, “Km8”, o “asentamiento del Km8”. Por otra parte, el informe municipal del 2011 distingue diversos sectores “del asentamiento” (así se refieren a la totalidad del espacio tomado) en función de su organización en torno a ciertos “referentes”. Lo cierto es que, en su necesidad por identificar posibles interlocutores con capacidad de organizar a lxs vecinxs, la municipalidad tomó como “referentes” a quienes solicitaron en la Secretaría de Tierras y Hábitat la apertura de un “expediente madre” (término utilizado por la municipalidad que refiere a la solicitud de inicio de trámites de mensura y otorgamiento de servicios urbanos). Las diferentes áreas del asentamiento son nombradas en función del apellido del supuesto “referente” (“Grupo Mariman”, “Grupo Cabrera”, etc.), o de acuerdo con la fecha de inicio del “expediente madre” (“Grupo 18 de abril”; “Grupo 4 de abril”, etc.). Dadas las características del asentamiento, otra lógica de nominación estatal consistió en la proximidad con los balancines de petróleo: así es como surge el “Grupo Yacimiento”. La particularidad de un sector donde lo residencial se combina con lo productivo, lleva a que el mismo haya sido denominado como “Grupo Chacras Km8”; es también la especificidad de ser un área donde la ocupación se produjo sobre tierras privadas lo que llevó a que otra zona haya sido bautizada como “Grupo Tierras de Petroquímica”. Por último, una fracción es nombrada como “Grupo COMIPA” (Figura 4.9).

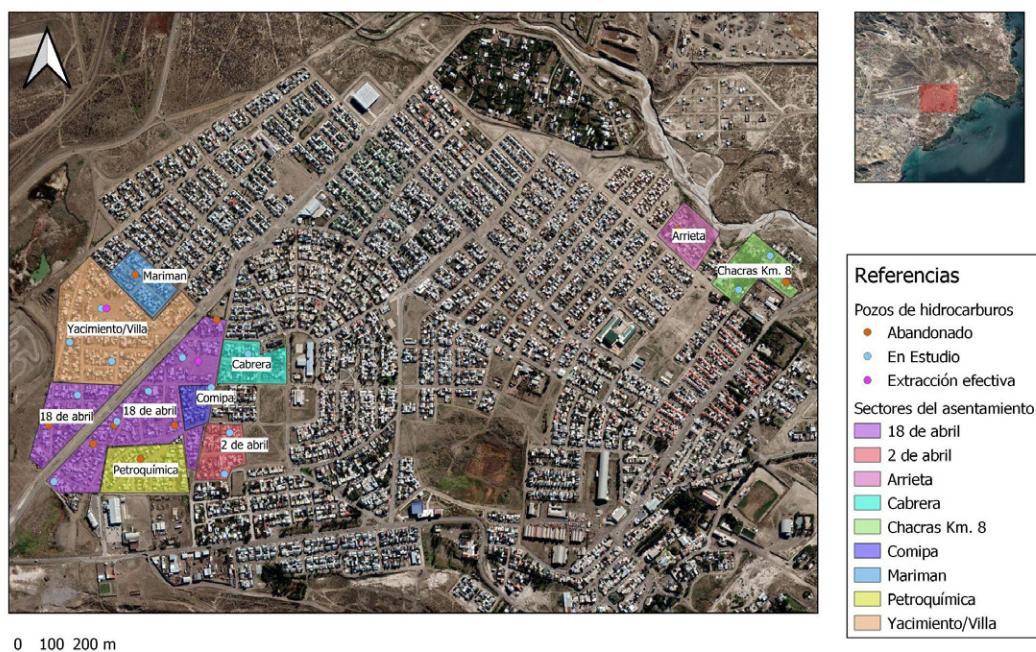


Figura 4.9: Asentamiento Km8, pozos activos y pasivos ambientales. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía y a los Informes municipales.

La nomenclatura oficial no necesariamente hace mella en lxs habitantes de estos territorios. Como se mencionó previamente, lxs residentes suelen nombrar a sus espacios vitales como asentamiento, Km8 o incluso sencillamente como barrio. Por el contrario, nadie continuó la lógica estatal identificando a su espacio en función del apellido de un supuesto referente, de una fecha (en todo caso, para lxs residentes, las fechas más significativas son las del inicio de la toma, no así la apertura de un expediente en la municipalidad; consecuentemente, la experiencia vital se antepone al trámite burocrático), o la proximidad de un yacimiento. A su vez, algunos informantes claves hicieron referencia al uso de un nombre estratégico para lograr la regularización del área. Es lo que ocurrió con un sector que fue bautizado como Néstor Kirchner; no obstante, al no lograr

los propósitos buscados y ante la falta de un consenso general, con el paso del tiempo dicha denominación cayó en el olvido. El único término utilizado por la municipalidad (y más aún por la empresa SCPL) que apareció en las entrevistas con lxs vecinxs es el de COMIPA. Sin embargo, en este punto hubo divergencias en cuanto al origen y el alcance de dicha nomenclatura.

El dato a resaltar es que no hay consensos ni en cómo identificar a la totalidad del espacio surgido mediante las tomas, ni en cómo nombrar a las áreas específicas del asentamiento. Probablemente, las distintas temporalidades de las diversas tomas que conformaron el actual asentamiento, o el gran tamaño del área ocupada, promuevan la fragmentación a la hora de organizar los reclamos de lxs vecinxs, las intervenciones estatales, e incluso la unificación de un vocablo común.

#### 4.4.7. Los procesos de apropiación del espacio y autopromoción de la vivienda en un “barrio sin épica”

Los márgenes son sitios donde las prácticas estatales suelen ser colonizadas por otras formas de regulación que emanan de la necesidad (Das y Poole, 2008). Así, en otra publicación indagamos cómo las personas que protagonizaron una toma de tierras suelen lidiar con los enfoques jurídicos que los estigmatizan a partir de la ilegalidad (Bachiller, 2018b). Entonces, se examinó el surgimiento de un orden urbano propio de la ciudad informal que condensa una serie de principios de legitimidad que, si bien no invalidan, sí amortiguan los efectos condenatorios de las perspectivas legales. Aquí nos limitamos a recordar que los discursos de los residentes de los asentamientos se encuentran plagados de referencias acerca de la necesidad, el sufrimiento y el sacrificio como justificativos de la decisión de formar parte de una toma. El sacrificio no sólo se expresa en la voluntad de pagar por los servicios (de hecho, gran cantidad de residentes solicitaron formalizar su conexión a la empresa de electricidad local) o comprar el lote tomado, sino también en el relato de la propia biografía residencial.

*Por más que no tengamos respuestas por parte del gobierno, viste. Reconocemos, y la sociedad también nos reconoce como una zona ilegal. Porque no dan transparencia tampoco a nuestra situación. Pero de que quisimos hacer las*

*cosas bien y en regla, las quisimos hacer. Las circunstancias, la situación lamentablemente hoy por hoy te lleva a... O nos llevó sin justificar tampoco, a hacer toma de tierra. Y fue una situación que fue hace diez años y va a seguir siendo. ¿Por qué? Porque está, lo que es pagar un alquiler, no se corresponde con lo que es tu sueldo. Y fue antes y va a seguir siendo, y no sabemos si va a ser peor más adelante, viste. Quisimos hacer las cosas bien y seguimos haciendo las cosas bien (Entrevista a vecina de Las Américas<sup>91</sup>, 2017)*

Otro elemento presente en las narrativas que giran en torno al sacrificio se asocia con el estigma por proceder de un asentamiento, el maltrato institucional recibido a la hora de reclamar se garanticen derechos básicos incumplidos por el Estado.

*Fui al IPV, entre bromas y chistes me dijeron que tenía que esperar 50 años. En Tierras me hice amiga de todas las chicas, pero al principio no sabes lo mal que me trataban. Te hacían sentir que eras una basura. En la Cooperativa te decían ‘¡Sos una Comipa!’ ¡Antes eras una Comipa y eras re mal mirado en todos lados! (Entrevista F, 2016).*

Para muchos, la lógica de la necesidad no se limita a un plano económico, sino que también refleja exigencias ligadas con el ciclo familiar; en el caso de las parejas jóvenes, la toma es visualizada como la única forma de emanciparse y evitar las incomodidades inherentes a residir hacina-

91. Se realizaron entrevistas a vecinos de distintos asentamientos de la ciudad y a 18 vecinos del caso de estudio en particular. En el cuerpo del texto no se citan los nombres de las personas entrevistadas para preservar sus identidades.

dos en la vivienda de los parientes (Bachiller, 2015a). Asimismo, en los relatos sobre los inicios de la toma el sufrimiento es un factor recurrente. Es el propio cuerpo el que siente la exclusión residencial; en tal sentido, las narraciones resaltan lo duro que es vivir en una carpa o bajo cuatro chapas sin ninguna comodidad, soportando el clima patagónico. Cuando hay menores de por medio, los relatos adquieren mayor dramatismo.

*De enfrente Andrea nos ponía un tacho ahí afuera... un tacho grande con una canilla, y, nosotros... para lavar la ropa teníamos que quedarnos enfrente... teníamos que lavar la ropa, pero no teníamos luz, y no teníamos agua entonces... íbamos a romper el hielo para sacar el agua, para traer, para lavar la ropa... Y, no, con este frío... eh... No sabes... cuando nosotros nos mudamos acá... una vela... esa ventana no teníamos, habíamos puesto una chapa acá... una chapa ahí, y... y no teníamos la puerta, pusimos una chapa, ahí, de puerta... en plena noche nos venía un viento... sí, sí... nos hicimos de tierra, acá... Sí, sí, yo... me levantaba a la media hora con mi nene... nos tapábamos... así... no te podías levantar de la cama, porque hacía mucho frío. Si yo tenía las paredes así nomás... no tenía nada recubierto ni nada (Entrevista G, 2016).*

La lógica de la necesidad es la contracara del proceso de desposesión (Ferrero et al., 2014). Es decir, de las experiencias de despojo material y territorial emergen dinámicas de apropiación del espacio que transforman la urbanidad y reconfiguran la subjetividad. De tal modo, si pensamos en los inicios de la toma, antes que de apro-

piación sería más preciso referirse a los procesos de “domesticación del espacio” (Nardin, 2020); en tales etapas, las actividades requeridas implican remover escombros y residuos, desmalezar el área, nivelar con tierra el terreno, etc. Como sostenía una informante, “la ocupación no es cercar, es hacer, es construir” (Cuaderno de campo, 2017). Asimismo, el proceso de apropiación de un espacio y posterior autopromoción de la propia vivienda, origina una modalidad de resistencia silenciosa ligada con el simple (pero potente) deseo de la permanencia en un sitio. Más aún: las disputas por cómo nombrar a los propios espacios vitales, así como las dinámicas de autopromoción de la vivienda, dan cuenta de un sentido de pertenencia ligado con prácticas colaborativas: todo asentamiento supone cierto nivel de cooperación, la elaboración de un orden colectivo urbano.

Unas líneas sobre el contexto en el cual se produjeron las tomas masivas de tierras. En el 2009, unas 1500 personas que habían ocupado tierras marcharon por el centro de la ciudad reclamando se declare la emergencia habitacional. Si bien en un primer momento la misma tuvo cierto impacto político (el Subsecretario de Tierras y Hábitat presentó su renuncia), ante la falta de respuestas la organización vecinal terminó diluyéndose (Torres, 2009). Ahora bien, aquí continuamos la crítica que Nardin (2020) formula a la bibliografía especializada, señalando que la misma adoptó una mirada romántica y orientó sus estudios en aquellos asentamientos que se caracterizan por poseer tramas organizativas densas. No causalmente, Abramo (2009) nos recuerda que las ciencias sociales de nuestro continente iniciaron sus estudios

enfocándose en los movimientos sociales, para luego virar hacia las tomas de tierras. Por el contrario, la elección de nuestra unidad de análisis se justifica, entre otras cuestiones, por amoldarse a lo que Soldano (2010) calificó como “barrios sin épica”.

Anteriormente mencionamos que el asentamiento del Km8 se encuentra constituido por diferentes sectores y realidades que lo vuelven ampliamente heterogéneo en términos de organización barrial. Existen zonas más movilizadas que otras, incluyendo en algunos casos, la presencia de figuras vecinales que funcionan de nexo y portavoz con el municipio y demás instituciones. No obstante, si comparamos con lo planteado por la bibliografía sobre asentamientos (con epicentro en el AMBA), así como en otros espacios que surgieron mediante tomas en Comodoro, podríamos caracterizar a la organización barrial como débil. Por empezar, los distintos procesos de tomas no fueron liderados por una organización social, sino que la lógica imperante fue el “boca a boca” y el consiguiente efecto contagio:

*No, eh, acá, eh, lo... eh, gente masiva, así como lo... como... eh, decir, eh, un grupo de personas que están... eh, eh... eh... masivo, como llaman ustedes no. Acá vinieron la gente, eh, a oído. ¿Vos sabes que allá, en el 8, en el Sur, atrás de... de cómo es? de los bomberos, eh, se está tomando´ (...). Y así vinieron, y vinieron... y muchas personas nos preguntaban a nosotros, me acuerdo, ¿Vino alguien que les dijo?´. No, no, no. ¿Y hay terrenos todavía? Si, allá hay bastantes vacíos, anda, tómalos´. Así... así fue (Entrevista L, 2016).*

Lxs informantes coinciden en que sólo hubo un momento en que la movilidad y protesta involucró a los distintos sectores del asentamiento: la desconexión de las instalaciones clandestinas a la red eléctrica por parte de la empresa SCPL, medida que derivó en el corte de la Avenida Nahuel Huapi por parte de los residentes del asentamiento Km8. La protesta tuvo una fuerte repercusión, por lo cual, tras reunirse con el Intendente y demás autoridades, el servicio fue restablecido e incluso en algunas zonas se instalaron medidores comunitarios. No obstante, tras dicho logro la organización volvió a diluirse. Para modificar la apatía tolerante que caracteriza a la municipalidad, los asentamientos deben organizarse y reclamar por sus derechos de manera persistente. Por distintos motivos, este no ha sido el caso del asentamiento Km8.

Dos manzanas, habitadas por 93 familias, se localizan sobre tierras cuya propiedad dominial corresponde a la empresa Petroquímica. En el 2018, la empresa inició acciones legales encaminadas al desalojo; los vecinos respondieron organizándose y cortando el ingreso a la planta. Como surge en el siguiente recorte periodístico: “tuvimos negociación con Petroquímica, pero por un lado negociábamos, por otro lado, se elaboraba la orden de desalojo. Por eso no se deja ingresar ni salir camiones hasta que se abra la negociación” (El Patagónico, 23 de agosto de 2018). Finalmente, la empresa desestimó el desalojo y formuló un plan de venta de los terrenos a las familias.

*Se peleó por todo eso y se llegó a un acuerdo. Ese acuerdo se charló acá, se le*



*explicó a la gente: ‘Miren hay que hacer esto, en este tiempo, con estas formas, estas son las obligaciones. Y la empresa, si nosotros cumplimos con lo que ellos nos piden, acceden a vendernos. En este tiempo, en esta plata y de esta forma de pago ¿están de acuerdo? Todos estaban de acuerdo (Entrevista H, 2017).*

El caso de la toma sobre terrenos pertenecientes a la empresa Petroquímica ilustra diversas cuestiones. En primer lugar, confirmamos que, cuando la ocupación es sobre suelo privado, el poder judicial interviene como otro actor central. En segunda instancia, cuando se trata de comprar tierras a una empresa, se torna posible sentar en una misma mesa a entidades como el Ministerio provincial de Hidrocarburos, el Concejo Deliberante, etc. (como veremos luego, este factor es el principal impedimento que traba la regularización del resto del asentamiento). Como señalan los vecinos, paradójicamente, en este caso tomar tierras privadas resultó una ventaja, pues los tiempos del Estado municipal son mucho más lentos que los de la empresa.

*A la Municipalidad, de hecho, nunca le importó nada nuestra situación. Ehhh...he presentado notas, que hasta hoy las guardo, los papeles amarillos ya de tantas veces que pedí audiencia con el intendente. Que sí, que salió. Que está allá, que está acá. Siempre un manoseo. Y cuando, realmente, me doy cuenta que esto era propiedad de Petroquímica... realmente era irrelevante ir a la muni. Porque tiene un dueño legítimo. Con alguien hay que arreglar y lo más conveniente es arreglar con el dueño. Emmm...hay otra señora acá que toma conocimiento de la*

*situación de la demanda, se agrupa con un par de vecinos y contratan un abogado (Entrevista H, enero 2017).*

En cuanto a las zonas más amplias del asentamiento desplegadas sobre tierras fiscales, vimos que la municipalidad identifica como referentes a las personas que iniciaron un “expediente madre”. Sin embargo, el trabajo de campo nos lleva a sostener que, entre los residentes del asentamiento, las figuras más próximas a lo que el Estado denomina como “referente” se identifican con quienes se encargaron de solicitar ante la SCPL el suministro de un medidor comunitario; pero lo cierto es que, por lo general, las tareas de dichos “referentes” no fueron mucho más allá del gestionar el pago colectivo del servicio eléctrico. Así, en el asentamiento Km8 no se verifica un proceso de cooperación entre grupos, ni en la apropiación de los terrenos ni en la edificación de las viviendas; por el contrario, estas tareas frecuentemente se limitaron al ámbito de las familias. El “orden urbano” local (Duhau y Giglia, 2008) parece circunscribirse al respeto del trazado de las calles y las medidas de los lotes (no siempre factible, por otra parte). En definitiva, no existe una agrupación que abarque al conjunto del asentamiento; más aún, ningún sector posee el tipo de organización que, según la bibliografía especializada, caracteriza a los asentamientos (asambleas y cuerpo de delegados) y que, de hecho, registramos en otros puntos de la ciudad (Bachiller, 2014). Como comentaba un vecino:

*Lo que falta es la organización; juntarnos para realmente hacerles tomar consciencia de lo que está sucediendo y*

*poder llevar las cosas adelante. Plantear la situación, pero, yo digo que eso se va a lograr cuando nosotros... eh, digamos, nos organicemos (...) Cuando uno trabaja organizado puede hacer un montón de cosas, pero no así... como estamos. Lo primero que hay que hacer es la organización, una vez que nos organicemos, si, podemos decir... 'mira... voy a Salubridad y digo, ché, mira, necesito... yo te junto a la gente del barrio'. Les podés explicar sobre el tema, 'eh, los riesgos que estamos corriendo... cómo es el tema este'. Voy a otro lado y... 'ché, mira... necesito esto, esto'... se puede hacer. El informe individual... no. El informe individual es imposible, no... Solo no (Entrevista O, 2016).*

#### **4.4.8. El Estado en los márgenes: la presencia del Estado en los asentamientos**

En otros capítulos abordamos las distintas políticas estatales de mejoramiento habitacional que se desplegaron sobre los asentamientos en la ciudad. Constatamos que las políticas de regularización que se llevaron a cabo en el marco de programas nacionales (como el PROMEBA o PROMEVI), y provinciales (como el PROMEBACH), por lo general se limitaron a asentamientos y barrios que ostentan cierta antigüedad. Por el contrario, los espacios surgidos mediante tomas de tierras en la década del 2000, han gozado de una mínima intervención estatal: se generaron algunos proyectos de relocalización de familias y de construcción de infraestructura, pero su “urbanización” continúa pendiente; di-

cha afirmación es plenamente válida para el asentamiento del Km8.

En el Km8, la presencia del Estado se expresa principalmente a través de centros educativos y de salud en el barrio consolidado, contiguo al asentamiento. No obstante, el domicilio de procedencia también impacta en los modos de vincularse con dichas instituciones; así, en más de una ocasión escuchamos el lamento de ciertas madres ante el trato discriminatorio recibido en las escuelas o centro de salud por el simple hecho de vivir en un asentamiento.

En otras secciones del libro planteamos que, en Comodoro, no presenciamos un proceso de militarización de los territorios ni de persecución judicial que se ensañe con los protagonistas de las tomas. No obstante, la estigmatización promovida por ciertas dependencias municipales y/o por los medios locales de comunicación, funcionan como condición de posibilidad de los levantamientos de las nuevas tomas. Así, en la ciudad no asistimos a desalojo masivos, pero sí hemos verificado una política de “desincentivo y prevención” a través del levantamiento de nuevas tomas, el incremento de sanciones a quienes ocuparon, y el fomento de un “discurso de odio y vigilancia estrecha entre vecinxs, que volvía a recurrir a la categoría de NyCs como eje vertebral a partir del cual se estructuran los derechos” (Vazquez, 2020: 105). El esfuerzo estatal por involucrar a la ciudadanía para que denuncie a sus propios vecinxs se refleja en las siguientes declaraciones del Secretario de Tierras: “luego de recibida la denuncia correspondiente, damos aviso a los ocupantes para que desocupen en las 48 horas

subsiguientes, de no ser así, actúa nuestra cuadrilla, que procede al levantamiento de la mejora. Eso nos ha generado confianza con la gente, que se anima a denunciar para que no se sigan usurpando lotes” (Sur actual, 23 de junio de 2016).

En el caso del asentamiento de Km8, el desalojo operó como una amenaza que, si bien nunca se concretó, durante cierto tiempo frenó las ansias de progreso y mejora de las propias viviendas. El desalojo se vivencia como la experiencia de ser alguien que el poder pone o saca a su gusto, genera una sensación de vida en suspenso, de transitoriedad, inseguridad, miedo y pasividad (Ferrero et al., 2014). Para quienes ocuparon tierras pertenecientes a Petroquímica, la amenaza de desalojo se expresó a través de intimaciones judiciales. En el resto del asentamiento, la Unión Vecinal (UV) fue la principal fuente de propagación del desalojo como una amenaza (Bachiller y Baeza, 2015), lo cual da cuenta de las múltiples facetas de la presencia estatal en el territorio.

*Porque nos amenazaban con sacarnos con máquinas, el mismo centro vecinal... Nos iba a mandar gente, nos iban a sacar a los tiros, y eso cualquier vecino te lo puede decir (...) El centro vecinal de acá... si, de este mismo barrio eh... Miranda (presidente de la Vecinal). Eh, y era el mismo viste: ´no, porque esa gente no puede estar ahí, que no son gente del barrio, no son hijos del barrio´. Viste... porque ese es la... eso es lo que hay acá: de que si no sos hijo o no sos del barrio, no te corresponde (Entrevista F, 2016).*

Dirigentes de la UV de Standart Norte adoptaron un discurso especialmente in-

transigente frente a las tomas del barrio. Entendemos que dicho posicionamiento responde a varios factores, entre los cuales se destaca, nuevamente, el impacto diferencial y el mayor repudio de las tomas localizadas en la zona norte respecto de las del sur de la ciudad (Bachiller et al., 2015). Asimismo, el rechazo vehemente a las tomas se enmarca en un contexto de competencia por un recurso cada vez más escaso: un pedazo de tierra donde edificar la propia vivienda. A lo largo del trabajo de campo, fueron recurrentes las acusaciones que identificaron a las UV con actos de corrupción (venta o entrega discrecional de lotes). En todo caso, la conflictividad por conseguir un lote posicionó a las UV como un actor clave en lo que a las tomas de tierras y la urbanización de los asentamientos se refiere. Muchas ocupaciones han sido promovidas o rechazadas (según el contexto) por dirigentes de las vecinales. Es lo que de hecho ocurrió con la vecinal de Standart Norte: el inicio de la toma masiva del 2009 fue protagonizado por jóvenes del barrio bajo el amparo de la propia vecinal; más aún, dirigentes barriales justificaron dichas acciones calificando a la ocupación como “preventiva”, como una forma de resguardar la tierra para los “hijos del barrio” ante la invasión de “gente extraña”. El desalojo nunca se materializó, pero en muchos vecinos operó como un temor difícil de exorcizar, como un rumor con efectos disciplinadores.

Los modos de intervención estatal hacia los espacios surgidos a partir de tomas de tierras trascienden las políticas habitacionales y de infraestructura, e incluso las prácticas formales e institucionalizadas. El Estado se hace presente en estos territorios de diversos modos: eligiendo repre-

sentar u omitir en los mapas a los asentamientos populares, negándose a otorgar una ayuda durante una catástrofe (como ocurrió con la inundación del 2017), etc. A su vez, la transformación de un asentamiento en barrio, su integración urbana plena, precisa indefectiblemente del apoyo estatal. Consecuentemente, la literatura especializada prestó mucha atención en los fenómenos clientelares que se desencadenan al interior de dichos espacios urbanos relegados. En otras tomas de tierras realizadas en diversos puntos de Comodoro, registramos la importancia de las negociaciones entre figuras político partidarias y líderes barriales en los avances encaminados hacia la urbanización del asentamiento (Bachiller et. al., 2015).

En el Km 8 escuchamos rumores sobre la participación de punteros políticos en la conformación de determinadas zonas del asentamiento; ciertos vecinxs mencionaron cómo, en contextos electorales, recibieron la visita de algún político que prometió “trabajar por el asentamiento”. Lo cierto es que la presencia de figuras políticas no se repitió en el tiempo, no generó un vínculo estable con el territorio. Fue en los registros realizados en el “Espacio Comunitario Carlos Mugica” donde pudimos observar una mayor proximidad entre ciertas figuras político partidarias y quienes dirigen dicho espacio. Cabe notar que el centro es, entre otras cosas, un comedor comunitario para niños, niñas y adolescentes del barrio; quienes lideran el espacio son dos mujeres (madre e hija) que trabajan en la municipalidad, por lo cual no sólo precisan de recursos, sino que además cuentan con contactos políticos. Gracias a dichas formas no institucionalizadas de intervención,

se derivan fondos estatales que ayudan a atender vulnerabilidades sociales y económicas, asistiendo en actividades rutinarias (conseguir transporte para trasladar a los niñxs a eventos culturales, colonia de vacaciones, o turnos para atenderse en el hospital), o en celebraciones puntuales (festejos por el día del niñx, fiestas de fin de año, etc.). En tal sentido, pudimos observar como el Coordinador de Relaciones Comunitarias de la Municipalidad se disfrazaba de rey mago y, desde un vehículo municipal, entregaba regalos a lxs menores del barrio. No obstante, la propia definición de clientelismo supone un intercambio asimétrico prolongado en el tiempo; la presencia discontinua del Coordinador en el barrio, más su enfrentamiento con el Espacio Comunitario (al no lograr controlar el incipiente proceso organizativo ni capitalizar políticamente la “regularización” del asentamiento), dificultan el análisis de tales dinámicas en términos de “clientelismo”. Por otra parte, si bien dichos políticxs no consiguieron la acumulación política territorial que esperaban, según las responsables del Espacio Comunitario lograron interferir en la gestión cotidiana de la incipiente organización barrial.

*Los vecinos se estuvieron juntando para armar una asociación vecinal, cansados de volver sin nada de la municipalidad. Habló con Marcelo Rey (concejal del Frente para la Victoria), también con Vivas (Subsecretario de Gestión Ambiental de la Municipalidad), empezó a caer leña y nylon al centro. Se formó una Comisión (...) pero al tiempo Vivas puso al del kiosco Lucas de la esquina a apara-tear (Entrevista R, 2017).*

#### **4.4.9. “Zona de riesgo, no urbanizable”: censos, informes y talleres**

Las principales intervenciones políticas en el asentamiento Km 8 parecen haber sido los censos, así como la realización de ciertos informes y talleres. En apartados previos sostuvimos que el Estado produce e impone sistemas de clasificación que moldean las estructuras mentales, unifica y homogeniza formas de comunicación que se convierten en sentido común; en tal sentido, es responsable de operaciones de totalización y de objetivación de la realidad: la cartografía, la contabilidad nacional o los censos pueden ser pensados de tal forma (Bourdieu, 1994). En nuestro caso de estudio, la presencia estatal se remonta a un censo realizado por el Programa de Ordenamiento Urbano (perteneciente a la Secretaría de Hábitat y Tierras) en el 2011.

En los informes técnicos se hace explícito que el propósito de los censos no se limitó a relevar y conocer las condiciones socioeconómicas de las familias que habitan en el asentamiento, sino principalmente a desalentar las tomas. A continuación, citamos tres de los cuatro objetivos planteados en el informe: 1) informar a la población sobre las condiciones del suelo donde se asentaron y advertir de la peligrosidad de habitar en una zona afectada por pozos de petróleo; 2) recomendar que no consoliden sus viviendas y cercos con material, ya que se encuentran en zona de riesgo; 3) controlar que el asentamiento no continúe expandiéndose. De modo similar, los 6 talleres que se realizaron con lxs vecinxs estuvieron orientados a notificar que el predio se encuentra damnificado por ductos y pozos que impiden la urbaniza-

ción (la municipalidad no brindó información específica sobre el nivel de afectación de las distintas zonas que componen el asentamiento, ya que no contaba con dichos datos). Asimismo, se ofreció información sobre los trámites de regularización, pero aclarando que los mismos no son viables cuando la morada se encuentra afectada por la presencia de un ducto o de un pozo; más aún, la folletería entregada en tales oportunidades giró en torno a los riesgos inherentes a vivir cerca de un pozo de petróleo. Finalmente, el objetivo encaminado a desincentivar la toma (su expansión y consolidación) se expresó en la principal medida tomada por la municipalidad tras los talleres: la instalación de cartelera con la escritura “Zona de Riesgo - No Urbanizable” en cuatro puntos del asentamiento.

Sin embargo, quienes formaban parte del Programa de Ordenamiento Urbano no aspiraban únicamente a desalentar la toma; también los motivaba comenzar una intervención en el asentamiento que se sostenga en el tiempo. Reconociendo el nivel de poblamiento, consolidación de las residencias, y la negativa a reubicarse, el informe concluía en la necesidad de planificar la regularización de los distintos sectores. En tal sentido, en el final de uno de los informes, una trabajadora social recomendaba a la municipalidad que presione a la empresa Cri Holding para que se responsabilice de la situación que padecen los habitantes del asentamiento.

*Nuestro objetivo como equipo es ordenar el territorio, pero con la presencia de los pozos petrolíferos, de los cuales muchos ni siquiera tenemos información de cuándo y cómo fueron abandonados,*

*información que ha sido debidamente pedida a la Secretaría de Hidrocarburos de la Provincia, creo que esto solo es gracias al silencio de la empresa petrolera (CRI HOLDING), por todo lo antedicho, estamos como equipo atados de pies y manos. En mi opinión personal, el camino a adoptar tiene que ser a través de la empresa petrolera (CRI HOLDING), que por ley debe sellar cierta cantidad de pozos, y que ha incumplido con esto por años y años, al ser superficiaria de por vida. La tarea a realizar por parte del municipio y de este equipo de trabajo; debe avistar el armado de una mesa de gestión en la cual se sienten todas las partes involucradas: los vecinos asentados, la empresa petrolera y el municipio; a fin de poder acertar con la solución a esta gran problemática habitacional que data mucho más allá de la presente gestión (Informe General Asentamientos Km 8, 2011).*

Los informes aclaran que la presencia de vecinxs, y su negativa a ser relocalizadx, fue masiva. A pesar de conocer los riesgos a los que se exponen, lxs vecinxs alegaban haber realizado un esfuerzo personal y una inversión económica en la construcción y mejora de sus viviendas que no se encontraban en condiciones de repetir. Asimismo, en el informe se reconoce que, “debido a la permanencia en el barrio de la población asentada oscila entre un año y medio a cinco años, el grado de inclusión en las actividades escolares, laborales, y religiosas que desarrollan en el barrio Km8 son muy importantes”. Además, algunas personas saben que “no poseen los requisitos exigidos por la Ordenanza de acceso a la tierra fiscal, como el tiempo de residencia” (Informe General

Asentamientos Km 8, 2011). Por último, en las conversaciones personales con lxs vecinxs, estxs alegaban que los planteos de reubicación no se respaldaban con viviendas concretas a las cuales trasladarse. En resumidas cuentas, lxs residentes del asentamiento desconfiaban de la voluntad y capacidad municipal de cumplir con tales promesas.

Reiteramos que el Estado no es una entidad monolítica ni un mero instrumento de dominación que actúa en un solo sentido, sino que involucra una variedad de decisiones contradictorias acordes con la objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social (O'Donnell, 1984). La etnografía del Estado, nos enseña que “lo que el Estado hace y la forma en que lo hace se especifica en un proceso complejo que expresa las contradicciones de la lucha entre intereses diversos, y es por este motivo que no hay 'linealidad' en la acción estatal” (Rodríguez y Di Virgilio, 2016, p. 246). En el caso seleccionado, las políticas como ensayo y error implicaron que, mientras cierta sección de la Subsecretaría de Tierras y Hábitat (fracción que luego lideraría la Dirección de Hábitat) elaboraba informes detallados de cada sector del barrio abogando por el reconocimiento del asentamiento, otro grupo (que luego dirigiría la Secretaría de Tierras) ordenó a la policía que no le otorgue certificados de domicilio a lxs residentes del asentamiento. Es decir, la tensión entre ilegalidad versus el reconocimiento incluso, se libró al interior de una misma delegación estatal.

*En un mismo sentido, comentan que ellas propusieron una resolución que involucre a la gente, que suponga un derecho de uso del suelo a través de un pago*

*del terreno utilizado. ‘Sería una forma de tener a la gente registrada, así iría un camión a limpiar las calles de basura’. Pero Parada (el actual Secretario de Tierras) no quiere. Quiere castigarlos. ¿Es ilegal o está registrado? Esa es la pregunta que él hace. Siguen sin tener servicios porque para el municipio son ilegales. Pero claro, con un derecho ocupante tienen que trazar calles. Eso significa un reconocimiento’ (Cuaderno de campo con ex empleadas de la Secretaría de Tierras, 2016).*

Finalmente, el sector que defendía las posturas legalistas ganó la contienda: durante la intendencia de Néstor Di Pierro, en el 2011 la Subsecretaría de Hábitat y Tierras se disolvió, y la nueva Secretaría de Tierras fue empoderada. En todo caso, el factor a destacar es el siguiente: las disputas estatales determinaron la falta de continuidad de las intervenciones en el territorio. Los datos obtenidos en un censo no se traducen en políticas públicas y, con el paso del tiempo, pierden vigencia; así, los esfuerzos estatales carecen de sentido, e incluso son contraproducentes: cuando en otra ocasión una administración tenga la voluntad de generar una política más progresista en el territorio, deberá lidiar con la desconfianza generalizada de lxs vecinxs frente a un Estado que llega al territorio, censa, y luego desaparece. Como comentaban lxs vecinxs: “vinieron, nos contaron, y nunca volvieron”. En tal frase, parecería que los censos se convirtieron en un fin en sí mismo, lo cual confirmaría los argumentos de Bourdieu (1994) en cuanto a la dificultad de pensar al Estado por fuera de las categorías de percepción que él mismo impuso.

Siguiendo a Das y Poole (2008), tam-

bién podemos pensar al censo como una herramienta que permite al Estado hacer legible a la población, un instrumento para clasificar y regular colectividades. Más aún, si volvemos al caso empírico y a las afirmaciones nativas de un Estado que se hace presente para registrar a la población y luego desaparecer, el censo puede ser entendido como uno de aquellos documentos mediante los cuales el Estado, que dice garantizar identidades, finalmente las socava. No obstante, el Estado entre lxs vecinxs, y los censos entre lxs empleadxs municipales, poseen más de una acepción. Retomando la lógica del ensayo y el error, así como las contradicciones y disputas al interior del propio Estado, entendemos que, para algunxs empleadxs municipales, censar supone iniciar una acción encaminada al reconocimiento de los derechos que el propio Estado niega a quienes protagonizaron tomas de tierras. Censar es visibilizar un problema: quienes formaron parte del Programa de Ordenamiento Urbano recordaban a los censos como una herramienta de presión para que sus superiores reconocieran la existencia del asentamiento. Como nos decía una informante clave: “si no hay una carpeta no existen”. Más aún, censar no se limita a un intento por generar políticas públicas donde no las hay, sino que también puede ser asociado con el principio de autoconservación del personal del Estado (Álvarez y Bonnet, 2018). Es decir, el censo le permite al empleadx demostrar que hizo correctamente su tarea, es un instrumento que lx ampara frente a una eventual sanción por haberse desentendido de sus obligaciones; a partir de entonces, la responsabilidad recae en las autoridades políticas que administran el municipio.

La derrota política del grupo que comandó el Programa de Ordenamiento Urbano determinó que la principal intervención estatal en el territorio se haya limitado a la instalación de cuatro carteles advirtiendo sobre la presencia de pozos de petróleo. Para el año 2016, el asentamiento no tenía ningún proceso de regularización en trámite (Informe Dirección de Hábitat, 2016). La noción de apatía tolerante expresa cómo, en Comodoro, la actitud hostil y la perspectiva legalista para con el asentamiento no se tradujo ni en desalojos ni en presencia policial evitando el ingreso de materiales; por el contrario, las familias continuaron construyendo y mejorando sus moradas. Pero, simultáneamente, el Estado no hizo nada ni para remediar el pasivo ambiental ni para mejorar la calidad general del espacio comunitario. En definitiva, la apatía tolerante los condena a la precariedad indefinida.

#### **4.4.10 Los imaginarios ambientales como obstáculo para la regularización de los asentamientos populares**

En contextos de informalidad urbana y hábitat popular, la cuestión ambiental y su expresión en términos de “contaminación y riesgo” suelen constituirse como significantes centrales de los discursos que niegan la condición humana de la población afectada (Carman, 2011). Como sostienen Merlinsky, Scharager y Tobías, en la actualidad “hay una estrecha vinculación entre las condiciones de acceso al suelo urbano y la exposición a las consecuencias de la degradación ambiental” (2017:55).

En más de una ocasión hemos escuchado voces que plantean que Comodoro es una ciudad-yacimiento; si bien dicha

afirmación puede ser exagerada, da cuenta del carácter simbiótico de la extracción de hidrocarburos y el crecimiento urbano. Autoras como Baeza y Chanampa (2016) han argumentado en pos de una vinculación simbólica y cotidiana con el petróleo, un proceso de comunión entre la vida humana y la industrial, cristalizado en un imaginario social que otorga un halo sagrado al recurso energético. Dicho proceso supone la naturalización de la presencia del mineral, así como la inevitabilidad de sus efectos e impactos socio-ambientales (aquí agregaríamos urbanos). De tal manera, aquellos barrios que se desarrollaron como campamentos petroleros y se encuentran emplazados sobre pozos petroleros sin remediación (por ejemplo, el barrio Mosconi o el “Km 5”), paradójicamente hoy en día se ubican dentro de las zonas más costosas de la ciudad. Por otra parte, en la zona norte de la ciudad la convivencia cotidiana con pasivos ambientales, ductos y radios de seguridad de pozos petroleros es especialmente grave; no sólo el asentamiento, sino que también escuelas, el hospital o los barrios “consolidados” se ven afectados por la contaminación. La naturalización del petróleo en las vidas cotidianas afecta al conjunto urbano; sin embargo, los discursos estatales organizados en torno a “lo ambiental” parecen emerger con especial potencia como una excusa que respalda las políticas de “apatía tolerante” frente a los asentamientos populares.

Tal como especifica el Informe General Asentamientos Km 8 (2011), para que el asentamiento pueda acceder a un plan de regularización y “urbanización” es central el sellado correcto de los pozos petroleros abandonados. Es por dicho factor que la



regularización de la mayor parte del asentamiento lleva años paralizada. En primer lugar, las gestiones para lograr el sellado de los pozos deben ser tramitadas por el municipio y por la Secretaría de Hidrocarburos de la provincia de Chubut; ninguna de las dos dependencias mostró voluntad política para iniciar tales acciones. En segunda instancia, debe ser asumida y concretada por la empresa concesionaria del suelo, es decir, Cri-Holding. A partir de entonces, los obstáculos comienzan a ser infranqueables. Empresas como Cri-Holding justifican su inacción señalando los elevados costos económicos que supone la remediación de tales “externalidades”, desestimando su responsabilidad y condenando a la comunidad y sociedad en su conjunto a sufrir los daños ambientales. Como señalaba una trabajadora social de la Secretaría de Tierras: “Nos ponen como excusa el precio, lo caro que es sellar un pozo, y esa zona está llena de pozos. Un día te dice que vale 2 millones, otro que vale 1, nadie sabe. Pero es muy caro y no lo van a hacer” (Cuaderno de campo, 2016).

A pesar de que se trata de un contaminante que genera un alto impacto ambiental, el Estado no fuerza a la empresa a cumplir con la ley. Al débil control estatal se suma la falta de información precisa sobre las características (cantidad, ubicación y nivel de actividad) de los pozos petroleros existentes. En una entrevista en la Dirección de Catastro municipal, nos explicaron que las empresas concesionarias suelen contar con mejor cartografía que el propio Estado; no obstante, Cri-Holding nunca respondió a los pedidos estatales de información sobre el área. La falta de datos precisos sobre los pozos y ductos

de la zona aumenta el grado de peligrosidad del sector, dificulta el proceso de remediación ambiental y, por ende, frena la posibilidad de iniciar un plan de regularización del asentamiento.

*La empleada municipal me cuenta que ese mapa lo filtró un conocido que trabaja en la empresa Cri-Holding. Tienen mejores datos que la Secretaría de Catastro o que Hidrocarburos de la provincia. O provincia y municipalidad no tienen los datos o no te los dan. Llamás a Rawson (a la Secretaría de Hidrocarburos de la provincia), preguntas por el lugar, y dicen que no hay terrenos con pozos. Entonces tenés que hacer la mensura sobre pozos. Te dicen nunca pasó nada, Comodoro está llena de pozos y nunca explotó nada. ¿Pero, y si explota? Y además hubo derrames. El empresario traba todo, tiene mucho peso político (Cuaderno de campo, 2016).*

En más de una conversación, empleadas municipales nos explicaban que ningún funcionarix se prestaría a “poner su firma para regularizar algo que es peligroso”. Sin embargo, el municipio recientemente otorgó permisos de urbanización en otros sectores de la ciudad que también padecen de pasivos ambientales producto de la actividad petrolera. Lo más llamativo es que incluso haya procedido de tal modo con el loteo privado “Chacras del Faro”, emplazado sobre tierras explotadas por la propia empresa Cri-Holding. En definitiva, cuando se trata de urbanizaciones para las clases acomodadas, las objeciones desaparecen; asimismo, el Estado favorece la reconversión en agente inmobiliario de una empresa multinacional que debería

ser sancionada por no cumplir con lo establecido por la ley en lo que respecta a remediación ambiental.

En el año 2017 se produjo la rotura de un ducto de petróleo que afectó a varias viviendas del asentamiento; entonces, se puso en evidencia la asociación entre la municipalidad y Cri-Holding. Ante el suceso, los apoderados de Cri-Holding se presentaron como víctimas, denunciando que el crecimiento del asentamiento Km8 entorpece la actividad y productividad normal de la empresa, al sufrir robo de elementos de los equipos de extracción y la disposición de residuos dentro del yacimiento (Revista “Energía. Petróleo, gas y alternativa”, 2014). Omitiendo cualquier responsabilidad de la empresa, el Ministro de Ambiente se limitó a expresar que “el caño que se dañó pasa por debajo del asentamiento que se formó alrededor de los pozos petroleros del sector (...) la empresa ya está trabajando en el saneamiento” (El Patagónico, 2017).

Como caso de estudio, el Km8 deja entrever la manera en que el petróleo, sus daños y remediaciones ambientales, tienden a configurarse selectivamente en el espacio urbano de la ciudad, respondiendo a un proceso desigual de apropiación, ocupación y transformación del territorio (Swyngedouw, 2011; 2018). Asistimos a una asunción arbitraria del discurso ambiental, en función del cual los efectos nocivos del petróleo sólo son asumidos cuando se trata de asentamientos populares. En Comodoro, tal lógica permite re-significar la política urbana municipal que aquí caracterizamos como apatía tolerante; las restricciones hacia los asentamientos populares sitúan a dichas espacialidades en una zona de no derechos (Wacquant, 2007).

#### **4.4.11. La confusión tóxica inhibe los procesos de regularización**

Como plantea Ursino (2012), las percepciones que tienen las poblaciones que habitan un paisaje barrial atravesado por la contaminación y el sufrimiento ambiental pueden llegar a ser variadas, e incluso contradictorias. Efectivamente, entre lxs residentxs del asentamiento las respuestas en cuanto al pasivo ambiental y la contaminación han sido dispares. Al momento de ocupar la tierra, prácticamente ningún vecinxs tenía conocimiento sobre los pasivos ambientales presentes en el lugar; “si no se ven” manifestaba uno de ellos, mientras que otro planteaba que “no había mucha información, así como atribuía su desconocimiento a su lugar de procedencia:

*“... en el Norte viste que no se conocen los pozos... petroleros. Porque si yo hubiera sabido, eh, hubiera averiguado bien. Primero, cómo... cómo era la manera... sino no me hubiera metido. Pero, bueno, ya cometí el error... ahora hay que seguir en el baile” (Entrevista M, 2016).*

Para algunxs habitantes del asentamiento del Km 8, estar rodeadxs de pozos petroleros significa vivir con miedo por no saber exactamente qué hay debajo de sus viviendas. Como anotábamos en un registro de campo: “una vecina cree que vive sobre un pozo que no está sellado, y alega que nadie se hace cargo; otra dice estar casi segura, en cambio, que el pozo que hay en su zona está sellado”. Así, se entrelazan una diversidad de relatos marcados por el desconocimiento generalizado sobre las problemáticas ambientales del espacio que habitan; dicha situación recuerda

lo planteado por Auyero y Swistun (2007) en cuanto a la confusión tóxica como una característica de ciertos territorios atravesados por discursos contradictorios sobre la presencia y los efectos de la contaminación. Determinadxs entrevistadxs alegaron que la incertidumbre ligada con la presencia de factores contaminantes frenó sus expectativas de regularización, así como la planificación de mejoras de sus viviendas.

En otros casos, la falta de información precisa sobre los riesgos a los que lxs vecinxs están expuestxs parece verse mitigada por la naturalización de las consecuencias de la actividad extractiva que, como vimos, comparte la ciudad. Algunxs plantean que los pozos petroleros, al estar inactivos por muchos años, pierden peligrosidad; otrxs vecinxs asumen que el riesgo de habitar no debe ser tal porque “si aquel que trabajó en el petróleo, se colocó ahí... tiene conocimiento” (Entrevista G, 2016). A esto hay que incluir demás situaciones que alimentan los procesos de naturalización sobre el riesgo ambiental, tal como la arbitrariedad estatal al permitir otras urbanizaciones en el mismo sector (caso de las viviendas del IPV), o avalar la instalación de servicios e infraestructura en algunos lotes (por ejemplo, la instalación de la red de gas) a pesar de encontrarse atravesados por las mismas problemáticas. Por otro lado, pocxs entrevistadxs sostenían saber de antemano la existencia de pozos petroleros en el sector, pero entonces alegaban que “no hay miedo ante la necesidad de un lugarcito para dormir que no sea en la calle” (Entrevista C, 2016). Parte de estas posiciones, también encuentran sustento en la idea de que “no hay mucho por hacer”, ya que

*Comodoro está construido sobre miles de pozos. Acá, este barrio... que tienen gas, eh, que está todo legal, tiene un pozo adentro, en esa casa, eh. Bueno, y conozco otras historias, también, como en el Km. 3 que... están arriba de los pozos, así que... si vamos por los pozos... es lo que menos me interesa. Aparte, son pozos abandonados de los años 60 estos que están acá (...) Ese pozo que quedó ahí, eh, a la gente le importa un comino (Entrevista C, 2016).*

Previamente alegamos que la organización barrial es débil. Como hipótesis de trabajo, en esta sección planteamos que la confusión generalizada atenta contra las posibilidades de conformar un colectivo que reclame por la remediación del pasivo ambiental y la “urbanización”. Ciertas zonas puntuales han logrado la regularización, en un caso mediante el sellado previo de un pozo abandonado, y en otro gracias a la reducción del radio de seguridad de otro pozo. No obstante, para la mayoría de lxs residentxs del asentamiento, obtener información precisa sobre la localización y el estado de los pozos se ha convertido en una tarea titánica que frena sus posibilidades de acceder a los servicios básicos. En algunas reuniones de ciertxs vecinxs, se expresó la necesidad de organizarse para presionar en términos institucionales. Asimismo, y aunque por sus propios medios y sin el respaldo de una organización barrial, algunxs habitantes recabaron información en las áreas estatales competentes, como la Secretaría de Hidrocarburos de la provincia o la Subsecretaría de Tierras de la Municipalidad. Una de estas personas consiguió “un mapa con los tres pozos que hay en mi radio”; en esta zona de la ciu-

dad, un mapa con tales características, se convierte en un arma política de discusión en las negociaciones con las autoridades municipales. No obstante, como el mismo informante alegaba, para seguir avanzando “hay que juntar a Tierras con Hidrocarburos... pero en nuestro caso nos frena que falta la firma de Buenos Aires (para obtener información precisa de cada pozo, para desafectarlos, reducir su radio de acción, etc.)” (Cuaderno de campo, 2016). Es decir, lxs vecinxs deben enfrentarse ante un Estado-laberinto: la regularización del sitio donde residen, al encontrarse afectado por pozos petroleros, depende de la buena voluntad y coordinación de una empresa multinacional (Cri-Holding), junto a las diferentes dependencias de los tres niveles estatales: Ministerio de Energía y Minería de Nación, Secretaría de Hidrocarburos de la Provincia del Chubut, Subsecretaría de Tierras y Dirección General de Hábitat de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia. El Estado-laberinto entorpece las posibilidades de acción; el resultado es la confusión de la población, la división entre lxs vecinxs, la resignación, la inacción y una espera eterna.

En los países latinoamericanos que se encuentran atravesados por la industria petrolera, el supuesto auge económico derivado de dicha actividad ocasionó perjuicios especialmente negativos en el hábitat popular (Dureau y Gouëset, 2001; Romeo y Vazquez, 2019). En tal sentido, Auyero y Swistun (2007) proponen el concepto de sufrimiento ambiental para caracterizar el padecimiento social producido por la contaminación del espacio habitado; “son vidas que ocurren usualmente en un ambiente contaminado con graves consecuencias para su salud presente y sus ca-

pacidades futuras” (Swistun, 2013: 288). Así, referentes pertenecientes al “Espacio Comunitario Carlos Mugica” realizaron acciones encaminadas a visibilizar el riesgo tóxico que implica vivir en las inmediaciones de un yacimiento en explotación. En tal sentido, lograron que un médico del Centro de Salud más cercano realice un diagnóstico centrado en lxs niñxs y adolescentes del sector. Dicho profesional detectó problemas de salud recurrentes en la población, tales como desnutrición, dificultades oftalmológicas, déficits de dentición, insuficiencias respiratorias o inconvenientes en la piel. Al consultar a una de las referentes del Espacio Mugica sobre estos temas, nos respondió que dos niñxs que viven “al lado del balancín de petróleo están hospitalizados en Buenos Aires con problemas severos de respiración” (Cuaderno de campo, 2017). Como parte de las gestiones vecinales, desde el Espacio Mugica se movilizaron para realizar un relevamiento sanitario con el fin de determinar si el petróleo en la zona impacta en la salud de lxs niñxs; finalmente, tales medidas no pudieron implementarse, pues no contaron con el debido acompañamiento institucional.



El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

# **#. Reflexiones finales sobre las dificultades del acceso al suelo urbano en Patagonia**

En este último capítulo, retomaremos algunos de los ejes principales que fueron trabajados a lo largo de los diversos apartados. En particular, mediante un ejercicio comparativo, nos interesa profundizar un objetivo específico del proyecto de investigación: la especificidad patagónica en lo que respecta a las dificultades de acceso al suelo y la conformación de asentamientos mediante tomas de tierras. Por consiguiente, el texto se organiza resaltando los denominadores comunes detectados en las distintas localidades patagónicas (que no siempre pueden equipararse con otras regiones del país), las particularidades y diferencias entre las ciudades estudiadas, así como la necesidad de tomar distancia respecto de lo planteado por la bibliografía especializada (la cual, por haber sido mayormente producida en ámbitos metropolitanos, no siempre es aplicable a las ciudades de escala intermedia patagónicas).

En el primer título, retomamos algunos rasgos básicos de la historia urbana patagónica; se trata de recordar ciertos nexos peculiares entre las dinámicas de acumulación de capital y la configuración urbana, sin los cuales no sería posible comprender los procesos de tomas de tierras contemporáneos.

El segundo apartado se enfoca en el recorte temporal de nuestro estudio. La etapa de posconvertibilidad se caracterizó por la paradójica coexistencia de un

significativo crecimiento económico con la intensificación de las dinámicas de expulsión urbana. La construcción masiva de viviendas estatales (y del mercado) no revertió el déficit habitacional; todo lo contrario, el aumento de la cantidad de tomas de tierras reflejó el divorcio entre las políticas de vivienda y del suelo. A su vez, el incremento de los precios internacionales de los *commodities* reforzó una configuración societal basada en modelos monoprodutivos. En Patagonia, dichas dinámicas conllevaron un fuerte aumento poblacional mediante flujos migratorios, así como una mayor demanda de tierra, factores que incidieron en las mayores dificultades por encontrar un lugar donde vivir en la ciudad.

En la tercera sección recuperamos la información más relevante sobre una de las fuerzas fundamentales a la hora de explicar los procesos de expulsión urbana: el mercado inmobiliario. Vimos que en la etapa analizada los precios del suelo se elevaron muy por encima de los ingresos de los hogares; dicho diagnóstico fue especialmente grave en la región patagónica. Además, la falta de regulación política conllevó a que el mercado del suelo limitase su accionar a los sectores que poseen un alto nivel adquisitivo.

El cuarto apartado gira en torno al Estado y las políticas públicas. Entonces, retomamos denominadores comunes en cuanto a planificación urbana en Patago-

nia (siempre supeditada a la principal actividad económica de cada localidad); asimismo, volvemos a la caracterización del modo de proceder estatal mediante una lógica de ensayo y error (destacando cuestiones como el peso de la excepcionalidad en las prácticas urbanísticas estatales). En cuanto a las políticas de construcción oficial de vivienda, evidenciamos la incapacidad estatal para afrontar la magnitud del déficit habitacional en las tres ciudades. En esta sección también consideramos las propuestas estatales en materia de asentamientos populares: encontramos antecedentes de programas de regularización, lógicas de criminalización y/o de erradicación, de relocalización o de “apatía tolerante”; en las tres localidades observamos una tendencia hacia la estigmatización e invisibilización de los barrios surgidos mediante tomas de tierras. Por último, revisamos la existencia de instrumentos de participación de rentas urbanas; si bien en el plano formal observamos diferencias entre las ciudades, lo cierto es que ninguna ha generado diferencias sustanciales en lo que refiere a revertir el déficit habitacional.

El quinto título se centra en la construcción de la ciudad popular. Debido a la insuficiencia de políticas públicas, combinada con la imposibilidad de acceder a una vivienda en función de los precios que ofrece el mercado formal inmobiliario, la expansión de las ciudades se materializa a partir de “la lógica de la necesidad”. En tal sentido, revisamos los procesos de apropiación del espacio; debido a que los mismos son indefectiblemente colectivos, uno de los puntos del apartado consiste en reflexionar sobre los distintos grados de organización barrial observados en las tres ciudades. Más allá de las diferencias entre

las localidades, el nivel de organización barrial es la variable más importante a la hora de lograr la “integración urbana”. A su vez, dedicamos parte de esta sección a examinar cómo los protagonistas de las tomas disputan con el Estado las formas de nombrar a los procesos (las tomas) y los espacios resultantes (los asentamientos). El debate con el enfoque jurídico que descalifica a los procesos y a los espacios en términos de ilegalidad no es meramente retórico: ganar dicha contienda puede incidir en las posibilidades de obtener infraestructura y servicios. Por otra parte, en este título volvemos a las “políticas de cercanías”, las cuales frecuentemente abarcan prácticas informales por parte del propio Estado, así como esfuerzos por invisibilizar a los barrios populares. El modo en que el Estado se hace presente en los asentamientos, también permite reconocer al Estado como un espacio heterogéneo, donde las disputas entre las dependencias estatales forman parte de los procesos de ensayo y error examinados.

El último apartado plantea la necesidad de tomar cierta distancia crítica respecto de las teorías urbanas “nacionales” en el análisis de las tomas de tierras en Patagonia. Es el momento en que retomamos un objetivo que había quedado pendiente de desarrollar: categorías que fueron pensadas en un contexto espacial y temporal concreto (el conurbano de Buenos Aires), y que responden a una escala particular (metropolitana), no pueden ser aplicadas en las ciudades patagónicas (no al menos sin las debidas mediaciones). En dicha sección, concluimos la reflexión sobre los denominadores comunes patagónicos en materia de tomas de tierras, para luego dejar constancia de ciertas especificida-



des propias de las tomas en el contexto bonaerense que, en nuestro país, tienden a universalizarse, interpretándose como lectura “nacional” de la precariedad urbana. Finalmente, el apartado cierra con

unas líneas acerca de la posibilidad (y voluntad) de llegar a una definición propia y compartida sobre las tomas de tierras y la conformación de asentamientos en la región patagónica.

## **Algunas notas sobre historia urbana en Patagonia**

---

Para lograr una mayor profundidad en las explicaciones sobre las dinámicas de tomas de tierras en Patagonia, entendemos preciso realizar previamente una breve síntesis de algunos factores históricos compartidos que condicionan los procesos de acumulación de capital y las configuraciones urbanas del presente en la región.

En primer lugar, recordemos la inclusión tardía y subordinada de la región patagónica al proyecto de constitución del territorio nacional argentino. Dicha incorporación compartió ciertos denominadores comunes: seguramente, el factor más dramático fue el reparto de enormes extensiones de tierras entre pocas familias mediante las prácticas genocidas y la violencia estatal sobre las poblaciones nativas (Bayer, 2010). Dichas dinámicas de acumulación de capital depredadoras, que el marxismo clásico calificó como acumulación primitiva u original, representan un antecedente fundamental para comprender las experiencias de desposesión que registramos en las tomas de tierras en Patagonia.

Otro rasgo común ha sido el enorme peso de las políticas exógenas dictadas desde el Poder Ejecutivo Nacional sobre la región. Durante décadas, las diversas regiones que componen la Patagonia fueron consideradas por el Estado nacional como territorios inmaduros, incapaces de gobernarse y de gozar de un estatuto de ciudadanía (Barros, 2007; Carrizo, 2010); al respecto, recordemos que, en la historia de

nuestro país, las provincias patagónicas estuvieron entre las últimas en ser reconocidas (la provincialización de Río Negro y de Chubut recién se llevó a cabo en 1955).

Por otra parte, las decisiones del gobierno central para la región implicaron diversos intentos de “desarrollo” de polos urbanos y productivos. Frecuentemente, la lógica de dichos polos se estructuró sobre la base de la explotación intensiva de una materia prima determinada; las dificultades para superar los modelos monoprodutivos que afectan a la mayor parte de las ciudades de la región, en buena medida se anclan en tales procesos históricos. A lo largo del proyecto de investigación hemos dado cuenta que las crecientes dificultades de acceso al suelo deben ser entendidas como parte de las contradicciones estructurales que hacen a la producción y reproducción de la ciudad capitalista en su fase neoliberal (Topalov, 1982; Jaramillo 1994). Es en esta dirección que debe interpretarse el impacto de las actividades monoprodutivas en la estructuración urbana y en la definición de los usos y ocupación del suelo de cada una de las ciudades patagónicas analizadas

Con relación al punto anterior, otro aspecto central del desarrollo histórico de las ciudades patagónicas estudiadas se asocia con la conformación de un vínculo de proximidad productiva que genera conectividad sobre los límites de fronteras provinciales (Cipolletti-Neuquén; El Bolsón-Bari-

loche-Esquel; Comodoro Rivadavia-Caleta Olivia), conformando núcleos urbanos desarticulados a nivel provincial. Los kilómetros de distancia de otras ciudades, y en concreto de sus respectivas capitales, es uno de los factores que ha llevado a algunos autores a caracterizar a dichos núcleos urbano-productivos en términos de enclaves económicos (Salvia, 1999).

Finalmente, el imaginario de la Patagonia como “un desierto a poblar” no sólo negó la presencia de pueblos preexistentes, sino que impulsó fuertes flujos migratorios. Lxs colonxs asumieron una serie de privilegios que, como sugieren las categorías de NyC o de pionerxs, hasta el día de hoy estructuran los imaginarios

urbanos locales y criterios de merecimiento de acceso al suelo que, en ocasiones, se sancionan legalmente. Asimismo, los esfuerzos realizados desde la administración nacional por regular la vida social y la espacialidad de localidades ubicadas a miles de kilómetros de distancia, fueron superados por las prácticas cotidianas de lxs pobladorxs; de tal modo, las ciudades se fueron poblando y creciendo más allá de la existencia de normativas sobre el uso del suelo urbano. Desde sus orígenes, en las ciudades patagónicas el orden cronológico de regulación del suelo parece haber sido el siguiente: primero llegaron lxs colonxs y luego, cuando la hubo, la planificación urbana (Bachiller et al., 2015a).

### **Posconvertibilidad: crecimiento económico y desigualdad urbana** \_\_\_\_\_

El período de análisis se encuentra condicionado por la crisis política y socioeconómica que asoló a la Argentina en 2001 y 2002. Durante los primeros años de gobierno kirchnerista, se inauguró una etapa que suele ser denominada como posconvertibilidad, en la cual los índices macroeconómicos mostraron una fuerte recuperación. Vimos que un aspecto central en la estrategia implementada por el kirchnerismo para salir de la crisis consistió en la construcción de viviendas por parte del Estado. Como plantea la bibliografía (Cravino et. al., 2012; Bachiller, 2015), dicha construcción tuvo sus efectos colaterales negativos: se privilegió la generación de empleo por sobre los criterios urbanísticos, ciertas empresas constructoras resultaron las grandes ganadoras del proceso, etc. En este punto, tal vez la crítica central consista en entender que el kirchnerismo concilió una política neodesarrollista en materia de vivienda, con otra

neoliberal en materia del suelo (Reese, 2014). Ante el divorcio de las políticas de vivienda y de suelo, y debido a la falta de voluntad política por generar procesos de desmercantilización del suelo, el mercado continuó operando sin restricciones, imponiendo condiciones que derivaron en el incremento de las dinámicas de desigualdad urbana. Además, los destinatarios de los programas de viviendas no fueron los sectores más vulnerables de la población. Más aún: debido al constante encarecimiento del suelo urbano, y más allá de las coyunturas de mejoras salariales, incluso la mayoría de lxs trabajadorxs formales vieron restringidas sus posibilidades de acceso al suelo. En consecuencia, durante el período estudiado, el capital se valorizó construyendo cientos de miles de viviendas, pero, paradójicamente, aumentó la cantidad de personas que no podían acceder a un hogar propio. Así, a pesar de que el Estado reasumió un rol activo en la

inversión de la obra pública, la desigualdad en la distribución intensificó el modelo de segregación social y espacial (Reese, 2006). No es de extrañar que, durante tales años, las tomas de tierras como mecanismo de acceso informal al suelo urbano se hayan recrudecido. Una aclaración antes de continuar: otra peculiaridad del período consistió en una mayor disponibilidad de ingresos monetarios para los sectores populares (obviamente, esta generalización no incluyó a muchísimas familias). En tal sentido, la proliferación de tomas de tierras durante la etapa de posconvertibilidad, también se explica por cierta racionalidad económica: a diferencia de otros tiempos, la gente sabía que con el nivel de excedentes logrados podría construir y mejorar gradualmente sus viviendas, pero lo cierto es que ni siquiera en tal escenario de “bonanza” el dinero ahorrado alcanzaba para comprar un lote (mucho menos edificado).

En la región patagónica, el proceso nacional de crecimiento macroeconómico no revirtió la configuración societal en torno a determinados modelos monoprodutivos. Por el contrario, siguiendo lo sostenido por la bibliografía que caracterizó a la etapa de posconvertibilidad como el “Consenso de los *Commodities*” (Svampa, 2013), el perfil monoprodutivo parece haberse intensificado. Dichos modelos demandan grandes extensiones de superficie que inhabilitan posibles usos residenciales y otras formas de producción (como la de pequeños productores), profundizando las desigualdades socioterritoriales. Lo recién planteado es claramente visible en Cipolletti, ciudad que en el pasado tuvo una mayor diversidad productiva, donde las expectativas que genera Vaca Muerta homogeneizaron al territorio en torno a dos rentas (la pe-

rolera y la inmobiliaria) que compiten imposibilitando otros usos del suelo. Dichas afirmaciones son extensibles a Comodoro, donde el petróleo continúa sobreterminando la vida social y la morfología urbana, y a Bariloche, en la cual la renta turística y el mercado inmobiliario local se orientan a una “migración por amenidad” que consume vastas extensiones de tierra, encareciendo los precios del suelo y restando posibilidades de encontrar un sitio donde residir a un porcentaje significativo de la población.

La etapa de posconvertibilidad se desplegó en un contexto internacional de extraordinaria alza de las materias primas (y, en general, de las mercancías con bajo valor agregado), el cual hizo muy difícil cuestionar al “Consensus de los *Commodities*”. En Patagonia, dicho escenario dominado por el *boom* de los *commodities* conllevó un fuerte incremento poblacional mediante flujos migratorios. De hecho, si algo caracteriza a las ciudades estudiadas es una tasa de crecimiento poblacional muy superior a la media nacional. Si en el período intercensal 2001-2010 el promedio nacional de crecimiento poblacional fue del 11,4 %, en Comodoro dicha cifra ascendió a 29 %, en Bariloche a 21,2 %, mientras que el incremento poblacional en el conglomerado Cipolletti-Neuquén-Plottier fue de un 17,27 %.

Una vez más, constatamos que las actividades económicas preponderantes (ya sea el extractivismo petrolero o el turismo) han sido claves en los procesos de valorización y consiguiente estructuración del territorio. El aumento desmedido de la población provocó un alto consumo de suelo con baja densidad (frecuentemente, en terrenos poco aptos para ser habitados), generando una trama urbana exten-

sa, fragmentada, poco consolidada y con marcados déficits de infraestructura urbana. Asimismo, en las tres localidades, la expansión inconexa de emprendimientos privados y/o públicos, más las tomas de tierras, marcaron un patrón de crecimiento caracterizado por la proliferación de fragmentos que sólo logran su conexión con la mancha urbana a partir del crecimiento intersticial multidireccional (al respecto, ver los cortes temporales 2003, 2010, 2015/2017 presentes en las Figuras anexas 1, 12 y 21). En definitiva, el crecimiento poblacional explosivo ha sido un factor decisivo en la expansión de los asentamientos mediante tomas de tierras, así como en la incapacidad de las políticas locales ante fenómenos que responden a una dimensión nacional, cuando no global.

En relación a los asentamientos populares, en las tres localidades detectamos una conexión con la trama urbana, donde dichos asentamientos se encuentran próximos o colindantes con los barrios preexistentes y en gran medida responden a fragmentos dispersos de la mancha urbana.

Recuperando información del RENABAP, única base de datos común a las tres localidades, y comparando con asentamientos de las áreas metropolitanas del país, observamos algunos rasgos similares: la diversidad en cuanto al tamaño (la cantidad de familias no suele ser tan numerosa) y la

forma de los asentamientos (en líneas generales, no se trata de grandes superficies, ni se encuentran altamente densificados), las fechas de surgimiento de los asentamientos (la mayoría son posteriores al 2000), o el nivel de precariedad. En cuanto al último punto, pese a que la mayoría de los asentamientos posee una o dos décadas de existencia, el 80 % en Cipolletti, el 60 % en Bariloche, y el 90 % en Comodoro no cuenta con ninguna seguridad en la tenencia de la tierra (título de propiedad, boleto de compra-venta, u otro documento que brinde seguridad a la tenencia). En tal sentido, más allá de posibles objeciones a cómo el RENABAP construyó la categoría de precariedad (sin unificar criterios y a partir de la percepción del sujeto) generando un semáforo analítico que determina tres posibles niveles, el dato es que en las tres ciudades aproximadamente el 60 % de los asentamientos fue calificado con un nivel medio de precariedad.

Las transformaciones territoriales ocurridas en las últimas décadas han tenido una fuerte repercusión territorial. Consecuentemente, las luchas por el acceso al suelo se agravaron en la región patagónica, e incluyeron no sólo a las reivindicaciones históricas de pueblos originarios (Agosto y Briones, 2007), sino también demandas urbanas de grupos que no lograron contar con un espacio digno de residencia.

## **Precios del mercado del suelo y desigualdad urbana en Patagonia** \_\_\_\_\_

Para explicar las dificultades de acceso al suelo y la consiguiente expansión de asentamientos informales, nos detuvimos en el funcionamiento del mercado del suelo. Vimos que el período estudiado se caracterizó por el incremento constante del precio del suelo (medidos en dólares), en

un nivel muy superior a los aumentos salariales (pesificados). El esfuerzo monetario para alquilar o comprar una vivienda no solamente fue cada vez mayor; asimismo, se ensanchó la brecha en la capacidad adquisitiva entre quienes perciben salarios mínimos/promedios en relación a quienes

gozan de salarios vinculados con sectores como el petrolero. Si bien el período analizado podría ser caracterizado como de “bonanza”, los efectos colaterales del “desarrollo”, en materia de acceso al suelo y la vivienda fueron claros: el poder de compra se redujo (incluso cuando los salarios crecieron, nunca lo hicieron con el dinamismo que tuvo el precio del suelo). Dicho cuadro nos lleva a retratar a la etapa de posconvertibilidad como un período de inclusión precarizada.

En Argentina, el suelo tradicionalmente ha sido concebido como una reserva de valor ante contextos inflacionarios. En la etapa de posconvertibilidad, el exorbitante encarecimiento del precio del suelo se ligó con procesos especulativos que, en el caso de Patagonia, incluyeron a las tres ciudades estudiadas dentro de las más caras del país. Hemos detectado ciertos denominadores comunes entre Bariloche, Comodoro y Cipolletti: en todos los casos, las nuevas viviendas construidas desde el mercado formal del suelo apuntaron a un segmento poblacional reducido, por lo general capaz de apropiarse de una porción de la renta generada por la principal actividad productiva (petróleo y turismo). Es decir, el mercado inmobiliario no se orienta a las clases medias, mucho menos a los sectores populares; de hecho, se desliga completamente de las áreas más extensas de las ciudades, donde residen las clases populares. A su vez, los excedentes de dicha actividad dominante frecuentemente se reinvierten en el circuito inmobiliario bajo la forma de una segunda o tercera residencia. Como sostiene la bibliografía especializada (Baer, 2008; Del Río, Landarg y Arturi, 2014), el valor del suelo se explica por una transferencia del Estado a los propietarios, gracias a la ge-

neración de servicios e infraestructura en la zona donde estos poseen sus terrenos. La renta inmobiliaria, que fue producida colectivamente, es transferida y apropiada por unos pocos propietarios privados (que a su vez disfrutaron previamente de otro tipo de renta, como la petrolera). Así, la especulación inmobiliaria no se limita a los ciclos cambiantes de la economía, sino que se asocia con la falta de regulación estatal sobre los mercados del suelo.

Algunas diferencias detectadas a señalar: solo en Bariloche, ciudad afectada por el turismo internacional, la presencia de capitales extranjeros parece tener un impacto significativo en el mercado inmobiliario local. Del mismo modo, respecto de las otras dos localidades, en Bariloche parece haber una mayor diferenciación entre los agentes encargados de la construcción y los responsables de la comercialización. Siguiendo el plano de las especificidades locales, la particularidad de Comodoro reside en que, históricamente, el valor de uso primordial del suelo no estuvo ligado con la renta inmobiliaria, sino con la petrolera. Por consiguiente, hoy en día la ciudad padece de enormes superficies que se encuentran inhabilitadas, lo cual eleva el precio del suelo disponible.

En definitiva, reiteramos que, en las tres ciudades, las consecuencias de los flujos poblacionales junto con la falta de regulación sobre el mercado del suelo, se expresan en una expansión urbana que ocupa grandes extensiones de tierras, así como en un alto consumo de suelo con baja densidad. Bariloche, Comodoro y Cipolletti comparten una lógica similar: una trama urbana extensa, fragmentada, poco consolidada y con marcados déficits de infraestructura urbana. Otro denominador

común entre las tres ciudades, extensible a tantas otras urbes del país, consiste en la asimetría profunda entre el valor del suelo fiscal (medido en pesos) y el de mercado (valorizado en dólares). De tal modo, los altos costos de la tierra reducen drásticamente las posibilidades de obtención de lotes y construcción de viviendas por parte del Estado.

Una aclaración final: en nuestro estudio, no indagamos en los procesos de mercantilización en los asentamientos. Esta es una línea a explorar a futuro. En todo caso, cabe aclarar que en nuestros

respectivos trabajos de campo no observamos ciertas dinámicas presentes en los estudios sobre asentamientos del AMBA: no verificamos procesos de verticalización (crecimiento en altura de asentamientos consolidados), mientras que las lógicas de inquilinización detectadas han sido tenues (los casos de alquiler en asentamientos no son frecuentes; por lo general, parecen reducirse a redes de inmigrantes). En cambio, sí son significativas las prácticas de compra-venta de lotes, con o sin mejoras (es decir, con construcciones de viviendas, más allá de su nivel de su consolidación).

## **Políticas públicas destinadas a los asentamientos en la Patagonia** —————

Como sostiene Reese (2014) la ciudad es un espacio socialmente construido, en donde múltiples agentes urbanos dotados de distinta capacidad transformadora intentan imponer sus intereses. En tal sentido, el Estado es la única fuerza social capaz de lograr cierto nivel de gestión que articule las políticas urbanísticas, ambientales, sociales y económicas, así como de promover una distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización. En el nivel municipal, la gestión urbana se traduce, entre otras cuestiones, en instrumentos formales de planificación.

El análisis comparativo de las tres ciudades patagónicas nos permitió detectar ciertos denominadores comunes. En primer lugar, en las tres localidades es frecuente escuchar frases que señalan la falta de planificación como responsable de los males urbanos contemporáneos. El trabajo de campo nos permitió tomar distancia de dicho sentido común. Antes que una ausencia, observamos una planificación donde el espacio urbano no quedó supe-

ditado a las necesidades urbano-habitacionales de la población local, sino a los requerimientos de las principales actividades económicas. A su vez, recordemos que los modelos de acumulación mono-productivos, como el turismo en Bariloche y la explotación extractiva de recursos naturales en Comodoro Rivadavia y Cipolletti, suponen ciclos económicos cambiantes que impactan en el crecimiento poblacional y la expansión urbana, dejando un escaso margen de reacción a los gobiernos locales. Sabemos que, en sociedades capitalistas, el mercado es el principal mecanismo de asignación de usos y precios del suelo en las ciudades (Abramo, 2012); al no regular dicho mercado, el Estado no cumple con uno de sus roles centrales: ser un agente con capacidad de transformar el territorio, garantizando el acceso al hábitat para los sectores populares. En el caso de Bariloche, dicha situación se combina con el componente paisajístico como una variable que acentúa los privilegios ligados con la localización del lote. Consecuente-

mente, en las tres localidades estudiadas, verificamos que las políticas públicas intentan responder a los requerimientos generales de acumulación de capital, incluso sin saber bien cómo hacerlo, de allí que la forma que adquieren es la del proceso de ensayo-error (Álvarez y Bonnet, 2018).

En segunda instancia, destacamos un tema central para la presente obra: la planificación urbana por lo general no tiene en cuenta a los procesos de autoproducción del hábitat. Más aún, los Planes Estratégicos y los Códigos Urbanísticos existentes tampoco suelen contemplar una reserva de tierra para planes habitacionales o loteos sociales.

En tercer término, antes que una falta de planificación, observamos sucesivas planificaciones inconexas y desarticuladas. Nos referimos a un mosaico de normativas que producen una gestión territorial conflictiva, atentando la capacidad estatal de direccionar el desarrollo urbano. En Bariloche, Cipolletti y Comodoro, el ordenamiento local dispone de múltiples instrumentos técnicos, pero los mismos no se articulan en torno a una planificación integral común. En el caso de Bariloche, dicha situación se traduce en la superposición de dos códigos urbanos vigentes (Código Planeamiento 80, y Código Urbano 95, parcialmente aprobado), un Plan Estratégico inconcluso y la sistemática aplicación de excepciones normativas. Comodoro lleva años esperando la sanción de un Código Urbanístico; por consiguiente, los funcionarios municipales se orientan apelando a un proyecto de código que nunca fue reglamentado, mientras que las distintas partes de la ciudad se rigen por diferentes normativas (algo similar ocurre con el Plan Estratégico en Bariloche que, al no

haber sido aprobado, sólo funciona como guía para el planeamiento). En tal sentido, los planteos de Reese (2006:1) son válidos para nuestro caso de estudio: “las normativas urbanísticas analizadas siguen las pautas del planeamiento ‘tradicional’ y de la lógica del ‘zoning’ como criterio básico de sus propuestas, contribuyendo a segregar las diversas zonas y usos urbanos y a reducir los niveles de vitalidad y diversidad urbana”. Por último, la normativa urbana existente se caracteriza por su obsolescencia; el Código Urbano de Bariloche, al igual que la Ordenanza de Uso del Suelo vigente, fueron promulgados hace más de 30 años, por lo cual poseen serias dificultades a la hora de adaptarse a una realidad urbana dinámica y cambiante.

La falta de articulación entre las diferentes normativas se corresponde con el enorme peso que asume la excepcionalidad urbanística en las prácticas estatales. Cada ciudad aplica la excepcionalidad a su manera, pero la misma siempre surge como un instrumento que permite sortear las incongruencias y los límites de la legislación vigente, resolver situaciones de hecho, gestionar conflictos político territoriales, favorecer intereses de particulares, lograr acumulación política y del capital económico, etc. La excepcionalidad no se encuentra contemplada en los instrumentos fundamentales de regulación urbana; por consiguiente, su uso presupone un alto nivel de discrecionalidad. En resumidas cuentas, la excepcionalidad representa una modalidad específica de la política de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018) que caracteriza al Estado; si bien la misma no se limita a los asentamientos surgidos mediante tomas de tierras, si parece tener una especial incidencia sobre dichos territorios.

Toda política de planificación urbana en general, y aquella ligada con el acceso al suelo en particular, se construye sobre la base de ciertos criterios de legitimidad social. El tiempo de estadía en la zona es un elemento fundamental en este tipo de normativas, aunque la misma parece adquirir mayor relevancia en la región patagónica. La antigüedad es un principio de representación de la realidad social que es compartido por la mayoría de la población, por los medios de comunicación y por el Estado local; a su vez, de dicho principio surgen categorías nativas como la de “NyC” o la de “pionerxs” (nociones a cuestionar, entre otras cuestiones, por asumir que la región fue habitada a partir de la llegada de lxs “colonxs”, negando así la preexistencia de los pueblos originarios). En ciudades como Comodoro Rivadavia, el Estado local no toma distancia, sino que legisla en función de dichas representaciones sociales, señalando a la antigüedad de la residencia en la ciudad como un principio central en la adjudicación de tierras fiscales. Al priorizar al lugar de nacimiento y la antigüedad como factor determinante de los distintos grados de merecimiento en la asignación de recursos escasos, municipalidades como la de Comodoro no revierte, sino que incrementa procesos de desigualdad social preexistentes. Sin ir más lejos, este principio reforzó la ocupación de tierras como estrategia de acceso (informal) al suelo para aquellos grupos que no cumplen con los requisitos establecidos por las normativas, ni pueden solventar sus necesidades habitacionales mediante el mercado formal inmobiliario.

La literatura especializada (Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012; Reese, 2014) sostiene que la decisión de centralizar la

construcción de vivienda bajo la modalidad llave en mano suele tener mayores beneficios para las empresas constructoras que para los adjudicatarios finales, históricamente no ha podido resolver el problema residencial, y suele localizarse en áreas periféricas. Dicha afirmación es perfectamente válida para los casos examinados. Asimismo, en las tres ciudades hemos constatado que la cantidad de viviendas construidas por el Estado ha sido mínima respecto del déficit habitacional.

Contamos con bibliografía que plantea la emergencia en la década de 1990 de las cooperativas de trabajo y/o viviendas como una forma de contener el conflicto social (Rodríguez, 2012). Tanto en Cipolletti, Bariloche como en Comodoro, la principal y casi exclusiva vía de acceso a los lotes sociales y a las escasas viviendas oficiales construidas ha sido a través de alguna organización intermedia, como las cooperativas de vivienda o las asociaciones sindicales. Por la relevancia adquirida, entendemos que esta es una de las especificidades patagónicas. En todo caso, las consecuencias negativas de tal manera de proceder son múltiples. Por un lado, destacamos la falta de reglamentación y la incapacidad de fiscalización estatal sobre el precio de venta de las cooperativas y/o sindicatos a sus asociados (a pesar de haber adquirido la tierra a valor fiscal). La sobre ganancia que algunas de estas entidades intermedias “sin fines de lucro” han obtenido, y la pérdida de control de la operatoria por parte de un Estado que de hecho financia la producción de los lotes, nos llevó a definir dicha situación como una privatización de la política habitacional municipal. Asimismo, el nivel de urbanización logrado mediante tales proyectos



ha presentado resultados muy dispares. De igual modo, estas dinámicas reforzaron la fragmentación territorial, así como la incapacidad estatal por articular las distintas zonas que componen la ciudad. Procediendo de tal modo, los sectores que poseen menos capacidad adquisitiva y posibilidades de afiliación a dichas entidades intermedias se han visto excluidos de los programas oficiales de viviendas y lotes sociales.

Resulta complejo tener un panorama certero sobre la magnitud de las viviendas construidas y de los lotes entregados. La falta de datos, que los mismos no sean públicos y de libre acceso, o la presentación “desprolija” de la información, impiden objetivar cuantitativamente los resultados de las políticas de suelo y vivienda. La dificultad para acceder a fuentes de información es otro denominador común especialmente fuerte en las ciudades patagónicas. En ciertos pasajes de esta obra, calificamos el proceder del Estado en términos de “opacidad estratégica”: la ausencia de información cuantitativa es funcional a las prácticas de corrupción en el manejo político del suelo o de la construcción estatal de viviendas (recordemos que, durante el período, el IPV de Chubut fue allanado e intervenido), así como obstaculizan la posibilidad de evaluar las propias prácticas estatales.

A pesar de esta dificultad por obtener estadísticas fiables, el trabajo de campo nos lleva a plantear que la política más frecuente consiste en la entrega de lotes por sobre la construcción y adjudicación de viviendas. Ahora bien, en un porcentaje muy significativo, se trata de lotes sin servicios. Además, la entrega de lotes no tuvo un correlato similar en lo que respecta a la

urbanización de dichas áreas; por consiguiente, en tales casos, la precariedad residencial es incluso más elevada respecto de muchos asentamientos populares. Por otra parte, frecuentemente, los lotes sociales fueron vendidos por las municipalidades a sus actuales propietarios; si bien los precios han sido inferiores respecto del mercado formal del suelo, tales mecanismos excluyen a los sectores más insolventes de la sociedad.

En materia de políticas abocadas a la generación de lotes sociales, se impone considerar las tierras vacantes en cada localidad, así como las ventajas que supondría conformar un Banco de Tierras municipal. Nuevamente, fue imposible basarse en datos oficiales para establecer con claridad la disponibilidad de tierra vacante en cada ciudad; para superar tales adversidades, realizamos un análisis que implicó superponer planos catastrales con imágenes satelitales. Dicho ejercicio da cuenta de la existencia de un porcentaje dispar de tierra vacante en cada localidad, así como diferencias en cuanto al tipo de titularidad de las mismas. Comodoro parece ser el municipio que cuenta con la mayor extensión de tierras disponibles; no obstante, tal diagnóstico no necesariamente implica mayores posibilidades de urbanización, pues un porcentaje muy significativo de estas áreas se encuentran afectadas por el pasivo ambiental que generó la industria extractiva a lo largo de la historia local. Por otra parte, según Reese (2014) la constitución de un Banco de Tierras supone “poner en valor el conjunto de activos físicos del gobierno local para disponer de suelo para la concreción de las intervenciones priorizadas en los Planes, participar en las rentas urbanas que se generen a raíz de las intervenciones

urbanísticas y constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano (...) permite a la autoridad local contar con un stock de parcelas permanente a fin de anular la especulación inmobiliaria frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales". Las tres municipalidades cuentan con un Banco de Tierras; sin embargo, durante el período abordado, dichos Bancos se limitaron a registrar las parcelas de propiedad del municipio, sin desarrollar una política abocada a la obtención y compra/venta de suelo urbano con fines habitacionales, de desarrollo territorial y/o de protección ambiental.

Para finalizar este punto dedicado a las soluciones habitacionales, constatamos que en Bariloche la magnitud de las respuestas estatales en materia de construcción de nuevas residencias llave en mano, y especialmente en la entrega de lotes fiscales (con o sin servicios), parece haber sido muy superior a las otras dos localidades. A modo de hipótesis de trabajo, planteamos que dicho porcentaje puede guardar relación con las alineaciones político partidarias entre los municipios, la provincia y nación en las distintas coyunturas históricas que nos tocó examinar.

En cuanto al análisis de las políticas públicas asociadas directamente con los asentamientos, estas suelen oscilar entre diversas lógicas: detectamos políticas de regularización conviviendo con otras que promueven la erradicación, la relocalización o incluso una política de apatía tolerante para con los asentamientos. Ahora bien, los límites de tales tipos ideales son borrosos, por lo cual no siempre es sencillo distinguir, por ejemplo, entre una regularización y una relocalización.

En este punto, notamos diferencias importantes entre las ciudades. Encontramos similitudes entre Bariloche y Comodoro, donde la política más frecuente para con los asentamientos podría caracterizarse bajo la expresión tolerancia apática. Los asentamientos se expanden, algunos llevan años, cuando no décadas de existencia, y las políticas públicas encaminadas a la urbanización de dichos barrios brillan por su ausencia. Durante el período de estudio, el Estado no apeló a la violencia física; no obstante, al no garantizar servicios, infraestructura y conectividad urbana, condenó a dichos sitios a una precariedad indefinida. Algunos barrios se organizan y demandan al Estado por sus derechos; entonces los servicios gradualmente comienzan a llegar. Pero en este punto se observan diferencias entre las localidades: en Bariloche prácticamente no se generaron dinámicas de regularización dominial; por el contrario, en Comodoro notamos un mayor impacto de programas de mejoramiento barrial como el PROMEBA (aunque nuevamente, se torna preciso tomar distancia y desconfiar de los datos oficiales obtenidos).

En cuanto a la criminalización, en todas las ciudades hemos constatado la presencia de discursos estigmatizantes relacionados con el proceso de ocupación y con los espacios que surgen a partir de las tomas. El Estado y los medios de comunicación locales han sido agentes centrales en la promoción de dichos estereotipos negativos. Al privilegiar un enfoque jurídico, las tomas son interpretadas como actos ilegales que violan un principio fundamental: la propiedad privada. Se trata de poblaciones que deben violar la propiedad privada para acceder a la mis-

ma (Cravino y Fernández Wagner, 2006), factor que lleva a concebir a los asentamientos como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2009). Como planteamos en publicaciones previas, “tal carencia de estatus implica una forma específica de acceso a la ciudad marcada por la falta (o la atenuación) de derechos de ciudadanía (entonces), surgen categorías peyorativas como las de ‘ocupantes’ o ‘usurpadores’, las cuales dejan un estrecho margen de negociación y réplica a quienes viven en dichos sitios socialmente desacreditados” (Bachiller et al., 2015a). En Comodoro, notamos el avance de las medidas represivas contra los asentamientos: la instalación de un 0800 para que los vecinos denuncien nuevas ocupaciones, topadoras demoliendo las bases de una futura vivienda, etc. No obstante, más que las leyes, las burocracias locales son las que deciden sobre la situación de “ilegalidad” de un asentamiento (Azuela, 1993); en tal sentido, confirmamos lo planteado previamente: la mano dura no suele pasar del plano discursivo, las topadoras sólo actúan frente a los inicios de una nueva construcción, etc.

La respuesta suele ser diferente si la toma se lleva a cabo sobre tierra pública o privada; es decir, cuando la ocupación se produce sobre lotes cuyo dueño no es el Estado, el poder judicial actúa inmediatamente en las tres ciudades (luego matizaremos esta afirmación). Tal vez el ensañamiento contra los asentamientos que caracteriza a Cipolletti en parte responde a un mayor déficit de tierra pública, a una mayor presencia de ocupaciones sobre tierra privada. En todo caso, frente a la apatía que mostraron los municipios de Comodoro y Bariloche, el gobierno local

de Cipolletti sistemáticamente criminalizó la problemática del acceso al suelo y la vivienda. El desalojo como una amenaza real, o la persecución de los referentes de los asentamientos, dan cuenta que, en Cipolletti, las fuerzas de seguridad y el poder judicial son dimensiones centrales del Estado local en las políticas públicas ligadas con las tomas de tierras.

Al comparar las tres ciudades, detectamos una diferencia significativa en cuanto a la problematización del acceso al suelo y las políticas adoptadas en tal dirección. Bariloche es la única localidad que incorporó este problema en su agenda pública, hasta el punto de haber declarado la emergencia habitacional durante el período examinado. Del mismo modo, observamos distintos grados de desarrollo e implementación de instrumentos de gestión del suelo; una vez más, al menos desde un plano formal, Bariloche parece tomar la delantera en tal sentido, pues es la ciudad que cuenta con más normativas e instituciones abocadas a distribuir y financiar equitativamente los costos y beneficios de las inversiones públicas (recordemos la creación del Banco de Tierras, o del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social). Sin embargo, la presencia de instrumentos de gestión del suelo en sí misma no garantiza demasiado: tanto Bariloche como las otras dos localidades experimentaron el incremento del déficit habitacional y de los asentamientos populares durante el período estudiado.

Las ciudades examinadas cuentan con algunos instrumentos de participación de rentas urbanas, pero los mismos son escasos, en muchos casos no se aplican (las municipalidades no demuestran voluntad o fuerza política para garantizar

su ejecución), su capacidad de recuperación tributaria es deficiente, etc. Además de una política tibia de creación de lotes sociales, en Comodoro existe un impuesto al terreno baldío; no obstante, su carga impositiva no repercute en el uso especulativo del suelo urbano. Del mismo modo, en esta ciudad se generó una medida de compensación económica dirigida a las empresas petroleras responsables del uso inhabilitante de tierras fiscales para fines urbanos (VDPIM); ahora bien, los resultados alcanzados mediante dicho canon son tan exigüos que bordean el ridículo: solo la empresa estatal YPF negoció con la municipalidad el pago de lo adeudado, y su práctica reparatoria consistió en una obra de equipamiento comunitario (una pileta). Previamente planteamos que las conquistas conseguidas en Bariloche muchas veces no pasan del plano formal. La ciudad turística posee una ordenanza que legisla sobre el “Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial”

(2080/2010); ahora bien, la “recuperación urbana” lograda gracias a esta norma se limitó al pago de una fotocopiadora y una camioneta utilitaria. Sostuvimos que las principales actividades económicas de estas ciudades (turismo, petróleo) son grandes consumidoras de suelo, así como representan fuerzas centrales en los procesos de valorización del suelo y la expansión urbana; sin embargo, las normativas encaminadas a una distribución más justa de los costos del desarrollo urbano no cuentan con la potestad de gravar impositivamente a dichas actividades económicas. Podríamos continuar los cuestionamientos señalando que las tres ciudades adolecen de instrumentos de participación ciudadana. En definitiva, ninguna de estas tres localidades garantiza la ejecución de instrumentos legales que desalienten la especulación, todas adolecen de impuestos inmobiliarios destinados a satisfacer de servicios e infraestructura a otras zonas de la ciudad (Baer, 2008).

## **Disputando con el Estado: toma de tierras, asentamientos y construcción de ciudad popular en Patagonia**

---

En el cuarto apartado vimos cómo, en un contexto de insolvencia generalizada (por lo menos en lo que respecta a los valores del suelo y a las posibilidades de compra de un lote edificado), donde el mercado inmobiliario se focaliza en los reducidos sectores que poseen una alta capacidad adquisitiva, y debido a la insuficiencia de las políticas públicas de suelo y vivienda existentes, la ciudad informal se expande a partir de la “lógica de la necesidad” (Abramo, 2009).

Los procesos de tomas de tierras sólo pueden ser comprendidos en función de las biografías socioresidenciales de sus

protagonistas, las cuales se encuentran fuertemente condicionadas por experiencias de desposesión inherentes a la mercantilización de la tierra y la vivienda. Las experiencias de desposesión obstaculizan la posibilidad de contar con un espacio donde desarrollar la vida, configuran trayectorias “donde la desposesión material presupone un tiempo y un espacio marcados por la necesidad urgente y el sentimiento de incertidumbre” (Ferrero, Gallego, Gallo, Vanini, 2013: pp. 97). Consecuentemente, las tomas deben ser interpretadas como intentos por mitigar dichas experiencias de desposesión a partir de

prácticas de apropiación y/o resignificación de la espacialidad urbana. A su vez, el proceso de apropiación implica modificar el sitio, cambiar su sentido original (remarcando el valor social del espacio, su uso para saldar necesidades vitales ligadas con lo residencial); la apropiación es sinónimo de construir y reivindicar un lugar propio, “poner el cuerpo” en pos de la transformación de un lugar hostil (un terreno baldío) en un hogar (un espacio de pertenencia vital). Finalmente, en una toma, el proceso de apropiación y resignificación es, indefectiblemente, colectivo. Como veremos luego, el nivel de organización barrial fue muy dispar en los asentamientos etnografiados; no obstante, para permanecer en el sitio y para progresar en términos de “integración urbana”, siempre se torna preciso la cooperación entre lxs vecinxs, el reclamo colectivo frente al Estado. Ello es así pues el acceso al suelo no es un problema individual, sino colectivo, asociado con la reproducción de la ciudad y la reproducción social de las condiciones de existencia (Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012).

Las tomas de tierras suelen ser procesos profundamente disruptivos para el sentido común. Recordemos que las mismas son frecuentemente interpretadas desde el Estado y desde los medios de comunicación hegemónicos, a partir de un enfoque jurídico basado en la ilegalidad. Ahora bien, ¿cómo explicar su efecto perturbador? Por empezar, si la producción del espacio abstracto (propio del mercado mundial y del Estado que lo secunda) representa una dinámica de homogeneización de la espacialidad urbana (Lefebvre, 2013), la tendencia a dicha coherencia es contrarrestada por la lucha de clases. Es

decir, los asentamientos populares son una manifestación de la lucha de clases que, con su simple existencia, cuestionan el orden urbano hegemónico (recordemos que los asentamientos no sólo son descalificados como ilegales, sino también como espacios anómicos donde reina la suciedad, el desorden y el caos urbanístico). Al distanciarse del espacio abstracto, el urbanismo que caracteriza a la ciudad informal indefectiblemente es un urbanismo condenado. En segunda instancia, la toma de tierras genera una forma de habitar particular, conlleva procesos de subjetivación y sociabilidades específicas: mediante dichas dinámicas, y por lo menos hasta cierto punto, las personas recuperan la posibilidad de decidir sobre su propia vida (Ferreiro, Gallego, Gallo, Vanini, 2013), dejan de ser víctimas pasivas de la exclusión socio-residencial para convertirse en promotorxs activos en la construcción colectiva de un lugar donde residir en la ciudad.

Son grupos sociales los que se apropian y/o reclaman al Estado su derecho a la ciudad. Operando de tal modo, no sólo desafían el simple nivel de subsistencia al cual se ve condenada la masa poblacional; en ocasiones, el agruparse conlleva la articulación de instancias colectivas, inaugura procesos de resistencia cuyas propuestas pueden radicalizarse. Cuando ello ocurre, “las luchas trascienden los reclamos del acceso a servicios, para transformarse en reivindicaciones de un vivir distinto, con lógicas que subvierten las formas hegemónicas de hacer ciudad” (Ferrero, Gallego, Gallo y Vanini, 2013: pp. 117). Incluso las experiencias que jamás podrían ser catalogadas como un proceso consciente de lucha, como un movimiento social que se ha territorializado, representan una ame-

naza para el orden urbano hegemónico. Los llamados “barrios sin épica” (Soldano, 2010; al respecto, ver el capítulo 4 dedicado a Comodoro Rivadavia) coinciden en este punto con los asentamientos más movilizados: el reclamo colectivo por el derecho de contar con un espacio propio en la ciudad, la ponderación del valor de uso del espacio urbano sobre el valor de cambio, representan experiencias de ese “estar allí desobedeciendo” (Ferrero, Gallego, Gallo y Vanini, 2013). En última instancia, la simple presencia de lxs residentes de los asentamientos (incluso cuando afirman su voluntad de pagar por el lote tomado y convertirse en propietarios), pone en tela de juicio un principio sacralizado en nuestra sociedad: la propiedad privada individual como lógica predominante de acceso al suelo. Es por todo lo expuesto que el Estado, hasta cuando reconoce su incapacidad de ofrecer un sitio donde vivir a millones de personas, suele perseguir a quienes protagonizan la construcción de la ciudad informal.

Uno de los ejes centrales del cuarto apartado consistió en analizar las disputas por las formas de nombrar a los procesos (las tomas de tierras) y los espacios resultantes (los asentamientos populares). Constatamos que las nomenclaturas nunca son neutras. Por el contrario, el poder simbólico estatal se expresa en su capacidad de producir e imponer los principios de división y clasificación de la realidad, transformando en sentido común aspectos de la existencia atravesados por la desigualdad. En tal sentido, Bourdieu (1994) afirmaba que la autoridad estatal emana de su potestad monopólica de nombrar; el sociólogo francés aludía a un poder creador “divino”, capaz de crear nuevas

identidades socialmente legitimadas. En efecto, las políticas públicas reflejan ciertas “racionalidades de gobierno” o “gubernamentalidades”; por consiguiente, un aspecto clave de las políticas es la manera en que inciden en la construcción de nuevas categorías de individuos, en los procesos de conformación de subjetividades.

Es llamativo que, pese a la masiva presencia de la ciudad informal, la irregularidad y la ilegalidad respecto de la tenencia de la tierra y de los códigos de planeamiento urbano hayan sido los elementos más destacados a la hora de definir a los espacios surgidos mediante tomas de tierras (Varela y Cravino, 2008; Massidda, 2019). Es el Estado, y su capacidad de nombrar e imponer los criterios hegemónicos de la realidad, quien determina el estatus jurídico de las zonas que se formaron a partir de ocupaciones de tierras. El derecho, basado a su vez en el principio de propiedad, establece una frontera que separa y coloca a quienes son tildados como “ilegales” en un campo social de no ciudadanía. A partir de entonces, surgen categorías que condenan a las tomas y a sus protagonistas (“usurpaciones”, “asentamientos ilegales”, etc.); dichos rótulos dejan a lxs vecinxs en una posición muy incómoda a la hora de negociar con el Estado la obtención de servicios e infraestructura urbana (Bachiller et al., 2015).

En tal escenario, no es de extrañar que las disputas con el Estado por el reconocimiento del derecho a un lugar en la ciudad en buena medida se hayan articulado en torno a cómo nombrar a las dinámicas que permitieron la construcción del espacio vital de residencia. En los diversos capítulos adherimos a una mirada procesual, no sólo porque entendemos que esa es

la forma adecuada de trabajar en ciencias sociales, sino también porque ese ha sido el enfoque que los propios residentes adoptaron al caracterizar a sus lugares de residencia. En las tres localidades, los vecinos organizaron sus relatos destacando la transformación de la espacialidad. Gracias al proceso de conversión de un territorio, mediante el esfuerzo “individual” (aunque prácticamente siempre se trata de familias) y/o colectivo, el espacio que surgió mediante una toma va mutando hacia otra lógica urbana: una extensión en Comodoro, una Junta Vecinal en Bariloche, un barrio en Cipolletti. Una forma de lidiar con el enfoque jurídico propuesto desde el Estado y los medios de comunicación dominantes, consiste en resaltar la metamorfosis del espacio como fruto del propio esfuerzo: fue la agencia, el trabajo (muchas veces colectivo) el que construyó un lugar de pertenencia en donde antes no había nada<sup>92</sup>.

El apartado dedicado al modo en que los sectores populares protagonizan la construcción de la ciudad informal, nos permitió profundizar en las intervenciones “concretas” del Estado en los asentamientos populares. Optamos por desarrollar ciertos casos de estudio, para así pasar de una lógica “macro” a una aproximación “micro”. El examen de la “política de cercanía” (Maneiro, 2015) nos llevó a destacar la relevancia de ciertas instituciones en la articulación entre el Estado y los barrios

populares: es lo que ocurre, por ejemplo, con las Juntas Vecinales en Bariloche o con las Uniones Vecinales en Comodoro (en Cipolletti no observamos entidades similares). A su vez, etnografiar al Estado tomando al barrio como unidad de análisis, nos lleva a afirmar que la presencia estatal no siempre opera desde una lógica formal e institucionalizada; ciertas prácticas, en muchos casos muy próximas a lo que la bibliografía especializada califica como clientelismo, ocupan un lugar significativo en las posibilidades de integración urbana de los asentamientos populares.

Si bien las políticas públicas destinadas a los asentamientos varían en cada localidad según las coyunturas históricas, detectamos una tendencia compartida en las tres ciudades: los esfuerzos estatales por invisibilizar el problema. No casualmente, en las tres ciudades nos encontramos con “la lógica del mapa en blanco”; es decir, la negación de la existencia de los asentamientos quedó reflejada en una cartografía oficial que omite representar los espacios donde se erigen los barrios populares. Procediendo de tal modo, la mitad de Cipolletti o al menos un tercio de la ciudad de Bariloche han sido deliberadamente silenciadas en la representación estatal de la realidad urbana local. Dichas cifras denotan que es ridículo e insostenible concebir a las tomas como una excepcionalidad urbanística; la racionalidad de este tipo de argumentos sólo se explica con relación a

92. A su vez, la disputa con la acusación de se basa en ciertos principios de legitimidad que exceden las posibilidades de análisis de esta conclusión. Tales criterios pueden basarse en la lógica de la necesidad y el sufrimiento que arrastran las biografías residenciales, en el haber pagado por el lote (aunque no se cuente con un título de propiedad), con criterios de nacionalidad y con el lugar de procedencia (el ser argentino a veces es mencionado como un derecho diferencial sobre los extranjeros), etc. (Bachiller, 2018).

una voluntad política por continuar invisibilizando la magnitud de la precariedad sociourbana, el déficit habitacional, así como el peso de la ciudad informal en el crecimiento urbano. Sabemos que el poder precisa naturalizar las desigualdades para legitimarse. En tal sentido, los discursos mediáticos y estatales sobre las tomas de tierras basados en la ilegalidad, así como la invisibilización de los asentamientos en la cartografía oficial, representan intentos por naturalizar la inacción estatal (cuando no la acción criminalizante) frente a los espacios que surgieron mediante tomas de tierras. La invisibilización es sinónimo de omisión estatal, expresa una voluntad política bien concreta para con los asentamientos: como se sostuvo en el capítulo dedicado a Cipolletti, el Estado no está, estando.

A lo largo de toda la obra se argumentó que sería un error entender al Estado como una entidad monolítica, con una dirección coherente, jerárquica y racional. Por el contrario, el Estado debe ser comprendido como un complejo entramado de relaciones sociales que despliega políticas públicas como un permanente proceso de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018). Por un lado, es la acción territorializada la que define la inclusión de ciertos actores en la implementación de determinadas políticas (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Por consiguiente, es el propio campo el que brinda respuestas sobre cuáles son los agentes claves en el modo en que el Estado se hace presente en el territorio, en la evolución de los procesos de “urbanización” de los asentamientos. Como se puso de manifiesto en el cuarto apartado, los residentxs de los barrios populares son actorxs fundamentales en tales dinámicas.

Mientras ciertas dependencias estatales definen a los espacios surgidos mediante tomas de tierras desde la ilegalidad, otras Direcciones o Secretarías abogan activamente por la “regularización” de los asentamientos. En ciudades como Comodoro Rivadavia, quedó en claro que la Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano representa “la cara social del Estado”, la cual coexiste de manera conflictiva con la Secretaría de Tierras. Así la lógica de ensayo y error también responde a las tensiones internas, y a las decisiones contradictorias en las cuales se objetivan los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social, y que toman al Estado como un campo de disputa (O'Donnell, 1978).

Siempre con relación a las políticas desplegadas en los asentamientos, y más allá de la tendencia común a la invisibilización, notamos diferencias significativas entre las ciudades relevadas. Bajo el riesgo de una simplificación excesiva, dichas diferencias podrían resumirse en un eje que va de la “criminalización” a la “apatía tolerante”.

Vimos que Cipolletti es el ejemplo más acabado de criminalización de los asentamientos, donde se destaca no sólo la presencia policial, sino especialmente la preponderancia del poder judicial en la persecución de los referentxs de las tomas. No estamos en condiciones de responder con certezas respecto al porqué de las diferencias en los niveles de criminalización observados en las distintas localidades. Como hipótesis de trabajo de próximas indagaciones, podríamos señalar la combinación de variables como el nivel de presión por el acceso al suelo en cada localidad, la cantidad de tierra vacante (y



su régimen de titularidad), si las tomas se generaron en tierra privada o pública<sup>93</sup>, la tradición y el “orden” urbano respecto a la presencia de tomas en la historia urbana local, etc. Por sobre todas las cosas, intuimos que los niveles de criminalización guardan una relación directa con el grado de organización de los asentamientos. De hecho, en Cipolletti las tomas han logrado un mayor nivel de organización, con presencia de fuertes movimientos sociales y reclamos más contundentes respecto a los observados en las otras dos localidades. Si bien no podemos afirmar si la mayor criminalización es consecuencia de un grado superior de organización o si, a la inversa, la organización es resultado de las medidas previas de criminalización, creemos que allí hay un eje a desarrollar en futuros estudios. Por otra parte, la ausencia de un alto grado de criminalización no debe conducirnos a asumir que en Comodoro o en Bariloche las tomas y los asentamientos no son afectados por el estigma. Tal como se sostuvo previamente al tratar sobre la invisibilización, los estigmas territoriales suponen dinámicas de “discriminación estructural” que contaminan a todos los discursos sociales sobre las tomas y los asentamientos, agravando las condiciones de vida y frenando las intervenciones estatales encaminadas a mejorar a dichos barrios (Kessler, 2012). Además, las distancias sociales que afectan a lxs residentes de los asentamientos aumentan cuando los criterios jurídicos se complementan

con discursos xenófobos. En tales ocasiones, el eje ilegalidad-extranjería impide encontrar respuestas a un problema social masivo, ligado con la exclusión socioresidencial.

Para caracterizar el modo en que el Estado se hace presente en los barrios populares de Comodoro, propusimos la noción de “apatía tolerante”. El término “tolerancia” implica que las ocupaciones no suelen ser perseguidas (aunque, en dirección contraria, cabe recordar que en los últimos años se tomaron medidas para erradicar la construcción de nuevas viviendas surgidas a partir de ocupaciones); no obstante, dicha “tolerancia” no presupone el reconocimiento estatal o el despliegue de medidas en pos de “regularizar” los asentamientos existentes (de allí el uso del vocablo “apatía”). Los denominados “barrios altos” constituyen un buen ejemplo en tal sentido: surgidos mediante tomas de tierras durante el primer *boom* petrolero (es decir, hace más de cincuenta años), los mismos continúan en condiciones de precariedad urbana, sin contar con títulos de propiedad, etc. (Bachiller, 2014). La noción de “apatía tolerante” se asimila con el “no estar, estando” en tanto lógica de intervención bien concreta del Estado para con los asentamientos. Sería un error inferir la ausencia estatal, asumir la falta de política en estos barrios; por el contrario, la apatía tolerante representa una política específica cuyo resultado es la precariedad condenatoria. En cuanto a Bariloche, en-

93. Previamente planteamos que, en principio, las tomas sobre tierras privadas poseen una mayor condena que aquellas desplegadas en tierra fiscal. No obstante, contamos con excepciones a esta regla: en Cipolletti, las únicas ocupaciones que fueron condenadas con una sentencia judicial firme se llevaron a cabo sobre suelo fiscal. A su vez, en Comodoro, residentes del asentamiento del km8 que se instalaron sobre tierras de la empresa Petroquímica alegaban que dicho factor los terminó beneficiando, pues simplificó y aceleró las posibilidades de comprar suelo a la empresa (con relación a los tiempos propios de la gestión estatal).

tendemos que la disposición más clásica del Estado local frente a los asentamientos se aproxima a lo descrito en Comodoro bajo la noción de apatía tolerante, antes que a la criminalización analizada para el caso de Cipolletti. En todo caso, y más allá de las diferencias, la apatía tolerante y la criminalización coinciden en un aspecto: la consolidación precaria del hábitat popular.

Coincidiendo con lo planteado por la bibliografía especializada, en las tres ciudades observamos que la posibilidad de avanzar hacia la integración urbana depende principalmente del nivel de organización social del barrio. Ahora bien, las tomas de tierras, ¿indefectiblemente presuponen un proceso colectivo? Si volvemos al caso testigo que seleccionamos para Comodoro Rivadavia, nuestra primera respuesta sería negativa: el asentamiento del km8 se constituye a partir de progresos “individuales” (familiares) en materia de vivienda, sin grandes avances en lo que respecta a las dinámicas de organización colectiva y consolidación del hábitat. En tanto “barrio sin épica” (Soldano, 2010), dicha unidad de análisis nos permitió comprender que las experiencias de sufrimiento socioresidencial de quienes protagonizaron tomas no necesariamente devienen en acciones políticas. Sin embargo, tras analizar el proceso de conversión de la espacialidad (cómo aquello que surge a partir de una toma muta en otra categoría urbana más inclusiva, que puede ser calificada como barrio, extensión, Junta Vecinal, etc.), resulta evidente que incluso en estos casos

el proceso de construcción de la espacialidad barrial es colectivo. Es decir, para conseguir la anhelada “inclusión urbana”, lxs residentxs de los asentamientos populares se ven forzados a colectivizar sus problemas. Esta es una particularidad de las tomas que, hasta cierto punto, comparan con otras formas de hábitat popular.

Las primeras formas de organización suelen vincularse con la reacción de lxs vecinxs ante un eventual desalojo, con la conformación de un merendero, con las gestiones de determinadxs vecinxs solicitando un medidor común a la empresa suministradora del servicio eléctrico, etc. A partir de entonces, pueden surgir (o no) otras formas de organización más amplias y ambiciosas. En nuestro trabajo de campo, detectamos distintos niveles de organización: desde el barrio sin épica analizado para Comodoro, hasta el Barrio Obrero de Cipolletti (donde la presencia de fuertes movimientos sociales resulta clave para comprender los avances y retrocesos en el camino hacia la integración urbana). Un tema que excede a la presente obra pero que aquí debe ser reconocido, es el siguiente: las formas de organización nunca son plenamente autónomas, siempre, en mayor menor medida, se encuentran atravesadas por el accionar estatal<sup>94</sup>. Por otra parte, así como las organizaciones se ven impactadas por el accionar estatal, también el Estado modifica su posición frente a los asentamientos como resultado de las prácticas colectivas de los vecinos. Así, durante las primeras etapas de una toma,

94. Como sostiene Giarretto (2011), desde aproximadamente el 2009, la cooperativización compulsiva se constituyó en un requisito para acceder a recursos estatales; de hecho, en algunos barrios las organizaciones terminaron completando por la gestión de los planes sociales.

los medios de comunicación y el Estado local descalifican a las tomas mediante un enfoque jurídico restringido; no obstante, a medida que la organización barrial se consolida, el Estado se ve forzado a generar otro tipo de intervenciones. Nuevamente, asistimos a un proceso de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018), donde la negociación y la presión son dos elementos fundamentales en la vinculación entre las organizaciones barriales y el Estado: entonces, el peso de la ilegalidad se va diluyendo (aunque reaparece en ciertos contextos, como factor de presión estatal para imponer sus condiciones), y comienzan a surgir otras formas de nombrar al espacio, otras posibilidades de intervención en los asentamientos. A la negociación y la presión debemos sumar el potencial electoral que representan determinados asentamientos; cuando ello ocurre, a los procesos de urbanización se suma otra variable ligada con prácticas estatales informales que la literatura académica suele estudiar como clientelismo.

Plantear que las posibilidades de integración urbana de los asentamientos populares dependen principalmente de su capacidad organizativa, equivale a sostener que aquellos derechos que en otros barrios se encuentran garantizados, en los asentamientos populares deben ser militados frente al Estado. Decíamos que, gracias a la organización, el enfoque jurídico retrocede, y comienzan a surgir otras denominaciones y perspectivas. Es lo que ocurrió con la implementación del RENABAP. Este censo de barrios populares representa un avance que sólo fue posible gracias a años de lucha de innumerables organizaciones sociales. El mismo ubica a la ciudad informal en el centro de la

agenda pública, incentiva a los medios de comunicación a prestar atención al déficit habitacional, visibiliza el problema de los asentamientos. Al figurar en los mapas oficiales, el RENABAP fuerza a las dependencias estatales de las diversas provincias a admitir la existencia de las experiencias populares de construcción de la ciudad; para estas delegaciones, ya no es tan sencillo continuar con la lógica del “mapa pintado de blanco” que criticamos a lo largo de esta obra. Además, la instrumentalización del RENABAP fue importante para correr sentidos a la hora de nombrar: gracias al mismo, el término “barrios populares” comenzó a cobrar fuerza al interior de la administración pública, en detrimento de otros vocablos plagados de connotaciones negativas (como villas, asentamientos irregulares o ilegales, etc.). Finalmente, debido a que el Estado no es una entidad homogénea, sino un campo de disputas, el RENABAP representa un instrumento que otorga legitimidad a lxs funcionarixs que abogan por la “regularización” de los barrios populares.

No obstante, el censo de barrios populares merece diversas críticas. Aunque las mismas no pueden ser abordadas en profundidad en esta conclusión, cabe recordar que el recorte teórico y metodológico del RENABAP dejó fuera del registro a un buen número de barrios populares. Pero los puntos que aquí queremos destacar son otros. En primer lugar, y volviendo al peso de las nomenclaturas oficiales en la conformación de la realidad, modificar la forma de nombrar a ciertos territorios no necesariamente conlleva que el Estado (en sus distintos niveles) cambie su actitud frente a los asentamientos. No debemos asumir un proceso mecánico y lineal

entre la forma de nombrar y la manera de representar la realidad, mucho menos entre tales imaginarios y el tipo de intervención estatal. De hecho, sólo el trabajo de campo situado nos permitirá responder si el término “barrio popular” será de uso masivo en el futuro (tanto en los espacios surgidos mediante tomas como al interior de las distintas dependencias estatales). En segunda instancia, el RENABAP supone el riesgo de homogeneizar la rica y heterogénea experiencia de los barrios populares. Como sostiene Bourdieu (1999), a partir de los censos o de la cartografía, el Estado es responsable de operaciones de totalización y objetivación, unificar y homogeneizar las formas de comunicación y de concebir la realidad. A partir de entonces, los procesos de conformación, las historias particulares, y las caracterís-

ticas de los diversos territorios que surgieron mediante tomas de tierras, se ven simplificadas bajo la noción unificadora de “barrios populares”. El efecto de homogeneización aplasta la diversidad. Por último, el RENABAP presupone otro riesgo: la tentación de promulgar soluciones homogéneas, una política “nacional” enlatada, donde las distintas realidades urbanas son afrontadas a partir de una única respuesta.

Cómo posicionarse frente a los territorios surgidos a partir de tomas de tierras, respetando las especificidades locales, es un desafío que excede al ámbito político. Como veremos en el último apartado de las presentes conclusiones, dicha cuestión también es relevante para reflexionar sobre los debates promovidos por las ciencias sociales de nuestro país.

## **Toma de tierras en Patagonia: acerca de la necesidad de cuestionar la geografía teórica de los estudios urbanos**

---

La literatura académica “nacional” detecta un punto de inflexión en los procesos de tomas de tierras, el cual comienza a materializarse en los años 1980, y justificaría la distinción entre villas y asentamientos en tanto dos tipos de hábitats populares diferentes (Merklen, 2010; Varela y Cravino, 2008). En un país donde el estudio sobre la precariedad urbana surgió y giró principalmente en torno a la villa como principal unidad de análisis, no es de extrañar que la discusión sobre las particularidades de las nuevas modalidades de tomas haya identificado a las villas como referencia ineludible. En todo caso, las narrativas que sostienen una diferenciación radical entre villas y asentamientos se construyeron a partir de una serie

de variables. En primer lugar, si las villas surgieron en un escenario de sustitución de importaciones, los asentamientos proliferaron en un contexto de estancamiento económico y desregulación de los mercados. En segunda instancia, a nivel del trazado urbano, la villa se caracteriza por un crecimiento desordenado que determinó la existencia de calles irregulares y pasillos angostos, así como altas tasas de densificación y hacinamiento; por el contrario, los asentamientos surgieron mediante la planificación de sus pobladores, quienes imitaron a las urbanizaciones formales en cuanto a las dimensiones de los lotes y la cuadrícula urbana. Así, en tercera medida y a diferencia de las villas, el asentamiento supondría una organización y pla-

nificación previa a la toma. Por último, en cuanto a las representaciones sobre el espacio construido, Merklen (2010) plantea la necesidad de detenerse en los procesos de sociabilidad y en la conformación de identidades barriales diferenciales: lxs residentxs de los asentamientos conciben a su espacio en función de una lógica de oposición a un espacio estigmatizado (la villa) y de proximidad a un sitio anhelado (el barrio).

Ahora bien, quienes realizamos investigaciones en ciudades patagónicas nos enfrentamos a un dilema: la teoría urbana se produjo y reflexionó sobre las grandes metrópolis del país. Más aún, en lo que refiere a las tomas de tierras, las narrativas que distinguen a las villas de los asentamientos remiten a un espacio y tiempo concreto: las ocupaciones surgidas a principios de la década de 1980 en el sur y oeste del conurbano bonaerense. Las representaciones geográficas se trasladan de un lugar a otro gracias a políticas públicas “nacionales” que homogenizan la complejidad territorial. Los medios de comunicación son el otro agente fundamental en la imposición de categorías de percepción de la espacialidad urbana; lo cierto es que los medios hegemónicos se localizan, y suelen retratar a la “realidad nacional” desde Buenos Aires. En definitiva, el AMBA en general, y el imaginario social sobre las villas en particular, ocuparon un lugar preponderante en la construcción de las políticas “nacionales” y en los discursos de los medios de comunicación

dominantes sobre la precariedad urbana (más aún sobre las tomas de tierras).

El punto es que, en las tres ciudades estudiadas, la noción de villa no aparece como una categoría nativa central para referirse a la precariedad urbana local<sup>95</sup>; la ausencia de tal noción, expresa la dificultad de analizar realidades urbanas a partir de categorías conceptuales que son tan ineludibles como inadecuadas (Segura, 2015). Por un lado, categorías como la de villa resultan ineludibles para quienes estudiamos procesos de tomas de tierras en ciudades patagónicas, pues los medios de comunicación y las políticas públicas impusieron dicho significante como clave de lectura de la espacialidad urbana “nacional”; el grueso de la teoría urbana “nacional” también se produjo en ámbitos metropolitanos. Por otra parte, categorías como la de villa son inadecuadas, ya que los marcos interpretativos (mayormente generados en el AMBA) impactan, pero no determinan el modo en que los asentamientos populares son percibidos en otras localidades (Bachiller, 2014; Cravino y Bachiller, 2020). Como sostuvimos en investigaciones previas (Bachiller et al., 2015), entendemos fundamental cuestionar la geografía teórica de los estudios urbanos. En tal sentido, el enfoque comparativo nos lleva a identificar una impronta conurbano-céntrica en la interpretación “nacional” de los asentamientos populares. La sobrerrepresentación del conurbano bonaerense en la producción académica sobre tomas de tierras conlleva el riesgo de so-

95. Otras investigaciones centradas en ciudades patagónicas, como la de Ferrari, Kaminker y Velasquez (2019) refiriéndose en general a la provincia de Chubut, coinciden en que la noción de villa no es aplicable en la realidad urbana local.

ciocentrismo: categorías que fueron pensadas en función de un contexto particular son tratadas como universales, son trasladadas mecánicamente sin las debidas mediaciones a escenarios muy diferentes.

Anteriormente afirmamos que en ninguna de las tres ciudades estudiadas la noción de villa resultó relevante para indagar los modos en que la precariedad se expresa en la espacialidad urbana. ¿Cómo explicar dichas diferencias respecto de lo planteado por la bibliografía “nacional” sobre tomas de tierras? Evidentemente, la primera forma de responder dicho interrogante consiste en estudiar la historia urbana de cada localidad, profundizando en dimensiones como el contexto histórico de surgimiento de los diversos hábitats populares, su morfología urbana y configuración espacial (deteniéndonos en ítems como la planificación del espacio y el trazado urbano, las dinámicas de ocupación del espacio, el nivel de densificación, la presencia de servicios e infraestructura urbana, su grado de conectividad), la sociabilidad barrial (especificando el nivel de organización, así como el tipo de vinculación con y las demandas que se formula al Estado), las características sociológicas de lxs residentes, los imaginarios urbanos sobre los distintos tipos de hábitat popular, etc. Para no explayarnos en un punto que supera las posibilidades de estas reflexiones finales,

nos limitamos a plantear la siguiente hipótesis de trabajo (que debería ser corroborada a futuro): comparando lo planteado por la literatura centrada en el AMBA, en las ciudades estudiadas la representación social de los asentamientos no parece estar tan marcada por una lectura moral de degradación de la espacialidad (Bachiller, 2014)<sup>96</sup>. Ello puede ser consecuencia de realidades urbanísticas propias de las ciudades patagónicas; a modo de ejemplo, las dificultades en el suministro de infraestructura y servicios urbanos no representan una particularidad de los barrios informales, sino un déficit compartido por buena parte de las ciudades estudiadas (consecuentemente, el contraste entre los asentamientos y la ciudad formal de algún modo se ve mitigado). A su vez, dicha situación se refleja en el ciclo de urbanización esperado (aunque no necesariamente logrado): como mencionamos a lo largo de la obra, las formas de nombrar a los espacios surgidos mediante tomas denotan un imaginario de transformación positivo, que desemboca en una extensión, en un barrio, en una Junta Vecinal, etc.

Lo recién afirmado no implica asumir que en las ciudades patagónicas los procesos de tomas son inmunes a la estigmatización; los distintos capítulos de esta obra demuestran lo contrario. Si rechazamos el uso de la noción de villa en nues-

96. Para el caso de Comodoro Rivadavia, Bachiller (2014) sostiene que el término villa sólo se hace presente en los discursos nativos en contextos bien específicos: cuando se pretende resaltar la involución de la espacialidad local, advirtiendo sobre la proliferación de una degradación urbana “propia de las metrópolis” (identificada en particular con el conurbano bonaerense) que altera la tradición urbanística local. Por consiguiente, en dicho texto se afirma que la dinámica de estigmatización social no logra anclarse en el espacio comodorense con tanta facilidad como sí ocurre en el caso del AMBA.

tros estudios, fue con el fin de subrayar la necesidad de tomar distancia y reflexionar sobre la historicidad de tal categoría, acerca de su aplicabilidad en otras realidades urbanas del interior del país. En el proyecto de investigación nos interesó discutir con la bibliografía hegemónica sobre la materia, para así detectar denominadores comunes entre lo sostenido por la literatura y los casos empíricos observados, llegar a generalizaciones que refieren a la especificidad de las tomas en la región patagónica, o para analizar las particularidades de cada localidad. Asimismo, dicha propuesta representa la posibilidad de relativizar y resaltar las especificidades propias del fenómeno de la toma de tierras en el ámbito del conurbano bonaerense, rasgos que tienden a “universalizarse”. El análisis comparativo nos permite afirmar que la lectura moral sobre los asentamientos populares es una especificidad muy propia del AMBA. La interpretación de la villa como una espacialidad disruptiva, donde la noción se construye a partir de una serie de barreras simbólicas aparentemente infranqueables (que llevan a retratar a los barrios populares como zonas de pobreza, asistencia, clientelismo y delincuencia), dan cuenta de estigmas cristalizados, de jerarquías urbanas muy consolidadas. Dicha especificidad del AMBA no necesariamente es traspolable a la región patagónica, región donde las fronteras que trazan las jerarquías urbanas parecen ser más blandas y permeables (Bachiller, 2014); por consiguiente, al caracterizar a los espacios urbanos que nacieron de ocupaciones de tierras, optamos por escapar del encierro conceptual que conllevaba el dualismo villa miseria-asentamiento.

Luego de advertir sobre la necesidad

de tomar distancia respecto de la teoría urbana, y de las categorías que nos propone desde una dimensión metropolitana, nos vimos forzados a reflexionar sobre las posibilidades de llegar a una definición común para las espacialidades que surgieron mediante tomas de tierras en Patagonia. ¿Existe una forma patagónica de nombrar a dichos territorios? ¿Es posible (y deseable) generar una noción compartida? En los distintos capítulos que componen este libro, cuestionamos nomenclaturas (villas, usurpaciones) y adjetivos que califican a las dinámicas estudiadas (asentamientos “ilegales” o “irregulares”), así como apelamos a términos como tomas, asentamientos o barrios informales o populares. Concluimos que adoptar una única categoría conceptual implicaría aplastar la diversidad. Aunque en menor grado respecto de las políticas públicas, el mundo académico, en tanto saber experto socialmente legitimado, también incide en la construcción de nuevas categorías de individuos, en los procesos de conformación de subjetividades. No es nuestra intención objetivar la riqueza de sentidos hallada en el trabajo de campo; dicha complejidad, expresada en términos nativos como las de extensión o tomas (con sus diversas acepciones), responde a los procesos históricos particulares de cada localidad. Nuestros esfuerzos por recuperar los modos de denominación locales, evitando trasladar mecánicamente categorías producidas en otras latitudes, se verían frustrados tras adoptar una noción única que homogenice la interpretación de la realidad espacial. En definitiva, y tal como se sostuvo en la introducción del último apartado, la opción por destacar la diversidad de las distintas prácticas colectivas de construcción

del hábitat popular no responde exclusivamente a una decisión académica, sino que se justifica reconociendo la resistencia de dichas experiencias a ser encasilladas bajo una misma categoría.

Antes de concluir, precisamos hacer una aclaración sobre ciertos riesgos implícitos en nuestro propósito comparativo de establecer generalizaciones sobre las tomas de tierras en la región patagónica. En primer lugar, no todo lo que detectamos como aspectos diferentes respecto de la literatura dominante (metropolitanocéntrica) puede ser identificado como una “especificidad patagónica”. Por el contrario, es muy factible que ciertas conclusiones guarden relación con un problema de escala. A modo de ejemplo, el peso de los vínculos personales, el capital relacional como factor preponderante en la asignación de recursos o en la reducción de las distancias y tiempos burocráticos, parece ser una particularidad de las ciudades intermedias que excede a la región patagónica. En tal sentido, puede imputarse como limitación del presente estudio una excesiva lectura sobre el AMBA, en detrimento de aquellos estudios centrados en las tomas de tierras en las localidades más pequeñas del país; dicha literatura aportaría pistas sobre las especificidades patagónicas en esta materia. En segunda instancia, aludir a la Patagonia implica el riesgo de, nuevamente, unificar la diversidad. No es nuestra intención generar nuevos bloques de sentido homogéneos; aquello que

denominamos como “Patagonia” también tiene sus salvedades, sus regionalismos ligados con polos productivos concretos, sus especificidades que se construyeron a partir de procesos históricos (donde las dinámicas de provincialización ocupan un lugar significativo). Un ejemplo concreto en tal dirección: la cuestión de la antigüedad de residencia en la zona, como criterio diferencial de asignación de recursos, parece adquirir una relevancia muy superior en la Patagonia austral<sup>97</sup> respecto del resto de la región.

En resumidas cuentas, nos decantamos por una definición de los procesos (las tomas de tierras) y los espacios resultantes (los asentamientos/barrios populares/informales), capaz de resaltar la experiencia común, más no necesariamente compartida (Segura, 2015). Por un lado, la definición debe ser lo suficientemente general como para captar las vivencias comunes inherentes a residir en un espacio periférico que surgió tras una ocupación. Por el otro, la definición debe priorizar las diferencias de cada experiencia barrial, así como los clivajes de división a partir de los cuales se conforman sociabilidades y grupos específicos al interior de cada asentamiento; nuevamente, las experiencias podrán ser comunes, pero no siempre son compartidas.

Consecuentemente, proponemos entender a los asentamientos populares como experiencias que suponen: espacios urbanos surgidos mediante ocupaciones

97. Además de los trabajos llevados a cabo en Comodoro (Vazquez y Bachiller, 2019), detectamos distintos textos académicos que hacen alusión a la centralidad de la antigüedad de residencia en provincias como Tierra del Fuego (Alcaraz, 2015; Finck, 2016) y Santa Cruz (Rincón Gamba, 2011).



directas y/o zonas que crecen a partir de la venta de tierras por parte de unx actorx que, si bien transgrede la normas urbanísticas, es socialmente reconocidx como “propietarix”; procesos de organización colectiva protagonizados por sujetxs pertenecientes a sectores subalternos despojados que buscan apropiarse de un espacio para vivir en la ciudad; conflictos socio-políticos con los diversos niveles y agencias del Estado, así como con personificaciones del capital propietario y/o inmobiliario; y, finalmente, formas de sociabilidad barriales y comunitarias que posibilitan modos de subjetivación política.

El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

# **Referencias Bibliográficas**

- Abalerón, Carlos A. (1992): “Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal”, Informe final, Biblioteca Fundación Bariloche.
- Abalerón, Carlos A. (2009): “Diferencias y Desigualdades Socio-territoriales en la Patagonia norte de Argentina”, *Revista Líder*, año 11, vol. 15, pp. 179-208.
- Albardonero, M. V., Toro, M. C., Giaretto, M., Tetamanti, J. M. D., Schleifer, P., y Langer, E. (2013): “Debates sobre la desmercantilización de los derechos sociales: Análisis de las políticas estatales de Chile y Argentina en la primera década del siglo XX”. Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; 1; 2013; 126
- Abramo, Pedro (Org.) (2003): *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latinoamericanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras.
- Abramo, Pedro (2008): “El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina”, *Territorios*, n° 18-19, pp. 55-73.
- Abramo, Pedro (2009): “El mercado informal del suelo en las favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes ciudades. Un marco metodológico”. En: Abramo, Pedro (Coord.) *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Coelco Habitare/Finep.
- Abramo, Pedro (2012): “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *EURE*, vol. 38, n° 114, pp. 35-69.
- Abrams, Philip (2015): “Notas sobre la dificultad de estudiar al estado”. En: Abrams, Philip; Gupta, Akhil y Mitchell, Timothy. *Antropología del estado*. México, FCE.
- Alcaraz, Alicia Delia (2015): *Hábitat Popular y Economía Social: Procesos autogestionarios de hábitat popular y políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia*. Tesis de Maestría en Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Alonso Luis E. (1994): “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa”. En: J. M. Delgado y J. Gutiérrez (coords.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
- Álvarez, Gabriel (2015): “Imaginario geográfico del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Territorios otros y región moral en los titulares de las noticias sobre el Conurbano Bonaerense”, *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 17, pp. 13-48.
- Álvarez Huwiler, Laura y Bonnet, Alberto (2018): “Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, vol. 63, n° 233, pp. 169-192.
- Aristizábal, Zulema e Izaguirre, Inés (1988): *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*, Buenos Aires, CEAL.
- Arriagada Luco, Camilo (2000): “Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, *Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL.
- Arribas, Julián (2020): *Ocupaciones de tierras y producción de hábitat. Análisis de las condiciones que posibilitaron la formalización dominial y urbanística en Viedma: los casos del “30 de Marzo y la toma del Barrio Santa Clara*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales Urbanas, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010): Hecho en Argentina, industria y economía, 1976-2007. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1993): “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”, Revista Mexicana de Sociología, vol. 55, n° 3, Julio-Septiembre, pp. 133-168.
- Azuela, Antonio (2007): “Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo” en Smolka, Martín O. y Mullahy, Laura (Ed.) Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy
- Bachiller, Santiago (2014) “Moralidad y representaciones sociales sobre espacios urbanos relegados”, Estudios Sociales Contemporáneos, 10: 79-89.
- Bachiller, Santiago (2015): “Una introducción general sobre las dificultades de acceso al suelo urbano y las tomas de tierras en la Patagonia central”. En: Bachiller, Santiago (Ed.) Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central. Río Gallegos, Miño y Dávila/UNPA Edita, pp. 21-68.
- Bachiller, Santiago (2015a): “Toma de tierras y sentido de pertenencia en Cancha Belgrano”. En: Bachiller, Santiago (Ed.) Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central. Río Gallegos, Miño y Dávila/UNPA Edita, pp. 21-68.
- Bachiller, Santiago; Baeza, Brígida; Vázquez, Letizia; Freddo, Bianca; Usach, Natalia; Kaminker, Sergio y Laztra, Carolina (2015): Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central, Buenos Aires, Miño y Dávila y UNPAEDITA.
- Bachiller, S., Baeza, B., Vazquez, L., Freddo, B. y Usach, N. (2015): “Hay una ciudad informal; o la atendés o no la atendés...”. Revisando el papel que tuvieron las ocupaciones de tierras en la conformación del entramado urbano comodorense. En: Bachiller, S. (Ed.) Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central. Mino y Dávila. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Bachiller, Santiago y Baeza, Brígida (2015): “¿La “cultura de la ocupación”? Caracterizando a las tomas de tierras en el presente comodorense” en Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central”. En: Bachiller, S. (Ed.) Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central. Mino y Dávila. Universidad Nacional de la Patagonia Austral, pp. 125-207.
- Bachiller, Santiago, Usach, Natalia, Chanampa, Magali y Freddo, Bianca (2018): “Mercado del suelo y de la vivienda en una ciudad petrolera: funcionamiento y acceso excluyente”, I Jornadas Platenses de Geografía, 17 al 19 de octubre, Universidad Nacional de La Plata.
- Bachiller, Santiago (2018a): “Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierras en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera”. En: Cravino, Cristina (Coord.) La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas, Buenos Aires, Ediciones de la Universidad Nacional General Sarmiento, pp. 103-122.
- Bachiller, Santiago (2018b): “Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia argentina”, Estudios Atacameños, N° 60, 2018, pp. 275-296.
- Bachiller, Santiago (2019): “Extractivismo, producción y desafío de desigualdades en Argentina”, Revista Mexicana de Sociología, vol. 81, n° 3, pp. 509-534.
- Baer, Luis (2008): “Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política

de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000”, Revista Proyección, año 4, vol. 2, n° 5.

- Baer, Luis (2016): “Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vol 6, pp. 67-76.
- Baer, Luis y Kauw, Marc (2016): “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”, EURE, vol.42, n° 126, pp. 5-25.
- Baeza, Brígida y Lago, Luciana (2015): “Expansión urbana, religiosidad católica y “barrios chilenos” en Comodoro Rivadavia (1950-1973)”. En: Nicoletti, María Andrea; Núñez, Paula y Núñez, Andrés (eds.) Araucanía-Norpatagonia III. Discursos y representaciones de la materialidad, Bariloche, Editorial UNRN, pp. 209-228.
- Baeza, Brígida y Grimson, Alejandro (2013): “Desacoples entre el nivel de ingresos y jerarquías simbólicas en Comodoro Rivadavia. Acerca de las legitimidades de las desigualdades sociales”, Revista Identidades, 10, pp. 01-21.
- Bagnera, Paola (2016): El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano, Buenos Aires, Editorial CLACSO.
- Balbi, Fernando Alebrto (2017): “Servidumbre y emancipación de la comparación”. En: Fernando Balbi (Comp), La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas. Buenos Aires, Antropofagia, 29-76.
- Balbi, Fernando Alberto, Gaztañaga Julieta y Ferrero Laura (2017): “Introducción. Pensar la comparación para pensar comparativamente”. En: Fernando Balbi (Comp), La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas. Buenos Aires, Antropofagia pp. 7-27.
- Bandieri, Susana (2005): Historia de la Patagonia, Buenos Aires, Sudamericana.
- Barenboim, Cintia Ariana (2010): “Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998-2009)”, Revista Proyección, vol. 1, n°8, pp. 1-25.
- Barenboim Cintia Ariana (2013): El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Buenos Aires, Teseo, pp.89-143.
- Barreto, Miguel A. (2011): “Habitat, gestión, participación y pobreza. Desarrollo de pautas programáticas para una política habitacional integral del AMGR”, Cuadernos de Investigación Urbanística, n° 47, pp. 7-17.
- Barreto, Miguel Ángel (2018): “El futuro (deseado) de los asentamientos precarios en América latina”, Oculum, vol. 15, n° 3, Setembro-Dezembro, pp. 353-375.
- Barrionuevo, N. S. (2019): (Re)producción y legitimación de fronteras sociales “establecidas” a partir del segundo boom petrolero (2004-2014) en Comodoro Rivadavia. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de San Martín.
- Barros, Sebastián (2007): “Anormalidad, inmadurez e historia de los territorios nacionales: el caso de Santa Cruz”, Modernidades, Vol. 3, n° 7, pp. 1-21.
- Bayer, Osvaldo (2010): Historia de la crueldad argentina. Julio Argentino Roca y el genocidio de los Pueblos Originarios. Buenos Aires. Ed. El Tugurio.

- Bonnet, Alberto (2018): “Notas sobre la economía y la política en la Argentina reciente”. En: Giaretto, Mariana (Comp.) Luchas territoriales y estado. Criminalización y resistencias en el sur, Fiske Menuco, Publifadecs.
- Bonnet, Alberto (2020): “De la dignidad. Reflexiones sobre la racionalidad de las acciones insurreccionales”, *Conflicto Social*, Vol. 13, n° 24.
- Bourdieu, Pierre (1999): “Efectos de lugar”, en Bourdieu P. (Dir.) *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 119-125.
- Bourdieu, Pierre (1994): “Génesis y estructura del campo burocrático”. Recuperado de <http://sociologíageneral1 sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/213/2014/03/genesis.pdf>
- Briones, Claudia y Morita Carrasco (2006): “La lucha por la tierra. (Neo)indigenismo estatal y producciones indígenas en Argentina (1985-1999)” en Cruz, Enrique y Paoloni, Rosana (Comps.) *La propiedad de la tierra: Pasado y presente. Estudios de arqueología, historia y antropología sobre la propiedad de la tierra en la Argentina*, Anuario del CEIC 3, Jujuy, Alción Editora, pp. 201-228.
- Cabral Marques, Daniel (2019): “Comodoro Rivadavia: una ciudad de reciente integración urbana, de constitución compleja y con dificultades para pensarse/diseñarse a sí misma” en Paredes (comp.) *Comodoro Rivadavia y la catástrofe de 2017: visiones múltiples para una ciudad en riesgo*, Comodoro Rivadavia, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, pp. 103-119.
- Calello, Hugo y Neuhaus, Susana (1999): *Método y Anti-método, diseño y proceso de la investigación en ciencias humanas*, Bs. As., Ed. Colihue.
- Camelli, Eva y Snitcofsky, Valeria (2013): “La «villa» de Buenos Aires. Génesis, construcciones y sentidos de un término”, *Café de las Ciudades*.
- Cañuqueo, Lorena, Kropff, Laura, Pérez, Pilar y Wallace, Julieta (2019): *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente*, Viedma, Editorial Universidad Nacional de Río Negro.
- Capdevielle, Julieta, de la Vega, Candela. y Villegas Guzmán, Sabrina (2013). “Terrenos de resistencia: prácticas colectivas y modos de intervención estatal en los barrios.” En Núñez, A. (comp.) *Tiempos itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas*. Mar del Plata: Eudem, pp. 247-283.
- Capello, M., Galassi, G., & Cohen Arazi, M. (2012): “El problema del acceso a la vivienda para la clase media argentina, a la luz del PROCREAR”. *Monitor Social*, 1.
- Carman, María (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Carrizo, Gabriel (2010). *Sindicatos libres, Judas del proletariado argentino. Populismo y sindicalismo en Comodoro Rivadavia durante el primer peronismo*. Tesis doctoral en Estudios Sociales de América Latina, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Casado Izquierdo, José M., y Sánchez Salazar, María (2013): “Coatzacoalcos: Reestructuración urbana e inversión privada en una ciudad media mexicana”, *Eure*, vol. 39, n° 117, pp. 91–116.

- Castells, Manuel (1977): La cuestión urbana, Madrid, SXXI.
- Castells, Manuel (1973): Imperialismo y urbanización en América Latina, Barcelona, Ed. Gustavo Gili.
- Catenazzi, Andrea y Da Representação, Natalia (2004): “La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento”, en Cuenya, Fidel y Herzer (coord.) Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo (2010). “Derecho a la ciudad”. Revista Voces en el Fénix, Año 1, N° 1.
- Chanampa, Magali y Diez Tetamanti Juan M. (2019): “Territorialidades urbanas desde los márgenes y otros centros. El caso del barrio Las Américas en Comodoro Rivadavia, Chubut (Argentina)” en: Baqueiro Brandão P. R. (Org.) Cidades médias e pequenas: reflexões sobre dinâmicas espaciais contemporâneas, Curitiba, Appris.
- Ciuffolini, María (2013): “Un paradigma en construcción: interpretación, poder y subjetivación” en Núñez, A. (comp.) Tiempos itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas, Mar del Plata, Eudem.
- Clichevsky, Nora (Ed) (2002): Tierra vacante en ciudades latinoamericanas, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy
- Clichevsky, Nora (2009): “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”, Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 14, n° 1, pp. 63-88.
- Clichevsky, Nora (2010): “¿La regularización urbana mejora las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos en Latinoamérica?”, Revista PRAIAVERMELHA, vol. 20, n° 2, pp. 117-135.
- Colino, Evelyn del Valle; Dondo Bühler, Mariana Beatriz y Civitaresi, Héctor Martín (2016): “Crisis volcánica y resiliencia de microemprendedores en San Carlos de Bariloche”, 23(2), Revista REDES, pp. 172-186.
- Colino, Evelyn del Valle; Civitaresi, Héctor; Medina, Damián y Cavanagh, Eugenia (2018): “Bariloche, planeamiento urbano, turismo y transformaciones espaciales de una ciudad intermedia”, XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. Interrogantes y desafíos en las territorialidades emergentes, Bariloche, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad, pp. 24- 39.
- Collier, David (1992): “Método Comparativo”. Revista Uruguay De Ciencia Política, (5), 21-46.
- Cordara, Christian; Duarte, Juan Ignacio; Ferlicca, Francesca; Gimenez Hutton, Tobias; Rodríguez, Soledad (2018): ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cravino, María Cristina (1998): “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones” En M.R. Neufeld (Ed.) Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento, Buenos Aires, EUDEBA.
- Cravino, María Cristina (2004): “El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales”, Revista Cuaderno urbano, n° 4, pp. 75-98.

- Cravino, María Cristina (2006): Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana, Bs.As., Editorial Instituto Del Conurbano-UNGS.
- Cravino, María Cristina y Fernández Wagner, Raúl (2006): “Cuestionario a Raúl Fernández Wagner y María Cristina Cravino en vísperas del seminario en la UNGS”. Café de las ciudades, Año 5, N° 49.
- Cravino, María Cristina (2009): “El nuevo horizonte de la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: P. Abramo. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: IPPUR.
- Cravino, María Cristina (2012): “Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires”. Quid 16, n° 2, pp. 154-173.
- Cravino, María Cristina, Juan Pablo del Río, María Graham y Omar David Varela (2012): “Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana”. Autores: En Cravino, María Cristina (Org.) Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Ediciones Ciccus y Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, 2012, 400 pp.
- Cravino, María Cristina (2014): “Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales en el espacio barrial de las villas (favelas) de la Ciudad de Buenos Aires”, Os estudos socioespaciais: cidades, fronteiras e mobilidade humana, pp. 66-80.
- Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel M. (2015): “El macrismo¿ neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 8, n°15, pp. 56-67.
- Cravino, Cristina y Bachiller, Santiago (2020): “Representaciones sociales y estigmatización de asentamientos populares: espacialización diferencial y escalas urbanas (Buenos Aires- Comodoro Rivadavia, Argentina)”. Revista Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy, N° 57, pp. 41-72.
- Cravino, Cristina y Vommaro, Pablo (2018): “Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat”, Población y Sociedad, vol. 25, n°. 2, pp. 1-27.
- Cuenya, Beatriz (1992): “Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina”, Revista Vivienda, vol. 3, n° 3, pp. 36-45.
- Cuenya, Beatriz (2000) “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”. Boletín CF+S 29/30, Notas para entender el Mercado Inmobiliario.
- Davis, Mike (2008): Ciudades de planeta miseria. Madrid, Foca-Akal.
- Decándido, Erika; Ferrero, Marianela; Ghione, Pablo y González, Marilina (2010): “Historia, territorio e identidad: Avances de investigación en un barrio periférico de Villa María”, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre.
- Delgado, Manuel (2013): “El espacio público como representación. Espacio urbano y espacio social en Henri Lefebvre”, En Conferencia en la Ordem dos Arquitectos de Oporto.
- De Mattos, Carlos (2010): “Globalización y metamorfosis metropolitana en América La-



tina: de la ciudad a lo urbano generalizado”, Revista de Geografía Norte Grande, n° 47, pp. 81-104.

- Del Río, Juan P. (2009): “Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el Conurbano Bonaerense”. En Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, UBA.
- Del Río, Juan P.; González, Pablo; Mateucci, Lucía; Politis, Andrés y Relli, Mariana (2015): “¿Cómo construir precios promedio de terrenos a nivel intraurbano? Estrategias para sortear obstáculos metodológicos en el análisis del mercado de suelo en La Plata”, XVII Jornadas de Geografía FaHCE-UNLP, La Plata.
- Del Río, Juan P.; Landarg, Federico y Arturi, Diego José (2014): “La industria de la construcción y el desarrollo urbano, la impronta del mercado inmobiliario neodesarrollista”, Revista Realidad Económica, n° 283, pp. 77-101.
- Del Río, Juan P.; Vértiz, Francisco y Ursino, Sandra (2014): “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana”, Revista Estudios Sociales Contemporáneos, n° 11, pp. 77-86.
- Del Río, Juan P. y González, Pablo (2019): Implementación del programa “Lotes con Servicios” en el marco de la ley de acceso justo al hábitat, Provincia de Buenos Aires. Derecho y Ciencias Sociales. Mayo- Octubre, N° 21. (Derecho, ciudad y propiedad) Pp. 37-59. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNL
- Del Río, Juan P. (2012): El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de Posgrado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Del Río, Juan P. (2014) “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”, Geograficando, vol. 10, n° 2.
- Del Río, Juan P. (2016): “Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro. Cre. Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires”, Revista Estudios Socioterritoriales, n° 19, pp. 135-151.
- Dillon, Beatriz; Cossio, Beatriz y Pombo, Daila (2010): “Valor del suelo urbano en una ciudad intermedia: la volatilidad del capital y sus resultados efímeros”, Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 14, n°. 331 (34).
- Di Virgilio, María Mercedes (2007): Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA)
- Di Virgilio, Mercedes (2011): “La dimensión colectiva del hábitat: Pistas para pensar las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales en el hábitat popular urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar, Buenos Aires, Prometeo, pp. 253 - 283.
- Di Virgilio, Mercedes, Arqueros Mejica, María S. y Guevara, Tomás (2011): “Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, vol. 43, n° 167, pp. 109-129.

- Di Virgilio, María M., Arqueros, Soledad y Guevara, Tomás (2012): “Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)”, *Urban*, pp. 43-60.
- Di Virgilio, María M., Arqueros, Soledad y Guevara, Tomás (2012): “Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 14, n° 1.
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2013): “Producción social del hábitat. Buenos Aires”, *Café de las Ciudades*.
- Di Virgilio, María M., Arqueros, Soledad y Guevara, Tomás (2014): “El derrotero de las políticas de regularización en barrios populares de origen informal en Argentina”, *Brasil y México*, *Revista URBANO*, n° 29.
- Di Virgilio, María M. (2015): “Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda”. *Estudios demográficos y urbanos*, 30(3), 651-690.
- Diez Tetamanti, Juan Manuel (2013): “La vivienda como problema. Aproximaciones a las políticas habitacionales en Chile y Argentina”. En: Giaretto, Mariana; Diez Tetamanti, Juan Manuel; Albardonado, Martín V. y Grinberg, Silvia (Coords.) *Debates sobre la desmercantilización de los derechos sociales. Análisis de las políticas estatales de Chile y Argentina en la primera década del siglo XXI*. Neuquén, Fadecs, Universidad Nacional del Comahue, pp. 49-71.
- Duarte, Juan Ignacio (2020): “Planeamiento urbano y localización de la vivienda construida o promovida por el Estado. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa”, *Nota en Revista Digital Café de las Ciudades*, julio.
- Duhau, Emilio (1998): *Hábitat popular y política urbana*, México, Miguel Ángel Porrúa y UAM-Azcapotzalco.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2004): “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, n° 56, pp. 257-288.
- Dupuy, Luis (2017). “El ipv expropiará tierras en Comodoro”. *Cholila Online*. Disponible en <<http://www.cholilaonline.com/2017/02/el-ipvexpropiara-tierras-en-cro.html>> [última consulta: 16 de febrero de 2017].
- Elorza, Ana.L., Alvarado Rodríguez, Mónica. y Monayar, Virginia. (2019): “¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina”. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 26 (26), 49-68.
- Falú, Ana M., Marengo, María C., Elorza, Ana L. y Monayar, Virginia (2014): “El plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación: Nuevos programas, viejas soluciones”, *1° Encuentro de Investigadores que Estudian la Ciudad de Córdoba*. Córdoba, Argentina.
- Falú, Ana M., Marengo, María C., Elorza, Ana y Monayar, Virginia (2015): “La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba”, *Vivienda y Ciudad*, n° 2, pp. 72-77.
- Fernández, Edésio (2008): “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina.” *EURE (Santiago)*. V. 34, N° 102.

- Fernández Wagner, Raúl (2008): “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”, Cravino M.C. Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, UNGS.
- Fernández Wagner, Raúl (2014): “El paradójico incremento de la desigualdad socioespacial en Argentina en un contexto de crecimiento económico, políticas sociales positivas, y mejoras en términos de justicia social”, XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, La Plata, UPE 11.
- Ferrari, María P. Kaminker, Sergio y Velásquez, Roxana Y. (2019): “Discusiones sobre la conceptualización e identificación de asentamientos informales. Análisis de la realidad en Chubut Encuentro de la Red de Asentamientos Populares. Aportes teóricos y Metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat”, Ponencia presentada en el I. Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, Universidad Nacional de Córdoba. 23 y 24 de mayo.
- Ferrero, María M., Gallego, Ayelén, Gallo, Erika y Vanini, Natalia (2013): “Estar aquí desobedeciendo: Experiencias de desposesión y apropiación en sujetos populares urbanos” en Núñez, A. (comp.) Tiempos itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas, Mar del Plata, Eudem, 93-125.
- Finck, Nadia (2016): La política municipal de producción de suelo y vivienda social en la Patagonia Austral. El caso del Municipio de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego AIAS. Tesis de Maestría en Desarrollo Local, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Autónoma de Madrid.
- Finck, Nadia, Lobato, Sabrina, López, Julieta, Martínez, Ayelen y Moreno Russo, Fernanda (2016): “Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015)”, IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Ensenada.
- Fuentes, Ricardo D. (2007): “El espacio social de 34 hectáreas: 2 de Abril y Unión”, en Fuentes, R. D., Kropff, L., Alejandro, A., & Tissot, A.. Sectores Populares: identidad cultural e historia en Bariloche, San Carlos de Bariloche, Núcleo Patagónico, pp. 87-116.
- Galafassi, Guido P. (2017): “Entre la acumulación primitiva y la reproducción ampliada. Una reactualización del debate y su correlación con la explicación de los conflictos sociales en América Latina”, Política, vol. 54, n° 2, pp. 49-73.
- Gargantini, Daniela, Pasquale, María F. y Garbellotto, Ludmila (2014): “Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 7, n° 14, pp. 202-217.
- Giaretto, Mariana (2010): Estado y tomas de tierras urbanas: aproximaciones a la problemática de la urbanización de los sectores populares: análisis de experiencias concretas del conflicto en la ciudad de Cipoletti, Río Negro, Argentina. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO Programa Argentina - CLACSO.
- Giaretto, Mariana (2010a): “Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad”. Universitas Humanística, 70(70).
- Giaretto, Mariana (2011): Ciudad en conflicto. Un análisis crítico de las relaciones entre Estado capitalista y tomas de tierras urbanas, Fiske Menuco, Editorial Publifadecs.

- Giaretto, Mariana (2018): “Estado y mercado en la producción de ciudad: condiciones de acceso a la vivienda en el Alto Valle de la Patagonia”, Ponencia presentada en VIII Jornadas de Historia de la Patagonia: Miradas sobre el pasado, presente y futuro, CURZA, UNCo, 24 al 26 de octubre.
- Giaretto, M. (2018): “Aportes para un análisis crítico de los procesos de criminalización de las luchas territoriales en el sur de Argentina”, *Entropía*, vol. 2, n° 4, pp. 57-76.
- Giaretto, Mariana (2020): “Criminalización de luchas territoriales en el norte de la Patagonia (2009-2015)”, *Conflicto Social*, vol. 13, n° 24.
- Girola, María Florencia (2007): “Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires”, *Anthropologica*, vol. 25, n° 25, pp.131-156.
- González Carvalaj, María L. (2008): “El barrio son los vecinos”. Cultura e identidad en los procesos de urbanización de villas. Algunas reflexiones sobre el barrio Carlos Gardel”, V Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata.
- González, Rodrigo y Otero, Adriana (2012): “El rol del Estado frente a los procesos de movilidad por estilos de vida en Argentina”. Ponencia presentada en la edición 2012 de las Jornadas de Investigación y Extensión. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue, 19 y 20 de abril de 2012, Neuquén.
- Gorelik, Adrián (2004): *Miradas sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gouëset, Vincent y Dureau, Françoise (2001): “¿Sembrar el petróleo para producir la ciudad? unas enseñanzas del caso de las ciudades petroleras de Casanare, Colombia”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n° 5, pp. 79–104.
- Grippo, Silvia y Visciarelli, Stella (2007): “La acción territorializadora del turismo residencial: su relación con las políticas públicas y la promoción inmobiliaria”, *Ciencias Sociales Online*, vol. 4, n°2, Universidad de Viña del Mar-Chile.
- Guber, Rosana (2004). “Identidad social villera”. En: Boivin, Mauricio; Rosato, Ana y Arribas, Victoria (Comp.), *Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural*. Buenos Aires, Antropofagia, pp. 115-125.
- Guber, Roxana (2011): *La etnografía: método, campo y reflexividad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Guevara, Tomás, Marigo, Pablo, y Cavanagh, Eugenia (2020): “Producción estatal de suelo urbano. Un balance de la política de lotes con servicios en San Carlos de Bariloche (2006-2015)”, II Congreso Internacional De Desarrollo Territorial Nuevos desafíos en la construcción de los territorios. Los desarrollos en América Latina, Bariloche, Argentina.
- Guevara, Tomás y Marigo, Pablo (2019): “Grandes proyectos urbanos en la zona andina de la Norpatagonia Argentina. El caso de San Carlos de Bariloche”, IX Jornadas de Economía Ecológica “Territorios en disputa y mercantilización de la naturaleza. Perspectivas desde el Sur del Sur”, Universidad Nacional de Rio Negro.
- Guevara, Tomás y Nuñez, Paula (2014): “La ciudad en disputa: desarrollo urbano y desarrollo económico en San Carlos de Bariloche”, *Diálogo Andino*, n° 45, pp.153-167.
- Guevara, Tomás; Medina, Víctor y Bonilla, Julieta (2015): “Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche”, *Sudamérica*, N°5, pp. 17-40.

- Guevara, Tomás (2015a): “Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas”, EURE (Santiago), vol. 41, n° 124, pp. 5-24.
- Guevara, Tomás (2015b): ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011), México DF, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guevara, Tomás A. (2016): “¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera”, Cuadernos Metrópole, vol. 18, n° 35, pp. 119-144.
- Guevara, Tomás y Marigo, Pablo (2018): “Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina. La experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte”, Revista latinoamericana de investigación crítica, vol. 5, n° 8, pp. 67-92.
- Guevara, Tomás; Marigo, Pablo y Wallace, Julieta (2018): “Integración sociourbana y políticas públicas: El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina. Decreto N° 358/2017”, Oculum Ensaïos, vol. 15, n° 3, pp. 455-473.
- Guevara, Tomás; Paolinelli, Jorge y Nussbaum, Alejandra (2018): “Evolución y situación actual del hábitat informal en la ciudad”, en Guevara, T. (comp) Urbanización y hábitat en Bariloche. Ciudades que habitan una ciudad, Viedma, Editorial UNRN.
- Guevara, Tomás (2021): Movimientos populares, Nueva Agenda Urbana, Derecho a la Ciudad e integración sociourbana, Mimeo, En edición.
- Gupta, Akhil (2015): “Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado”. En Abrams, P.; Gupta, A. y Mitchell, T. (Ed.) Antropología del Estado. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 71-144.
- Hammersley, Martin y Atkinson, Paul (1994): Etnografía. Métodos de investigación. Barcelona, Paidós.
- Harvey, David (2007): Espacios del capital. Hacia una geografía crítica, Madrid, Akal.
- Harvey, David (2013): Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana, Madrid, Ediciones Akal.
- Harvey, David (1979) Urbanismo y desigualdad social, Madrid, Siglo XXI.
- Heinrich, Michael (2008): Crítica de la economía política: una introducción a El Capital de Marx, Madrid, Escolar y Mayo.
- Hermitte, Esther y Boivin, Mauricio (1985): “Erradicación de villas miseria y las respuestas organizativas de sus pobladores”. En: Bartolomé, Leopoldo (Comp.) Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas. Buenos Aires, Ides, pp. 117- 144.
- Herzer, Hilda y Pérez, Pedro (1993): Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina, Nairobi, UNCHS-Hábitat.
- Herzer, Hilda; Di Virgilio, María M.; Rodríguez, María C., Redondo, Adriana (2008): “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas” en Herzer, H. (Org.) Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Hirsch, Joachim (2005): “¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista?”, Revista de Sociología e Política, n° 24.

- Izaguirre, Inés y Aristizábal, Zulema (1988): Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: CEAL.
- Jaramillo, Samuel (1982): “El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes”, Ponencia presentada en el XIV Congreso interamericano de planificación: “La tierra en el desarrollo urbano”, México, Sociedad Interamericana de Planificación.
- Jaramillo, Samuel (2008): “Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina”, Revista Territorios, 18-19, pp.11-53.
- Jaramillo, Samuel (2009): Hacia una teoría de la renta del suelo urbano, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- Kaminker, Sergio y Velásquez, Roxana (2015): “Programa de mejoramiento de barrios en la Patagonia Central: Regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut”, Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, vol. 18, n.º 18, pp. 89-109.
- Kaminker, Sergio y Velásquez, Roxana (2020): Explicar la segregación, cartografiar el acceso a la vivienda. Políticas y prácticas de expansión residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991-2010). Horizontes Sociológicos (11).
- Kaminker, Sergio (2016): Segregación Residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991-2010) Formas y efectos de una urbanización acelerada en una ciudad intermedia de la Patagonia Central, Tesis para optar al título de Doctor en Sociología, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de General San Martín, Inédito.
- Kessler, Gabriel (2012): “Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular”, Espacios en Blanco - Serie indagaciones, nº 22, pp. 165-197.
- Korol, Claudia y Longo, Roxana (2009): “Criminalización de los movimientos sociales en Argentina”, en Claudia Korol (Coord.) Criminalización de la pobreza y de la protesta social, Buenos Aires, El Colectivo, pp. 13-109.
- Kozulj, Roberto (2016): “Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015”, Documento de trabajo, Bariloche.
- Landriscini, Graciela (2018): “Desigualdad: historia, proyección y territorios. Revisando enfoques en la epidemia neoliberal”, Cuadernos de Investigación. Serie Economía, nº 7.
- Lanfranchi, Gabriel; Realini, Guadalupe y Duarte, Juan Ignacio (2018): “Hacia una legislación del hábitat en Argentina”. Documento de Políticas Públicas/Análisis Nº, 207.
- Lavopa, Alejandro (2007): “La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?”, Realidad Económica, nº 231.
- Laztra, Carolina (2009): La visualidad de la fragmentación social: Imágenes para pensar el espacio urbano. Tesis de grado. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comodoro Rivadavia.
- Laztra, Carolina y Kaminker, Sergio (2015): “Puerto Madryn no es un paraíso: representaciones mediáticas de un asentamiento en la Patagonia”, Question, vol. 1, n.º 48, 413-424.
- Lefebvre, Henri (1974): “La producción del espacio”, Papers Revista de Sociología, vol. 3, pp. 219-229.
- Lefebvre, Henri (2013): La producción del espacio. Madrid, Capitán Swing Libros.

- Lescano, Patricia (2017): "PROCREAR como política anticíclica", Revista Hábitat Inclusivo, n° 9.
- Lindón, Alicia y Hiernaux, Daniel (2007): "Imaginario urbanos desde América Latina: tradiciones y nuevas perspectivas", en: Silva A. (Ed.) Imaginario urbanos en América Latina: urbanismos ciudadanos, Barcelona, Fundación Antoni Tapies, pp. 157-167.
- Lindón, Alicia; Aguilar, Miguel Á.; Hiernaux, Daniel (2006): "De la espacialidad, el lugar y los imaginarios urbanos: a modo de introducción", en Lindón A., Aguilar M.A. y Hiernaux, D. (Coords) Lugares e imaginarios en las metrópolis, México, Anthropos UAM, pp. 9-25.
- Lolich, Liliana (2011): "Los planes urbanos como ordenadores del paisaje cultural patagónico en zonas de frontera. Caso Bariloche (1940-1979)" en Núñez, Paula (Comp.). Miradas Transcorderanas: Selección de Trabajos del IX Congreso Argentino-Chileno de Estudios Históricos e Integración Cultural, IIDyPCa, UNRN-CONICET.
- López Asensio, Guillermo (2007): "El mercado inmobiliario de Rosario. Sus principales características", Duodécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad de Rosario, noviembre de 2007.
- Lovera, Alberto (2014): "El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina", en Ramírez y Pradilla Cobos Comp. Teorías sobre la ciudad en América Latina, México, Ed. UAM.
- Lungo, Mario y Rolnik, Raquel (1998): "Gestión estratégica de la tierra urbana", Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.
- Maldovan Bonelli, Johanna (2018): La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Buenos Aires.
- Maneiro, María (2015): "Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas". Revista Katálisis, 18(1), 62-73.
- Manzano, Virginia (2013): "Tramitar y movilizar: Etnografía de modalidades de acción política en el Gran Buenos Aires (Argentina)", Papeles de Trabajo, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología SocioCultural, n° 25, julio, pp. 60-91.
- Marcus, George (1995): "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography". Annual Review of Anthropology, Vol. 24, 95-117.
- Marcús, Juliana (2010): "Cultura y ciudad: una aproximación teórica y empírica", Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, (59).
- Marcús, Juliana (2017): "Mi casa es esta pieza": migración femenina y precariedad habitacional en la Ciudad de Buenos Aires", Cuestiones de sociología, n° 17.
- Márques, Daniel y Palma Godoy, Mario (1993): Comodoro Rivadavia en tiempos de cambio. Una propuesta para la revalorización de nuestras identidades culturales. Proyección Patagónica.
- Márques, Daniel (2008): "Una ciudad de zonas grises y versiones mitificadas". Confines Arte y Cultura de la Patagonia, N° 9.
- Marshall, Sahlins (1987): Economía de la edad de piedra. Akal.
- Marx, Carlos (1995): El Capital: Crítica de la Economía Política, tomo III, México, Fondo de Cultura Económica.

- Massidda, Adriana (2019): “Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance”, *Quid* 16, n° 10, pp. 301-315.
- Matossian, Brenda (2010a): *Migración chilena y segregación urbana: el caso de San Carlos de Bariloche*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo. Inédita.
- Matossian, Brenda (2010b): “Expansión urbana y migración. El caso de los migrantes chilenos en San Carlos de Bariloche como actores destacados en la conformación de barrios populares”, *Scripta Nova*, vol. 14, n° 331, 76.
- Matossian, Brenda (2014a): “Inserción urbana y desigualdades sociales de migrantes recientes en San Carlos de Bariloche”, *Párrafos Geográficos*, vol. 13, n° 2, pp. 47-75.
- Matossian, Brenda (2014b): “Proceso de expansión urbana, actores y desigualdades”, *Revista Estudios sociales contemporáneos*, n° 10, pp. 59 – 68.
- Matossian, Brenda (2015): “División social del espacio residencial y migraciones. El caso de San Carlos de Bariloche, Argentina”, *Eure*, vol. 41, n° 124, pp. 163-184.
- Medina, Víctor Damián (2013): “Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial”, *Quid* 16, n° 3, pp. 136-156.
- Medina, Víctor Damián (2017a): “Las movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas. El caso de San Carlos de Bariloche”, *EURE*, vol. 43, n° 129, pp. 71-92.
- Medina, Víctor Damián (2017b): “Crecimiento urbano y desigualdad espacial en San Carlos de Bariloche”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 27, n° 2, pp. 101-108.
- Medina, Víctor Damián (2017c): “El crecimiento urbano de una ciudad turística y las políticas de ordenamiento territorial. El caso de San Carlos de Bariloche y el Plan Director de 1979”, *Revista de Urbanismo*, n° 36, pp. 17-32.
- Medina, Víctor Damián (2018): “Dinámica inmobiliaria y acceso al suelo urbano en San Carlos de Bariloche”. *Urbano*, vol. 21, n° 37, pp. 54-67.
- Medina, Víctor Damián; Guevara, Tomás A. y Marigo, Pablo (2018): “Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche”, *Revista Ciudades, Estados y Política*, vol. 5, n° 3, pp. 17-33.
- Méndez, Laura (2010): *Estado, frontera y turismo: historia de San Carlos de Bariloche*. Prometeo Libros.
- Merklen, Denis (1997): “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio, entre las condiciones y las prácticas”: En Pírez, Pedro (Ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito, Olacchi.
- Merklen, Denis (2010): *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003*, Buenos Aires: Gorla.
- Mertins, Günter; Popp, Jürgen y Werhmann, Babette (1988): *Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo. Ejemplos de Latinoamérica y África*. Facultad de Geografía de la Philipps-Universität de Marburg.
- Mitchell, Timothy (2015): “Sociedad, economía y el efecto del estado”. En Abrams, Philippe, Gupta, Akhil, y Mitchell, Timothy (Ed.) *Antropología del Estado*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 71-144.



- Mokate, Karen y Saavedra, José (2004): “La gerencia social y el valor público”, INDES. BID, Washington, Org, 8-12.
- Morales Schechinger, Carlos (2005): “Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías”, Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales Schechinger, Carlos (2007): “Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano”, Mimeo para el EAD del LILP.
- Moss, Laurence (2006): *The amenity migrants. Seeking and sustaining mountains and their cultures*, Trowbridge, Cromwell Press.
- Nardin, Santiago (2020): *¡Los ocupantes, mamá!: acción directa y distinciones sociales en las tomas de tierras de San Francisco Solano*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Antropofagia.
- Nardin, Santiago (2021): *Asentamientos informales y politicidad popular. Las tomas de tierras en San Francisco Solano (1981-2015)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- Núñez, Paula; Matossian, Brenda Y Vejsbjerg, Laila (2012): “Patagonia, de margen exótico a periferia turística. Una mirada sobre un área natural protegida de frontera”, PASOS, Tenerife, vol. 10, pp. 47 – 59.
- Núñez, Andrés, Galarce, Matías y Aliste Almuna, Enrique (2018): “Geografías de lo sublime y el proceso de turistificación en Aysén-Patagonia. Turismo, territorio y poder” en *Araucania-Norpatagonia II*, capítulo 9, Viedma, pp. 249-269.
- O’Donnell, Guillermo (1978): “Apuntes para una teoría del Estado”, *Revista Mexicana De Sociología*, vol. 40, n° 4, pp. 1157-1199.
- Ostuni, Fernando (2009): “El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Ostuni, Fernando (2010): *Políticas nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1981): “The historical formation of the state in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study”, *Latin American Research Review*, vol. 16, n° 2, pp. 3-32.
- Oszlak, Oscar (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas-Cedes. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (2011): “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, pp. 555-584.
- Paolinelli, Jorge; Guevara, Tomás y Oglietti, Guillermo (2014): *Impuesto a los bienes urbanos ociosos. Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*, Viedma, Editorial UNRN.
- Parias Durán, Adriana (2010): “Reseña” de: *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Ur-*

bano. Samuel Jaramillo González. Segunda edición revisada y ampliada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

- Pelli, Víctor (2010): "La gestión de la producción social del hábitat", *Hábitat y sociedad*, n° 1.
- Perez, Germán (2018): *La conurbación en torno a la ciudad de Neuquén. Perspectiva regional y aportes para el ordenamiento territorial*. Tesis de Doctorado en Geografía. La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Pérez Roig, Diego (2014): "Fracturando Argentina. Promoción y resistencias al avance de los hidrocarburos no convencionales" en Composto Claudia (comp.) *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*, Bajo Tierra Ediciones, pp. 149 - 167.
- Peters, Stefan (2016): "Petróleo, política y sociedad en Chubut: reflexiones teórico-conceptuales en torno al rentismo", *Revista Identidades*, Dossier 3, Año 6, pp. 144-164.
- Piovani, Juan I. (2018): "Reflexividad en el proceso de investigación social: entre el diseño y la práctica" en Piovani, J. y Muñoz Terra, L. (comps.) *¿Condenados a la reflexividad? apuntes para repensar el proceso de investigación social*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO y Biblos.
- Pérez, Pedro (2004): "Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires", *Brazilian Journal of Latin American Studies*, vol. 3, n° 5, pp. 73-87.
- Pérez, Pedro (2013): "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina", *Andamios*, Vol. 10, n° 22, pp. 45-67.
- Pérez, Pedro (2018): "Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina", *Revista de Geografía. Espacios*, 8(15), 67-93.
- Piva, Adrián (2015): *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Poggiese, Héctor (2009): "Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos" en Poggiese, H. y Cohen Egler Tamara (comps.) *Otro desarrollo urbano*, Bs. As., CLACSO.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009): *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*, México DF, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, Ronaldo (2002): "Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana", *Revista INVI*, vol. 17, n° 45, pp. 9-57 .
- Reese, Eduardo (2003): "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad", *Curso de Gestión Urbana*, 9 al 19 de febrero de 2003, Lincoln Institute of Land Policy, Lima.
- Reese, Eduardo (2006): "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina", *Medio ambiente y urbanización*, vol. 65, n° 1, pp. 3-21.
- Reese, Eduardo (2011): "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad". *Café de las ciudades*, Año 3, Octubre.
- Reese, Eduardo (2014): *La informalidad agrava la pobreza*. Entrevistado por Lila Pastoriza, para Página 12.
- Regina Abal, Mariana (2011): *La invisibilidad de Cerro Solo. Políticas habitacionales en Comodoro Rivadavia*. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social.
- Relli Ugartamendía, Mariana (2018): *Política de regularización del hábitat popular ur-*

bano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015, Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata.

- Ricardo, David (1973): Principios de economía política y tributación, México, Fondo de cultura económica.
- Rincón Gamba, Laura (2011): "La construcción de la identidad territorial de los nyc ('nacidos y criados') en Santa Cruz, Patagonia austral argentina". Anuario Americanista Europeo, Madrid; Salamanca: REDIAL-CEISAL, 9 (Tema central Identidades movedizas), pp.69-86.
- Rodil, Diego (2015): "Avance de la frontera hidrocarburífera sobre suelo productivo Estación Fernández Oro, Alto Valle del Río Negro", VII Jornadas de la Asociación Argentino Uruguay de Economía Ecológica (ASAUÉE), Neuquén.
- Rodríguez, María F. (2012): Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno. Tesis para optar al título de Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rodríguez, María C. (2010): Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la emergencia y la emergencia de la producción autogestionaria, Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas, (3).
- Rodríguez, María C. y Di Virgilio, María M. (2011): Caleidoscopio de las políticas territoriales, Buenos Aires, Prometeo.
- Rodríguez, María C.; Di Virgilio, María M.; Procipez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana, y Morales, Betsy (2007): Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documentos de Trabajo, 49, CLACSO, 1-92.
- Rodríguez, María C. y Di Virgilio, María M. (2016) Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Rodríguez, Norberto (2019): "Interacciones sociales en la conformación de las ciudades turísticas de montaña. Bariloche, Patagonia Argentina (1991-2006)", Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS, vol. 14, nº 40.
- Rodulfo, María B. (2003): La situación habitacional y las políticas públicas, Urbared.
- Rodulfo, María B. (2008): "Políticas Habitacionales en Argentina estrategias y desafíos", Programa Capacitación Técnicos y Profesionales del IVPBA.
- Rodulfo María B (2009): "Política Federal de vivienda nuevos o viejos dilemas" en Peyloubeth P. y De salvo L. (comp.) Ciencia y Tecnología para el hábitat popular. Articulación de políticas Intersectoriales: científico tecnológicas y de Inclusión Social, Buenos Aires, Nobuko, pp. 93-10.
- Rodulfo, María B., y Boselli, Teresa (2015): "Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales", Vivienda y Ciudad, nº 2, pp. 30-41.
- Rolnik, Raquel (1999): "A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na ciudad de São Paulo", FAPESP-Sudio Nobel, Sao Pablo.
- Rolnik, Raquel (2017): La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas, Santiago de Chile, LOM.
- Rosato, Ana y Boivin, Mauricio (2017): "Las relaciones entre etnografía y comparación en el análisis procesal". En Balbi, F. A. (Comp.). La comparación en antropología: problemas y perspectivas. Buenos Aires, Antropofagia, 77-94.
- Roy, Ananya (2005): "Urban informality. Towards an epistemology of planning", Journal

of the American Planning Association, vol. 71, n° 2, pp. 147–58.

- Ruiz, Manuel (2002): “¿ Quién puede ser inmigrante en la ciudad?”, Gipuzkoako SOS Arrazakeria.
- Salvia, Agustín (1999): “Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general”. En: Salvia, A. (Comp.) La Patagonia de los noventa. Sectores que ganan, sociedades que pierden. Buenos Aires, La Colmena.
- Salvia, Agustín; Fraguglia, Luciana y Metlika, Úrsula (2006): “Disipación del desempleo o espejismos de la Argentina postdevaluación?”, *Laboratorio/n line*, 1(19), 1-1.
- Sautu, Ruth; Dalle, Pablo; Boniola, Paula y Elbert, Rodolfo (2005): *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires, CLACSO.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2005): “Argentina: ¿muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del «modelo de los noventa» al del «dólar alto»”, *Revista Realidad Económica*, n° 211.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2015): “Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina”, *Revista de Economía Política*, vol. 1, pp. 33-54.
- Segura, Ramiro (2015): “Prólogo. Geografías teóricas, sentido común y regulaciones sociales en el acceso a la ciudad en la Patagonia”. En: S. Bachiller (Ed). *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*. Buenos Aires: Miño y Dávila y UNPAEDITA, 69-124.
- Segura, Ramiro y Cosacov, Natalia (2019): “Políticas públicas de vivienda Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”, *Ciencia, tecnología y política*, vol. 2, n° 2, pp. 1-12.
- Serrano Besil, Javier (2013): “Industria y ciudad. Crecimiento urbano de Barrancabermeja, 1926 – 1936”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, vol. 18, n° 1, pp. 127–143.
- Shore, Cris (2010): “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas”, *Antípoda*, 10, pp. 21- 49.
- Silva, Armando (2006): *Imaginario urbanos*, Bogotá, Arango Editora.
- Smolka, Martin (2003): “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, *Land Lines*, vol. 15, n° 1, enero.
- Smolka, Martin y Furtado, Fernando (2014): *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, Ecuador, Lincoln Institute of Land Policy.
- Soldano, Daniela (2010): “Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)”. En G. Kessler, M. Svampa e I. González Bombal: *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Soprano, Germán (2015): “El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispanocolonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX”. *Estudios Sociales del Estado*, V. 1 N 1, primer semestre.
- Suárez Egizabal, Maribel (2003): “Interrelación entre la identidad de barrio y la identidad personal. Un estudio a través de la memoria”, *Zainak*, vol. 24, pp. 787-802.
- Svampa, Maristella (2011): “Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional popular”, *Coyuntura Nuso*, n° 235.
- Svampa, Maristella (2013): “Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 244.

- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014): *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.
- Therbon, Göran (1987) "El ejercicio del poder del Estado. Procesos de mediación" en *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos del estado y Poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*, México, Siglo XXI, pp. 268 a 296.
- Tomas, Francois (1995): "La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina". *Revista mexicana de sociología*, n° 1/95, pp. 27-34.
- Topalov, Christian (1979): *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México, Edicol.
- Topalov, Christian (1984): *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Madrid, Siglo XXI Editores de España S. A.
- Torres, Horacio (1993): "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)", Serie difusión 3, Buenos Aires: FADU-UBA.
- Thwaites Rey, Mabel (2010): "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n° 32.
- Usach, Natalia y Freddo, Bianca Vanesa (2016): "Dispersión y fragmentación socioespacial en el crecimiento reciente de una ciudad petrolera de la Patagonia argentina", *Papeles de Población*, n° 90, pp. 265-301.
- Ursino, Sandra (2012): "Dockemonamour: apropiación simbólica del espacio y sentidos de lugar del paisaje industrial de comienzo del siglo XX". *Aletheia*, vol. 2, num. 4.
- Varela, Omar y Cravino, María C. (2008): "Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención", en Cravino M.C. (Org.) *Los mil barrios (in) informales del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 45-64.
- Varela, Omar y Fernández Wagner, Raúl (2012): "El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA en Cravino, M.C. (Comp.) *Construyendo barrios: transformaciones territoriales de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, CICCUS-UNGS, pp.15-48.
- Valeo, Laura (2016): "Estudio de uso del suelo productivo para el Plan de Estructuración Urbano Ambiental del Parque Tecnológico Productivo Industrial de Bariloche". En: *Plan de Estructuración Urbano Ambiental Parque Productivo Tecnológico Industrial*. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Valles, Miguel (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Ed. Síntesis.
- Vazquez, Letizia y Bachiller, Santiago (2019): "Políticas de acceso al suelo urbano: un análisis sobre la conformación de prioridades y desigualdades en la ciudad de Comodoro Rivadavia durante los últimos 20 años", *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, n° 2, pp. 76-100.
- Vazquez, Letizia (2020): *Políticas urbanas y asentamientos informales en Comodoro Rivadavia*, Tesis de Maestría en Estudios Socioterritoriales, UNPSJB, Inédita.
- Vazquez, Letizia; Kaminker, Sergio y Hiller, Renata (2020): "Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro.Cre.Ar. en la provincia de Chubut", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 9, n° 18, pp. 345-371.
- Veena Das y Deborah Poole (2008): "El estado y sus márgenes. Etnografías Comparadas". *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp. 19-52.

- Ward, Peter (2012): *Third Generation Housing Policies in Consolidated Low-Income Settlements*, Austin, Routledge / Latin American Housing Network, University of Texas.
- Wirth, Margaret (2017): “Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del estado*, Buenos Aires, Herramienta, pp. 401-439.
- Wright, Erik Olin (1992): “Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de estructura de clases”, *Revista Zona Abierta*, N° 59-60, Madrid, pp. 17-126.
- Yujnovsky, Oscar (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Zapata, Yamai y Giaretto, Mariana (2012): “Aportes para el análisis de los conflictos de tomas de tierras: relaciones entre políticas estatales y experiencias concretas” en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre, La Plata, Argentina.
- Zapata, María C. (2017): *La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autosugestión del hábitat*, Buenos Aires, Editorial Teseo.

### **Fuentes secundarias**

- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010, INDEC.
- CSJ 243/2014 (50-R) /CS1 Recurso de Hecho. Romero, Carlos Adolfo y otros s/interdicto de recobrar.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de Chubut (2018). *Panorama Estadístico*, N° 27.
- Encuentro Memoria Verdad y Justicia (2012). Informe sobre criminalización de la protesta. Consultado en: [https://www.anred.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe\\_Criminalizacion\\_de\\_la\\_Protesta.pdf](https://www.anred.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe_Criminalizacion_de_la_Protesta.pdf).
- Expediente N° 26124/12-STJ- “ROMERO CARLOS ADOLFO Y OTROS S INTERDICTO DE RECOBRAR S/ CASACION”.
- Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – UNPSJB (2008). Descripción, caracterización territorial y delimitación de Unidades de Gestión Comunitaria (UGC). Raimondo, A.M (coord.).
- Hábitat III, ONU (2015). Documento temático sobre asentamientos informales. Consultado en: [https://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](https://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf)
- INTA Alto Valle (2017). *Revista FyD* N° 79. Recuperado de: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_revista-79\\_fyd.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_revista-79_fyd.pdf)
- Municipalidad de Cipolletti (2003). Ordenanza 024/03 Aprobación Plan estratégico de Cipolletti.
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (S/F). Segundo Informe Social Censo. Subsecretaría de Tierras. Área Social-Unidad III
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2005). Secretaría de Desarrollo Urbano. Informe Completo Unidad Ejecutora de Ordenamiento Territorial.
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2011). Informe General Asentamientos km8. Pe-

riodo julio 2011-noviembre 2011. Dirección General de Hábitat y Ordenamiento Urbano. Secretaría de Tierras y Hábitat.

- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2012). Ordenanza General de Tierras Fiscales N° 10417.
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2013). Diagnóstico Social PROMEBA III. Secretaría de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos. Subsecretaría del Hábitat y Vivienda Popular. Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano.
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2014). Informe del Censo Poblacional Asentado en zona de Yacimientos de Km. 8. Subsecretaría de Tierras. Área Social-Unidad III.
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2016). 1° Informe diagnóstico de barrios populares de Comodoro Rivadavia. Secretaría de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos. Subsecretaría del Hábitat y Vivienda Popular. Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano.
- Municipalidad de Comodoro Rivadavia (2017). Ordenanza Tributaria Anual N°:12.586/16.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche (1980). Código de Planeamiento . Consultado en: [http://www.digestobariloche.gov.ar/ordenanzas/1979/o-79-169\\_planeamiento\\_codi-go\\_ordenado.pdf](http://www.digestobariloche.gov.ar/ordenanzas/1979/o-79-169_planeamiento_codi-go_ordenado.pdf)
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2011). Plan de Ordenamiento Territorial: Políticas, instrumentos y proyectos para el ordenamiento territorial de San Carlos de Bariloche.
- Ord. de Fondo N° 276/16 y Ord. de Fondo N° 319/17, publicadas en Boletín Oficial 269 y en Boletín Oficial 295 respectivamente.
- Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Página web: [promeba.gob.a](http://promeba.gob.a)
- Registro Nacional de Barrios Populares-RENABAP (2017). Informe General Período 08/2016 a 12/2017. Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Coordinación de Proyectos Socio Comunitarios, Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Reporte Inmobiliario (2015). Informe de venta y alquiler inmobiliario en Argentina.
- Techo (2017). Relevamiento de asentamientos informales.

### **Fuentes periodísticas**

- ADN Sur. 2017. “Saldrán a ofrecimiento público 215 lotes en Km.5”. Consultado agosto 21, 2020. En línea: [https://www.adnsur.com.ar/sociedad/saldran-a-ofrecimiento-publico-215-lotes-en-km-5\\_a5c7d4cbc03be6a4fd85e0972](https://www.adnsur.com.ar/sociedad/saldran-a-ofrecimiento-publico-215-lotes-en-km-5_a5c7d4cbc03be6a4fd85e0972)
- ADNSur (2017): “Saldrán a ofrecimiento público 215 lotes en Km.5”, 14 de noviembre.
- ADN Sur (2020) “Le entregaron una casa del IPV hace menos de dos meses pero le explotó el calefactor y tiene filtraciones”, 22 de julio.
- ADN Sur (2020): “Casas con humedad en Km.12: el IPV negó problemas estructurales y adjudicó el problema a la falta de “un segundo calefactor””, 24 de julio.
- BARILOCHE 2000 (2017): “Martini viaja por denuncia de malversación de fondos”, 12

de Junio. Recuperado en: <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/martini-viaja-por-denuncia-de-malversacion-de-fondos/107503>

- Clarin (2017) Comodoro Rivadavia, “zona de desastre”: hay un muerto y 100.000 afectados. 7 de abril. Bajado de [https://www.clarin.com/sociedad/comodoro-rivadavia-borde-colapso-nuevas-lluvias-100-000-afectados\\_0\\_HyGNVWrp.html](https://www.clarin.com/sociedad/comodoro-rivadavia-borde-colapso-nuevas-lluvias-100-000-afectados_0_HyGNVWrp.html)
- Declaración periodística Fiscal General de Cipolletti. Recuperado en <https://www.lmci-polletti.com/fiscal-la-solucion-la-toma-tierras-es-politica-n734205>
- Diario Jornada (2017) La superficie de Comodoro creció entre 2001 y 2017 un 62,5 % y la población un 51,5 %.
- Diario Jornada (2017) Este año se entregaron 423 casas con el IPV y Trelew fue la más beneficiada.
- Diario Crónica (2011) “Pozos inactivos: la resolución 5/95 exige el abandono al concesionario”, Suplemento Desarrollo, 1 de octubre. Recuperado de: <https://www.suplede-sarrollo.com.ar/?p=813>.
- Diario Río Negro, (2017) “Crece la población de las tomas en Cipolletti”, 26 de abril. Recuperado en: <https://www.rionegro.com.ar/crece-la-poblacion-de-las-tomas-en-cipolletti-LC2675296/>
- El Patagónico (2012) “Esta fiesta de la usurpación en Comodoro se debe terminar”, 12 de junio.
- El Patagónico (2013) “Unos 2.500 terrenos están en manos de extranjeros”. 20 de febrero.
- El Patagónico (2013): “En Comodoro se están construyendo 215 viviendas con créditos de Procrear”, 24 de abril.
- El Patagónico (2014). Los juicios por el VDPIM equivalen a \$11 millones. 10 de enero. <https://www.elpatagonico.com/los-juicios-el-udpim-equivalen-11-millones-n726182>
- El Patagónico (2017) La aprobación de créditos hipotecarios creció un 10 por ciento en septiembre. 7 de octubre.
- El Patagónico (2016) Entre la estigmatización y la carencia: en la ciudad hay cerca de 3.000 ocupaciones de tierras.
- El Patagónico. 2015. “Parada dijo que se cortaron “masivamente” las usurpaciones”. 23 de septiembre. Consultado agosto 23, 2020. En línea: <https://www.elpatagonico.com/parada-dijo-que-se-cortaron-masivamente-las-usurpaciones-n1292767>.
- El Patagónico. 2018. “Resisten el desalojo de unas cien familias en el barrio COMIPA”. 23 de agosto. Consultado agosto 22, 2020. En línea: <https://www.elpatagonico.com/resisten-el-desalojo-unas-cien-familias-el-barrio-comipa-n3085311>.
- La Nación (2018). Detuvieron a un ministro de Chubut por el escándalo de coimas en la provincia. 5 de septiembre. <https://www.lanacion.com.ar/politica/detuvieron-ministro-chubut-escandalo-coimas-provincia-nid2169117/>
- Noticias Río Negro (2020). “Un fiscal habló de la cultura de las usurpaciones.” Recuperado en: <https://www.noticiasrionegro.com.ar/noticia/43007/un-fiscal-hablo-de-la-cultura-de-las-usurpaciones>



- Telam (2017) “Más de 2.000 casas destruidas por las inundaciones en Comodoro Rivadavia”. 02 de abril. Bajado de <https://www.telam.com.ar/notas/201704/184449-comodoro-rivadavia-temporal.html> Tres Líneas (2013) “Di Pierro encabezó entrega de lotes a instituciones de Comodoro”. 4 de julio.
- Prensa del pueblo. 2017. “El IPV expropiará tierras en Cro. Rivadavia”. 15 de febrero. Consultado mayo 20, 2020. En línea: <http://prensanetnoticias.com.ar/wp/el-ipv-expropiara-tierras-en-cro-rivadavia/>.
- Sur Actual (2016) “Parada: “Las usurpaciones masivas han disminuido notoriamente””, 23 de junio.

El único derecho es estar

Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia

# **Anexo Cartográfico\***

---

(\*) La producción cartográfica fue un proceso colectivo de los integrantes del PICT, donde se destaca el rol de coordinación de la Mag Bianca Freddo. La producción cartográfica para la localidad de San Carlos de Bariloche fue realizada por la Lic. Eugenia Cavanagh.

# San Carlos de Bariloche

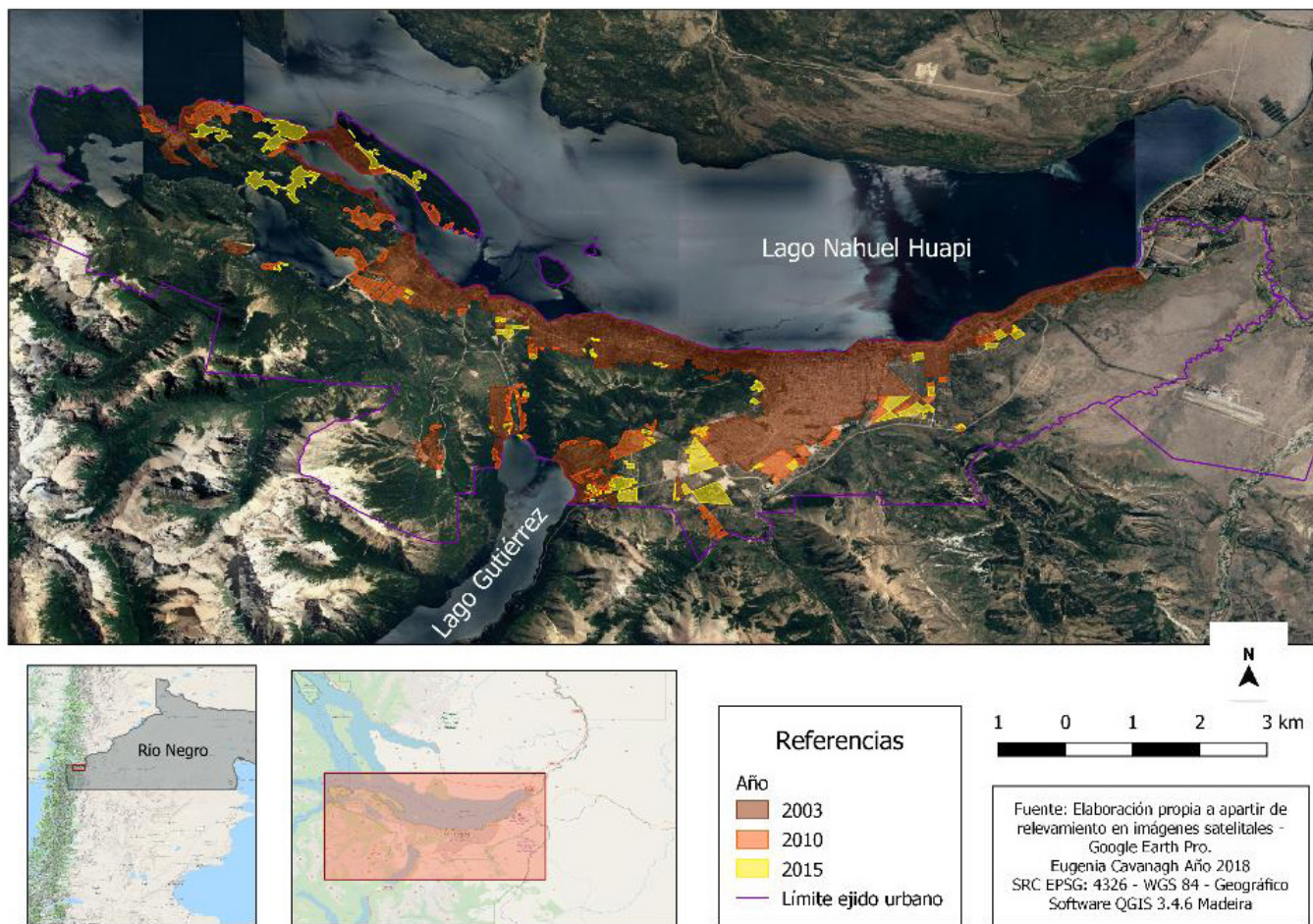


Figura 1: Expansión de la mancha urbana en Bariloche / Fuente: Elaboración propia.

# San Carlos de Bariloche

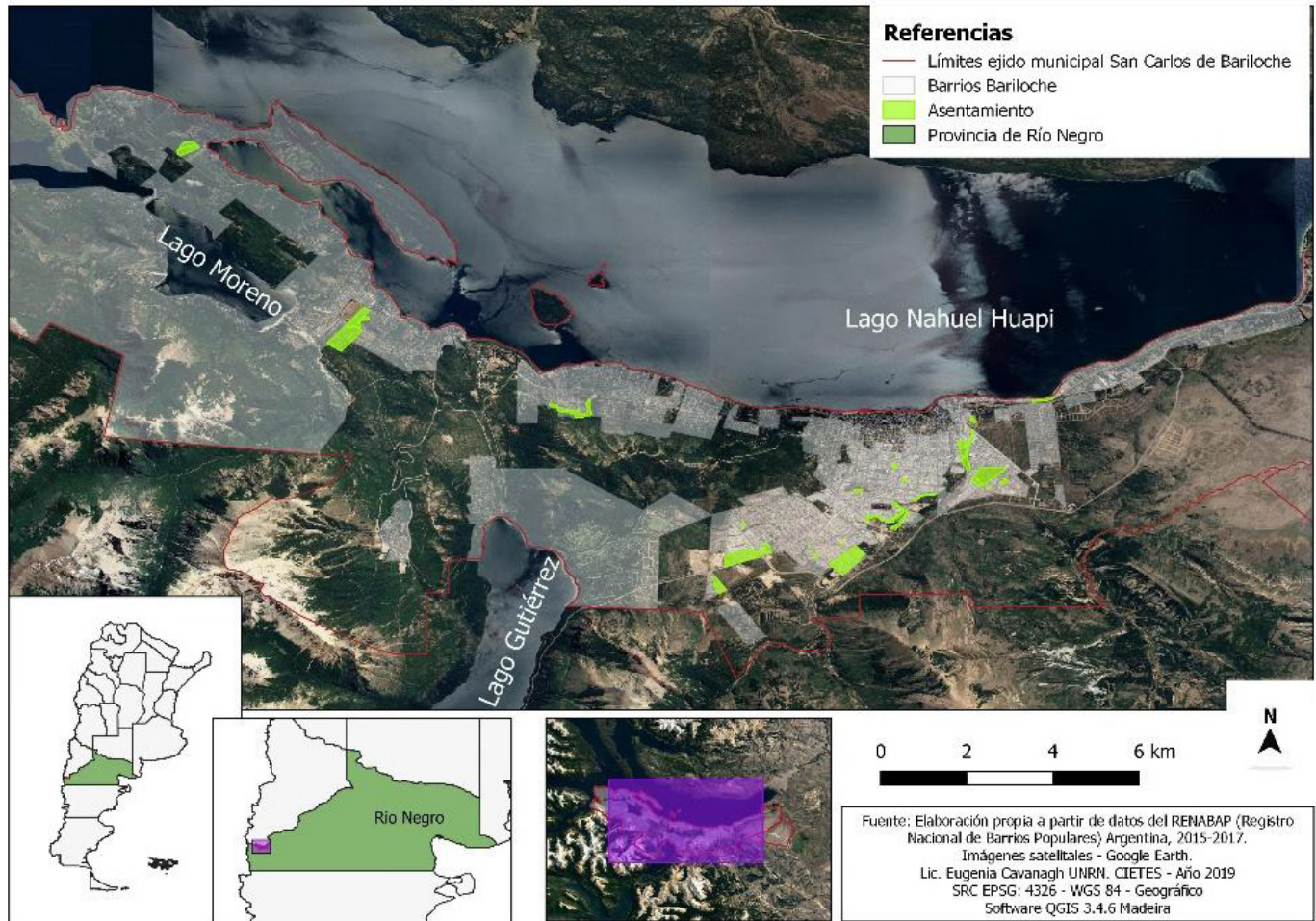


Figura 2: Asentamientos informales en Bariloche / Fuente: Elaboración propia.



# San Carlos de Bariloche

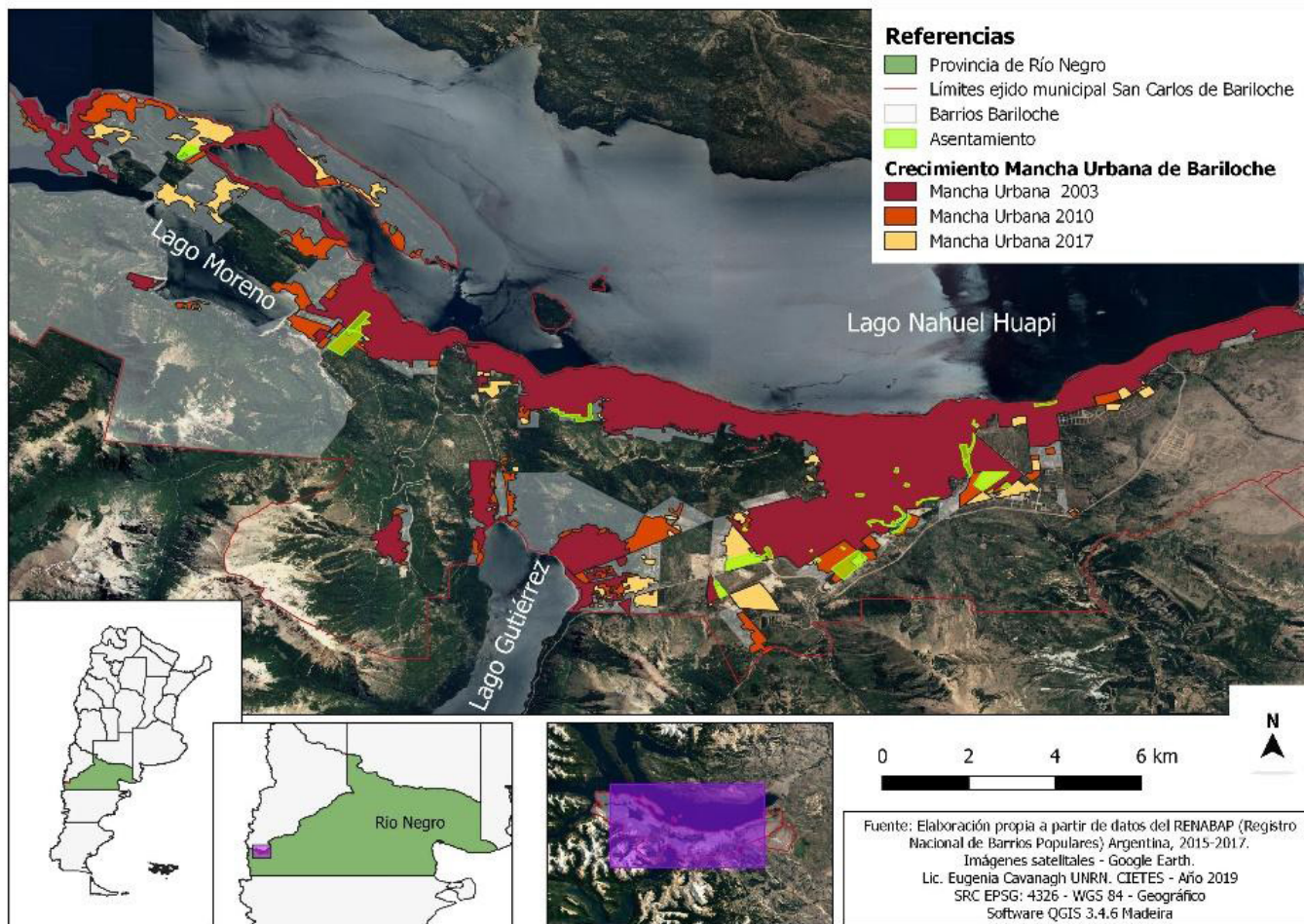


Figura 3: Expansión de la mancha urbana y asentamientos informales en Bariloche / Fuente: Elaboración propia.

# San Carlos de Bariloche

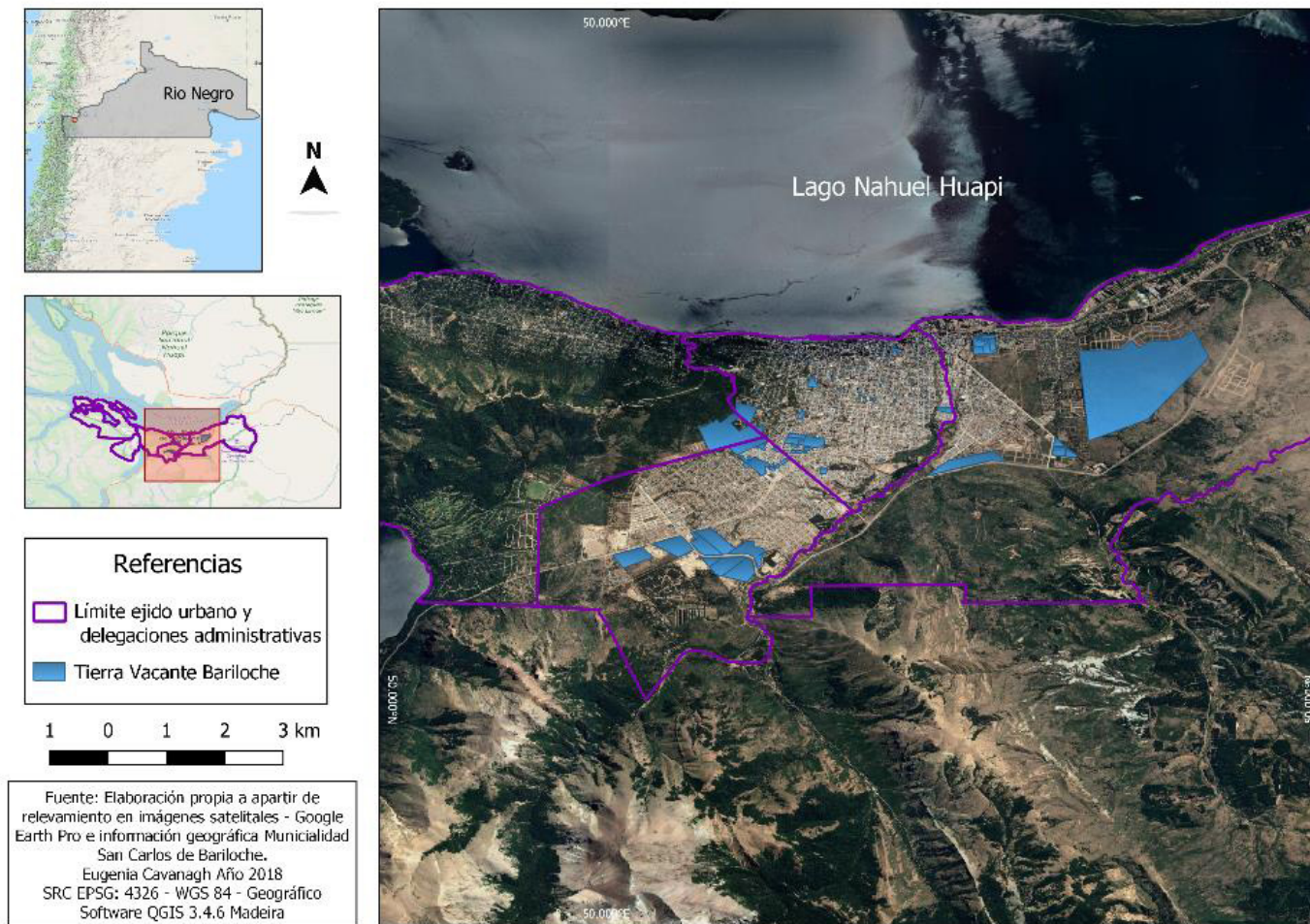


Figura 4: Vacíos urbanos en Bariloche / Fuente: Elaboración propia.



# San Carlos de Bariloche

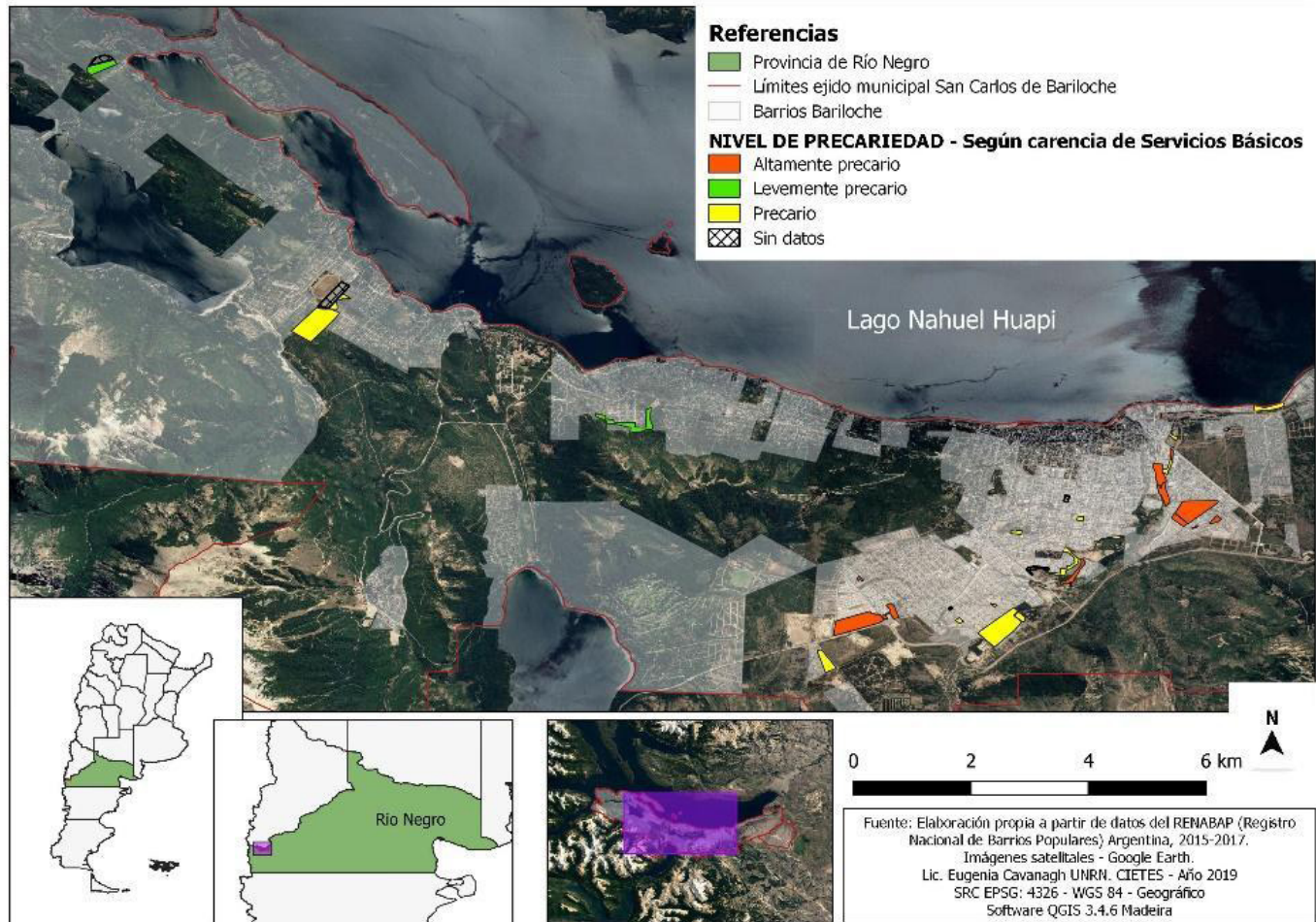


Figura 5: Nivel de precariedad en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.

# San Carlos de Bariloche

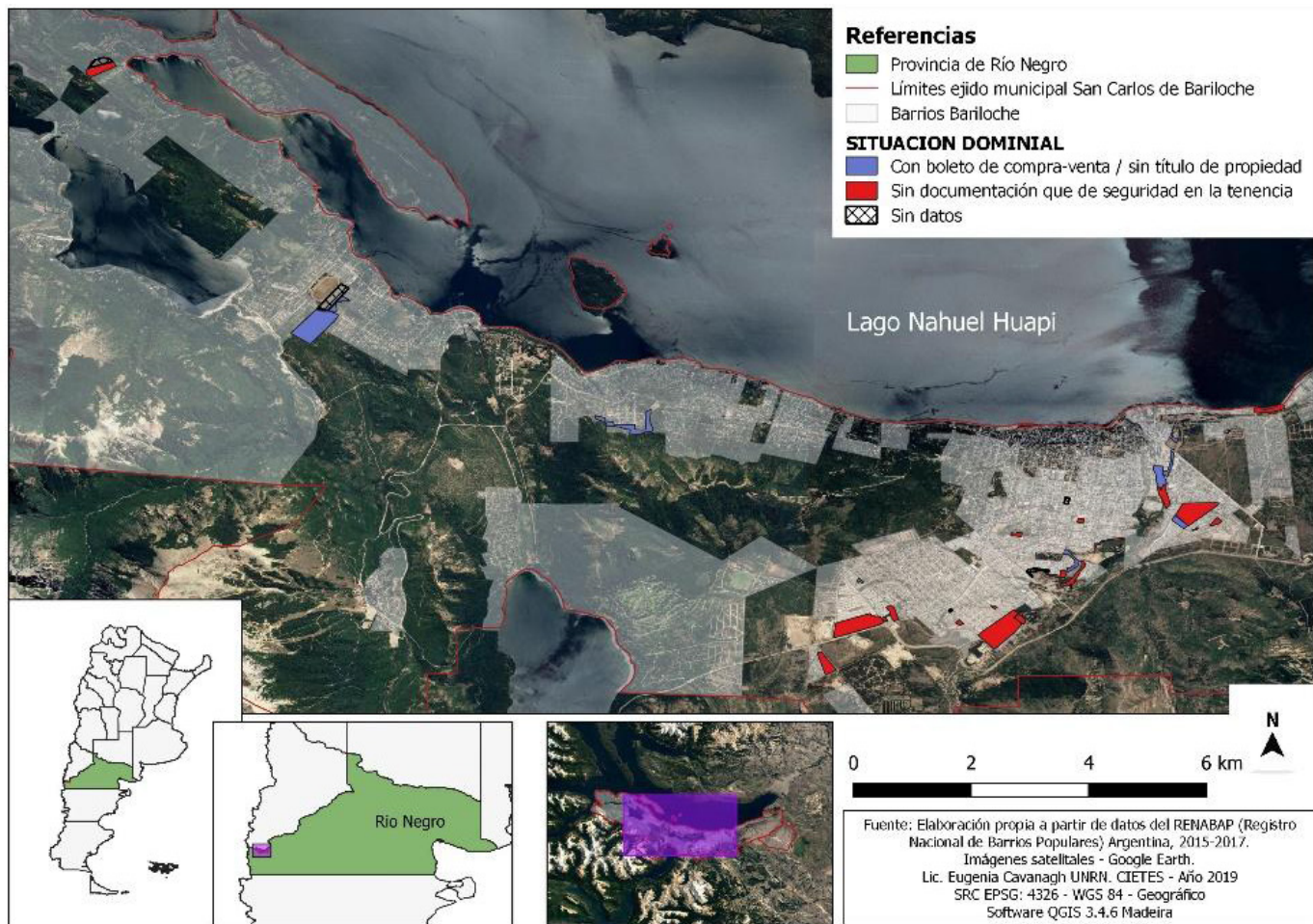


Figura 6: Situación dominial en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.



# San Carlos de Bariloche

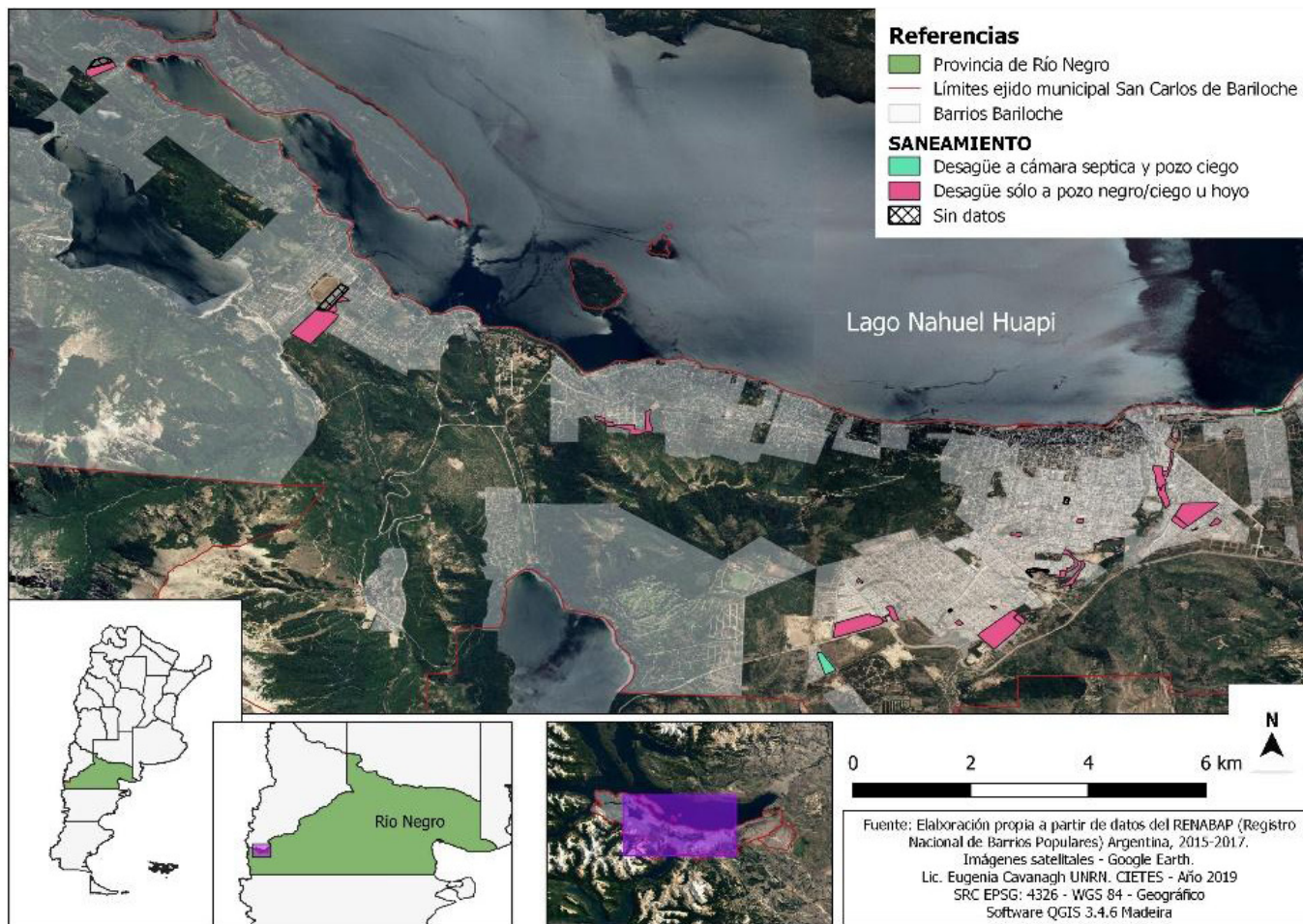


Figura 7: Saneamiento en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.

# San Carlos de Bariloche

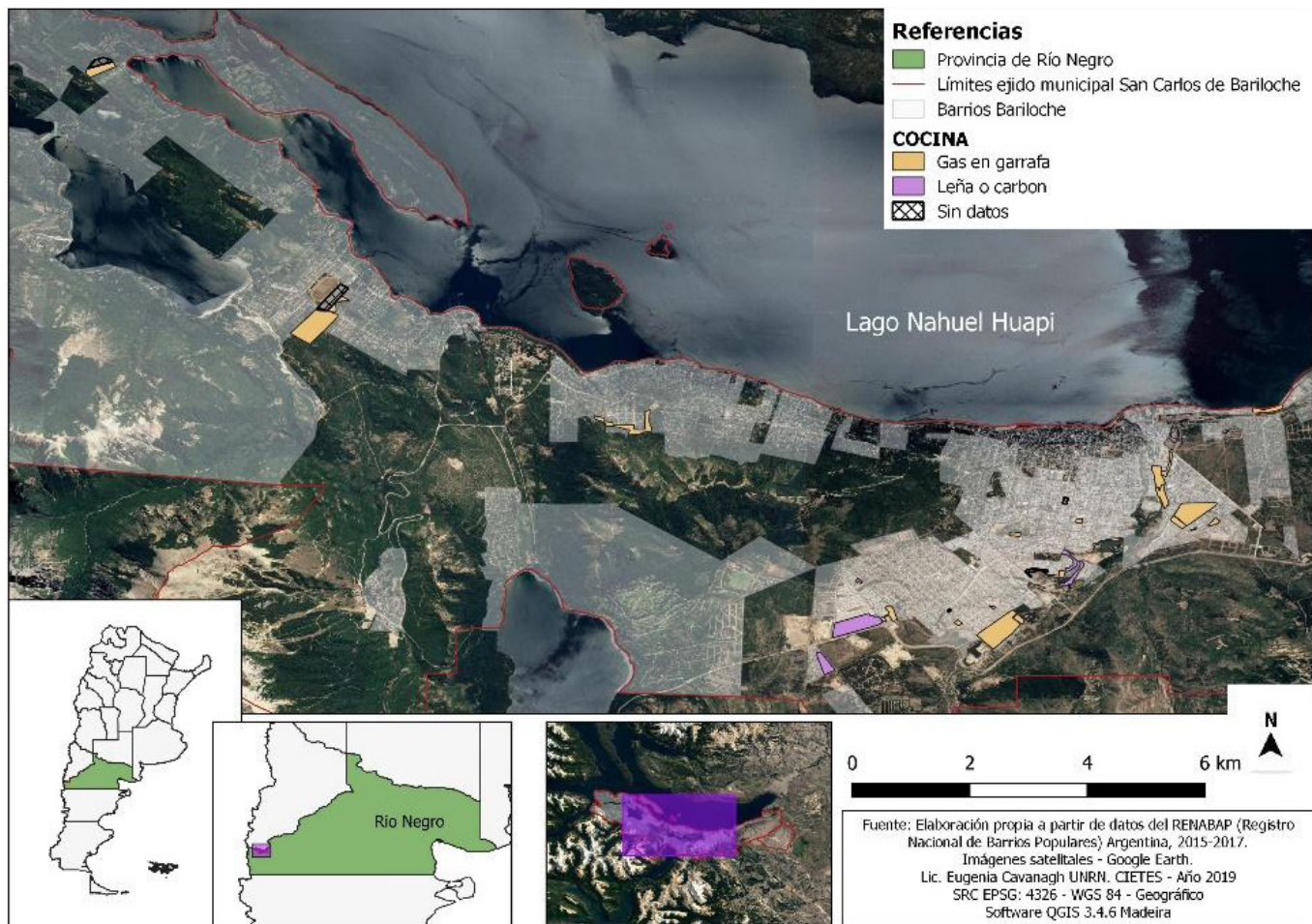


Figura 8: Combustible utilizado para cocinar en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.



# San Carlos de Bariloche

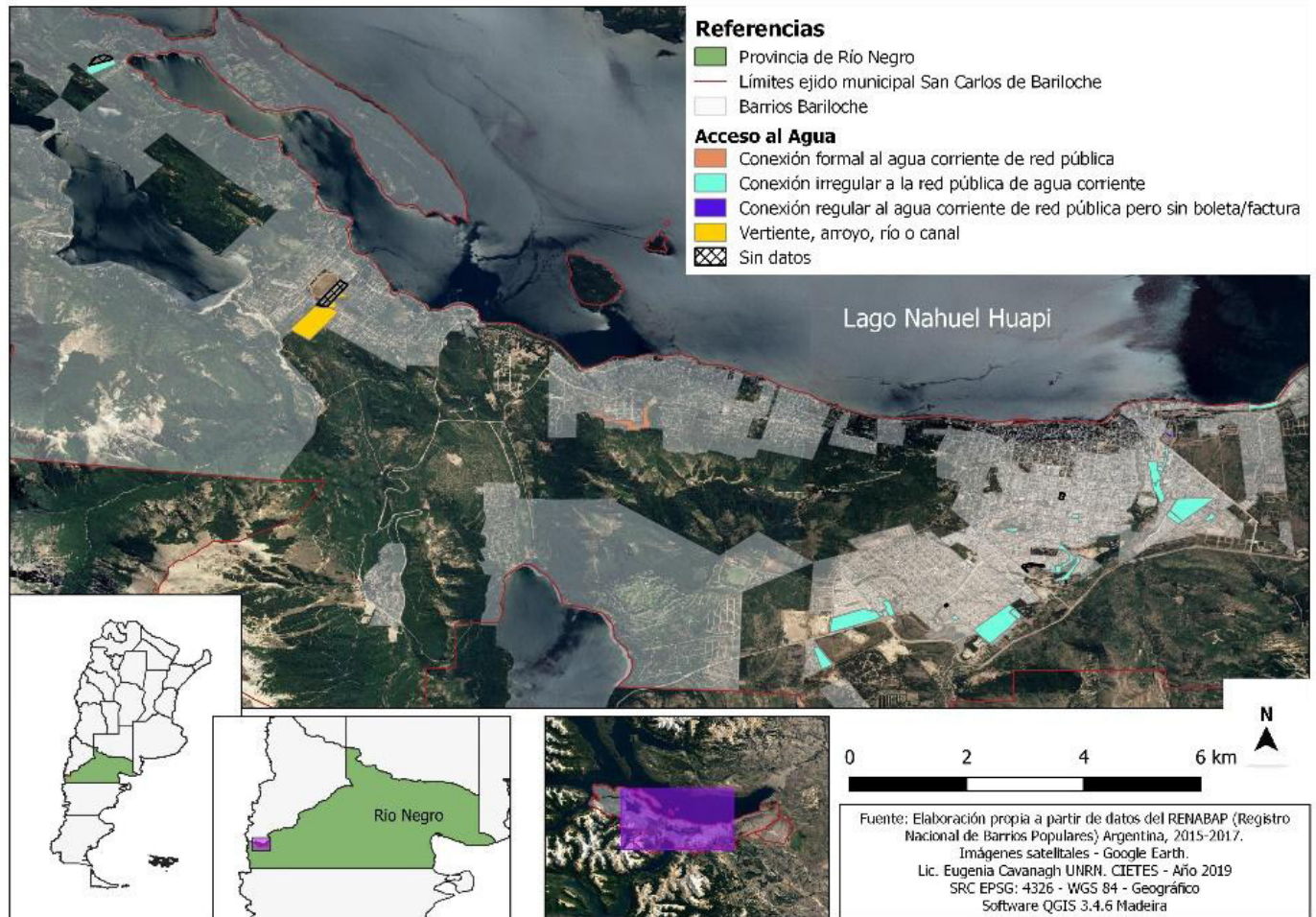


Figura 9: Situación del acceso al agua en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.

# San Carlos de Bariloche

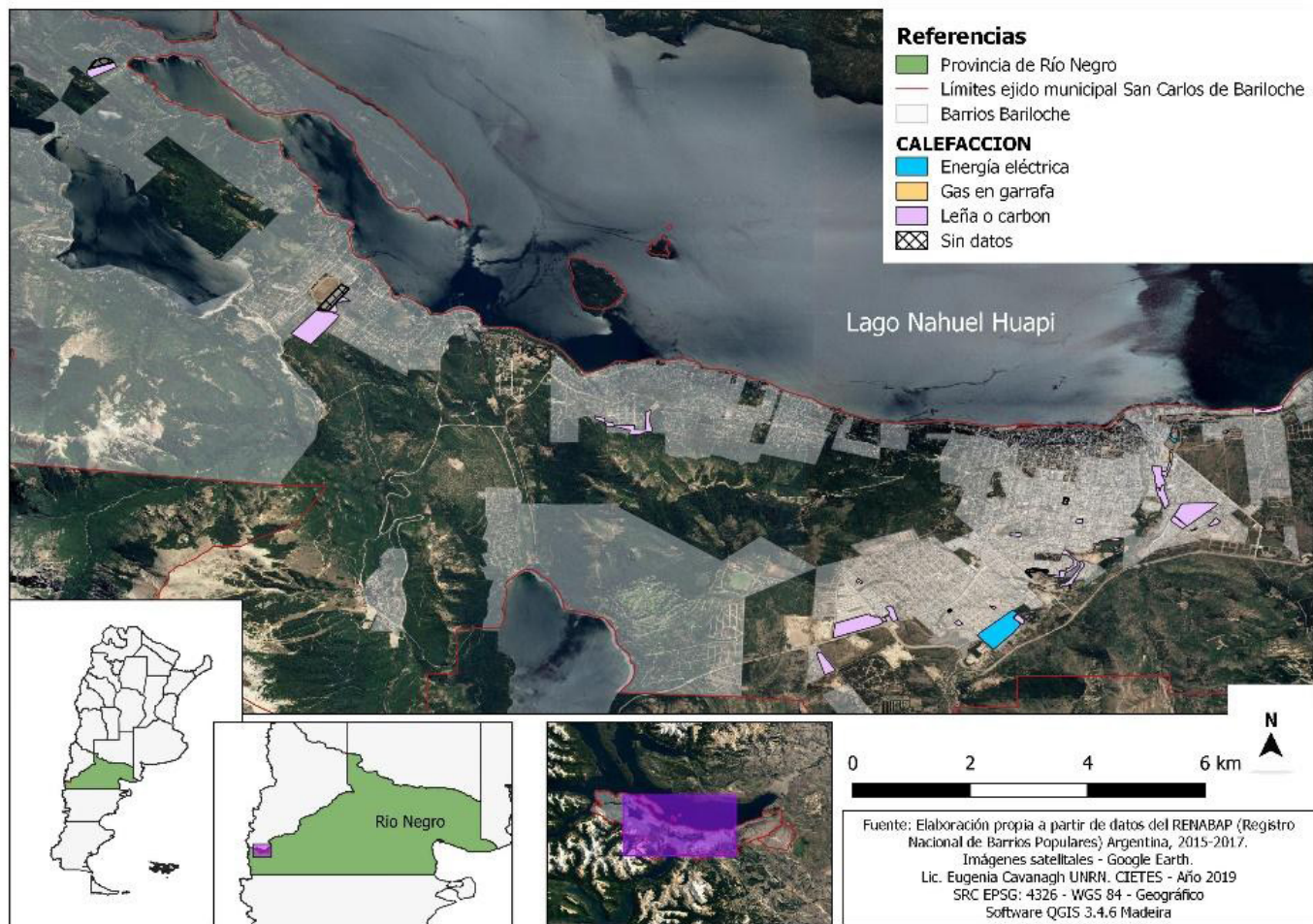


Figura 10: Combustible utilizado para la calefacción en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.



# San Carlos de Bariloche

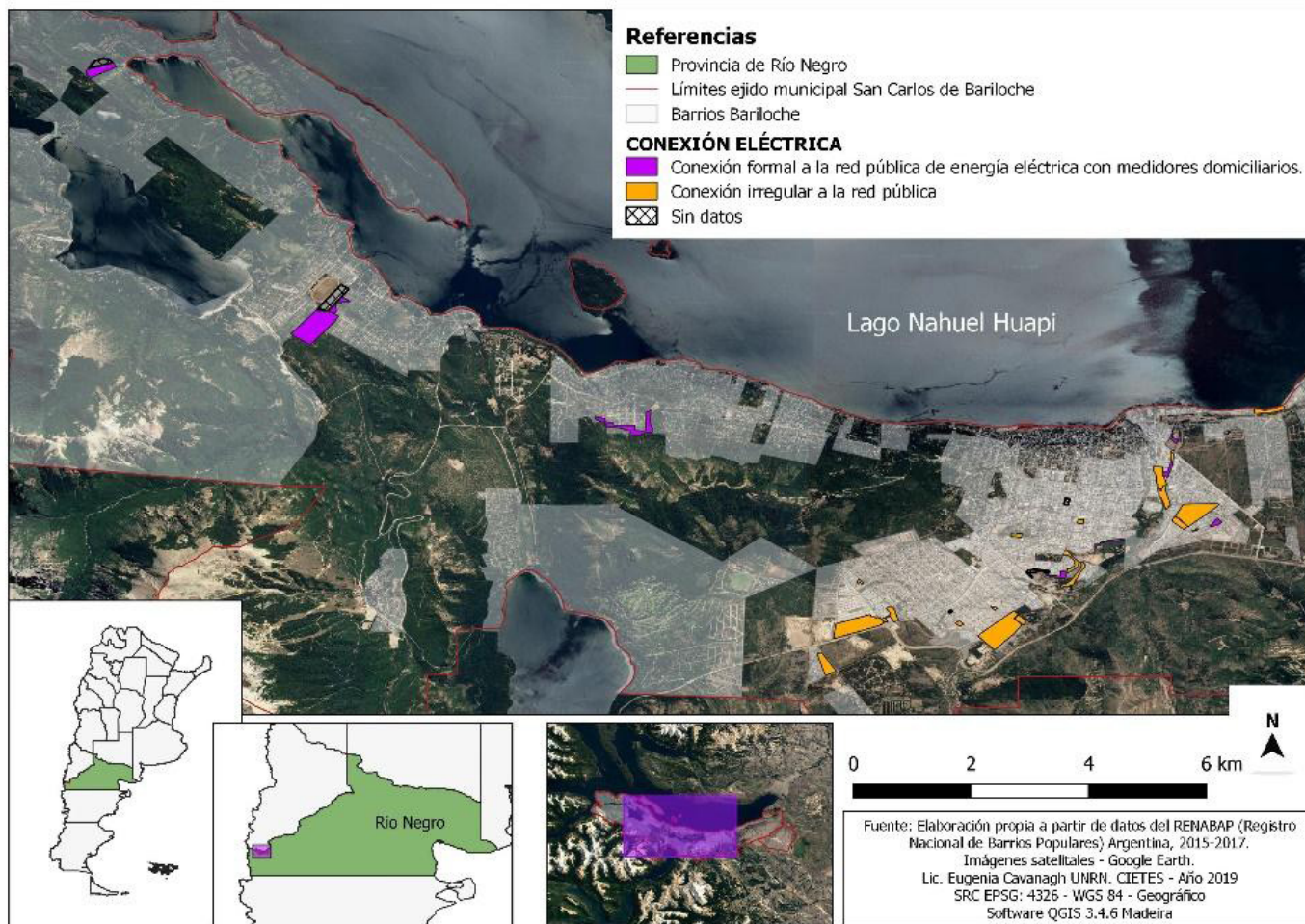


Figura 11: Situación de la conexión eléctrica en los asentamientos informales de Bariloche / Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

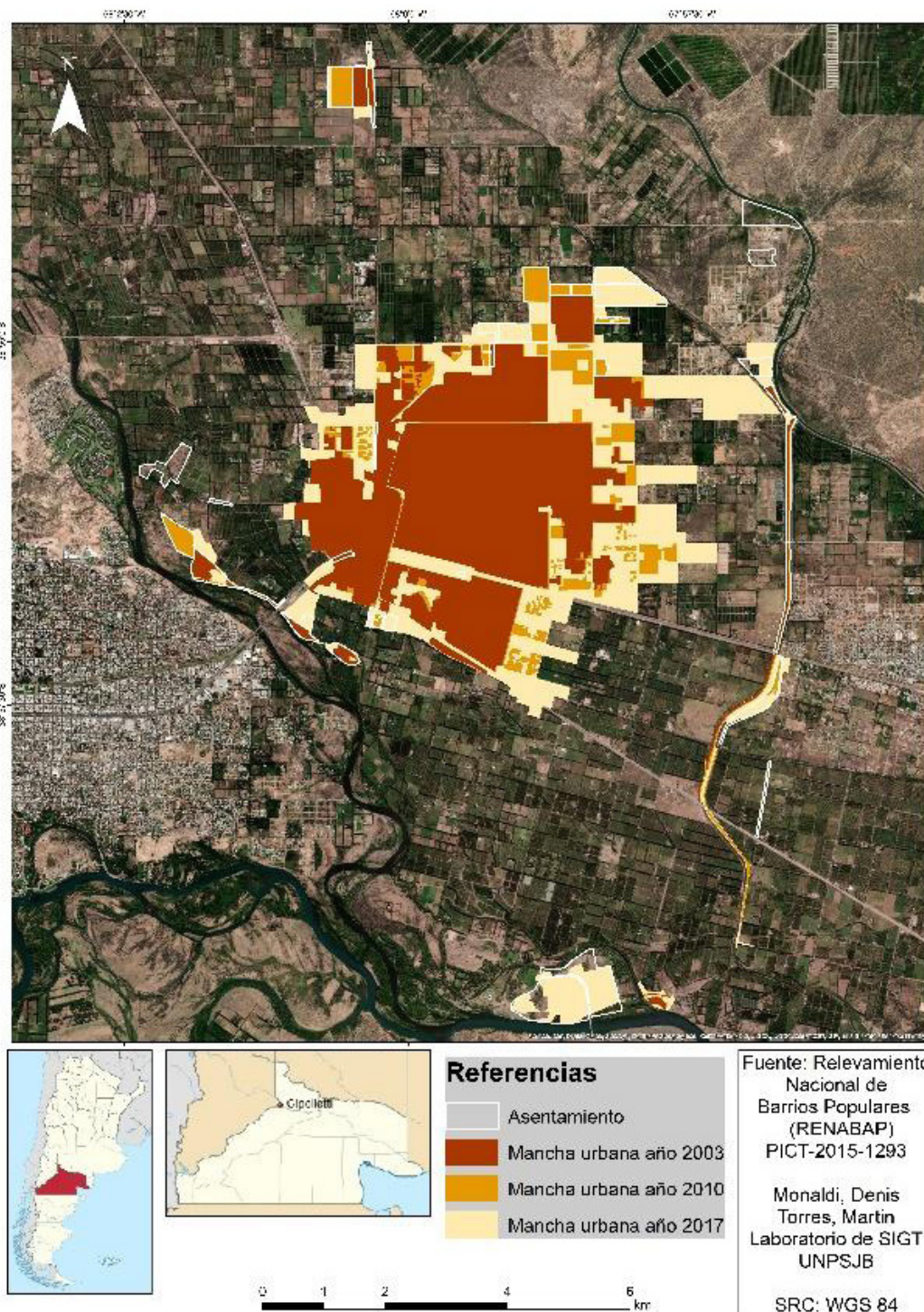


Figura 12: Expansión de la mancha urbana y asentamientos informales en Cipolletti  
 Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

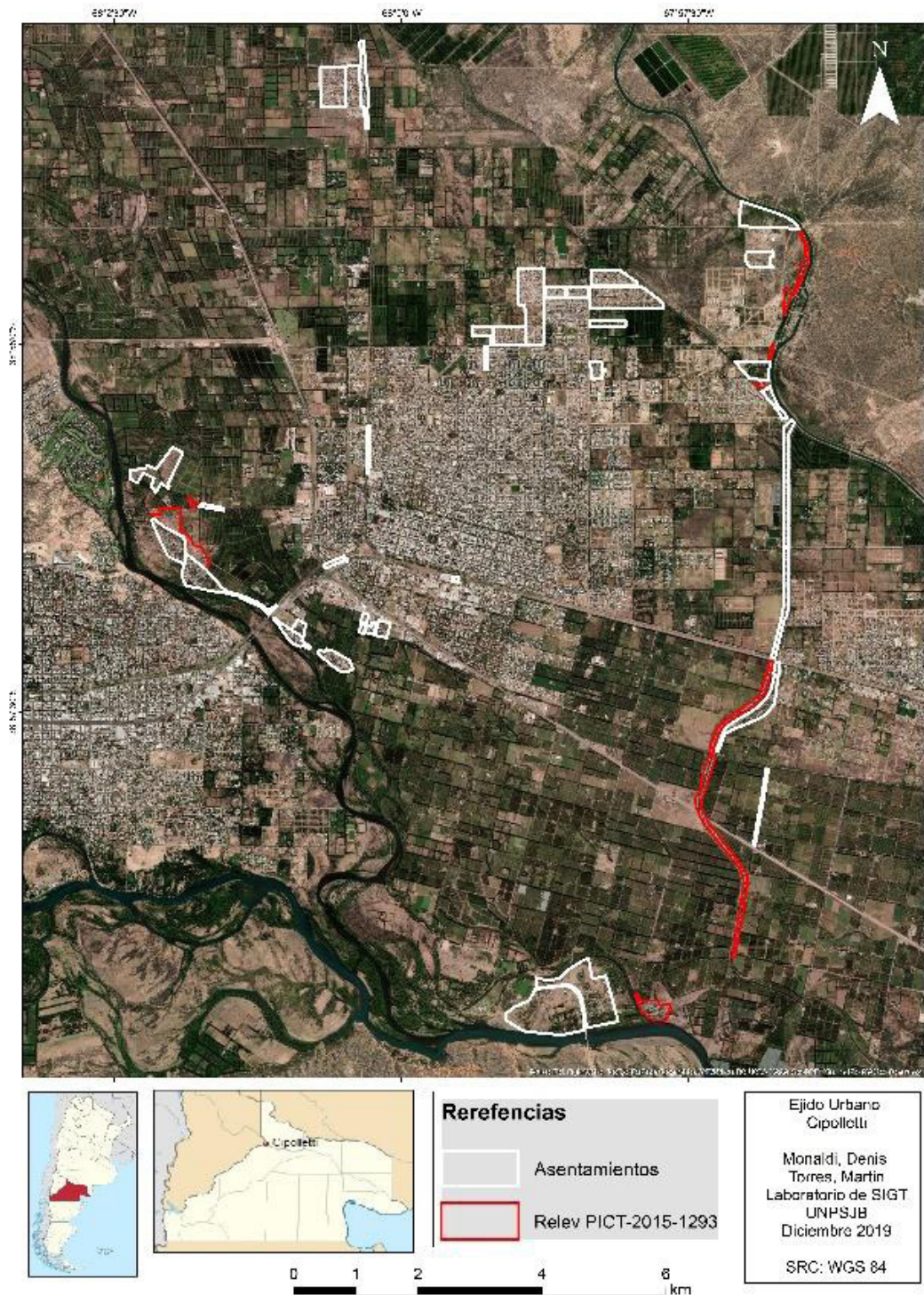


Figura 13: Asentamientos informales en Cipolletti  
Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

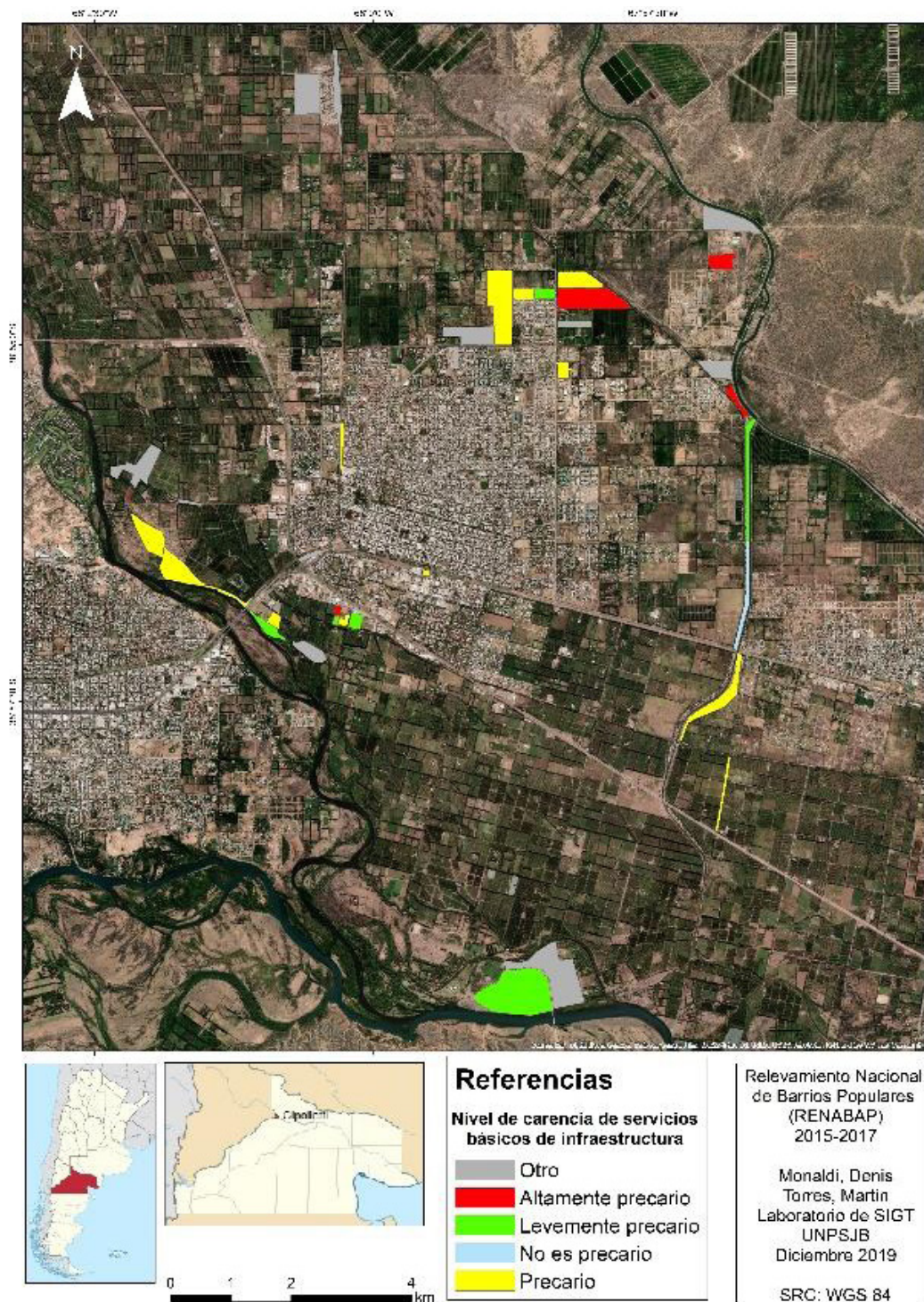


Figura 14: Nivel de precariedad en asentamientos informales de Cipolletti  
Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

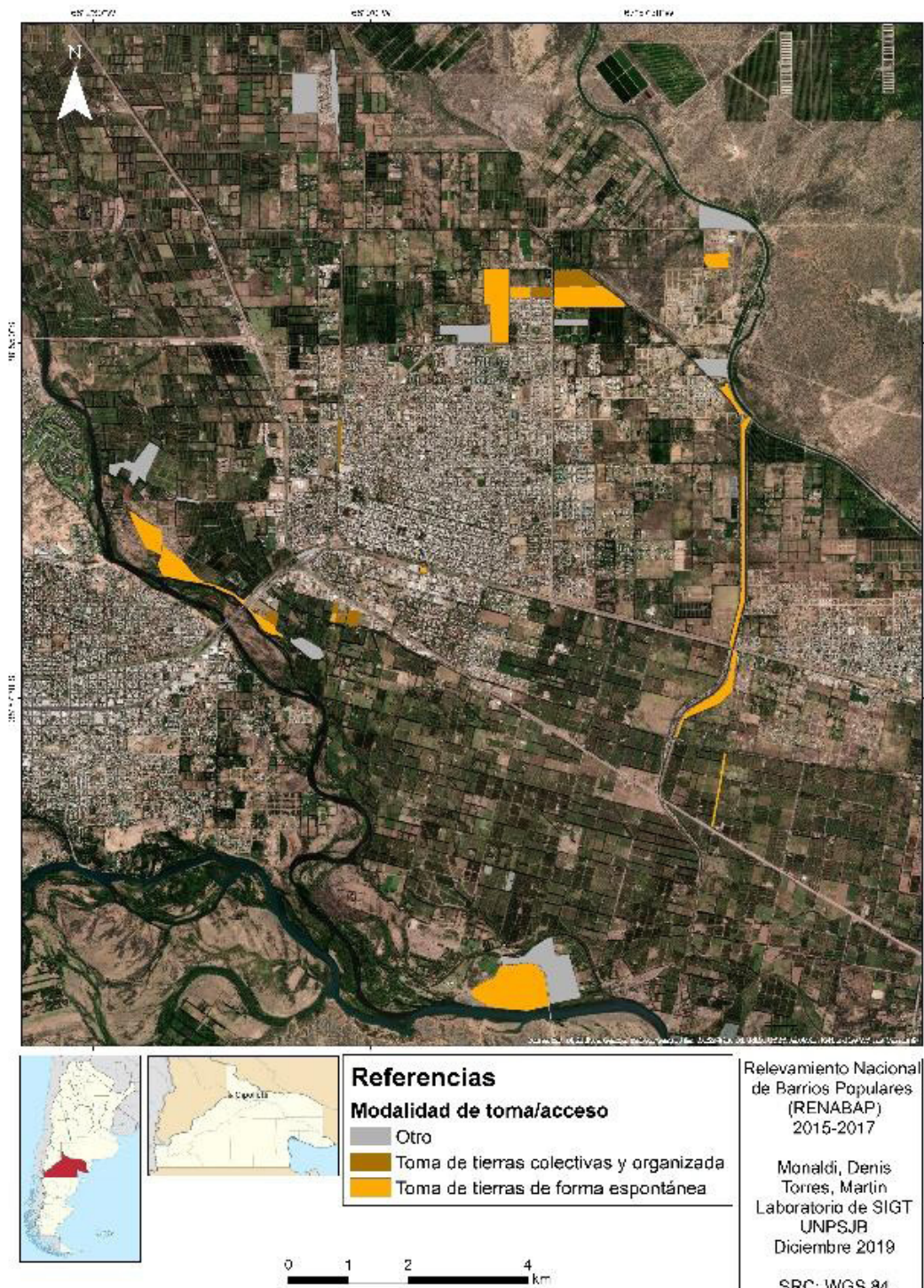


Figura 15: Modalidad y acceso a la tierra en asentamientos informales de Cipolletti  
Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

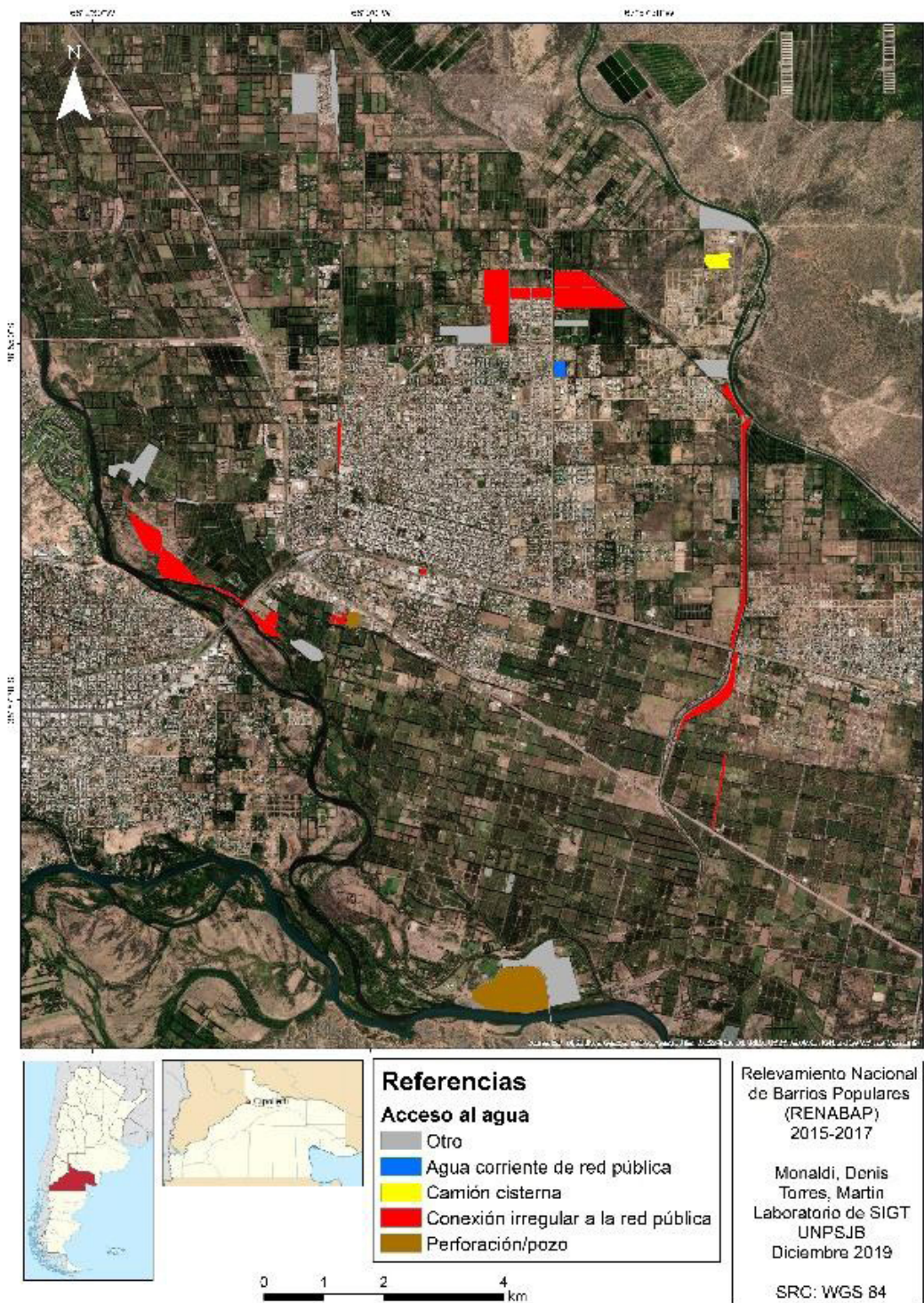


Figura 16: Situación del acceso al agua en asentamientos informales de Cipolletti  
Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

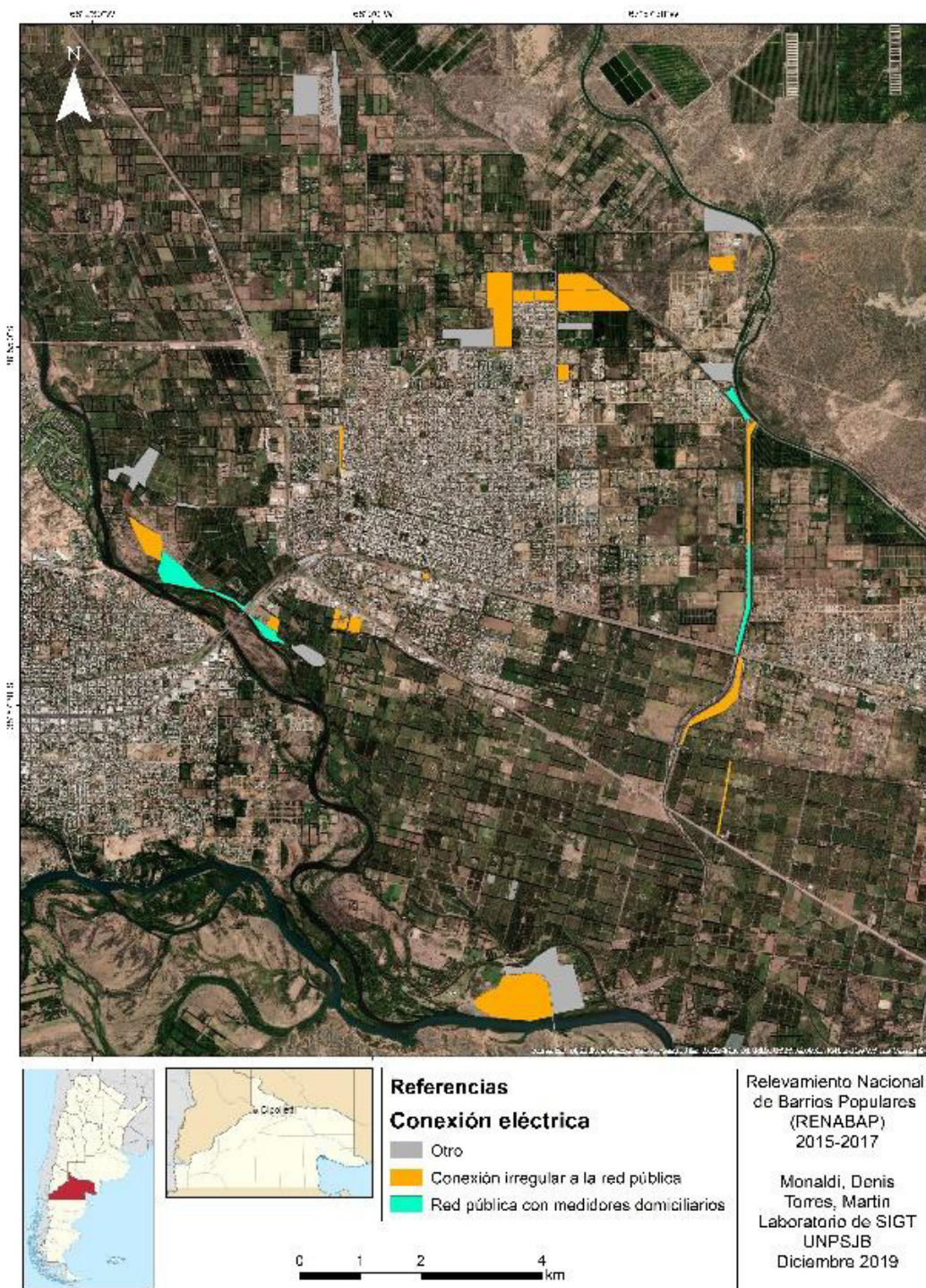


Figura 17: Situación de la conexión eléctrica en los asentamientos informales de Cipolletti  
Fuente: Elaboración propia.



# Cipolletti

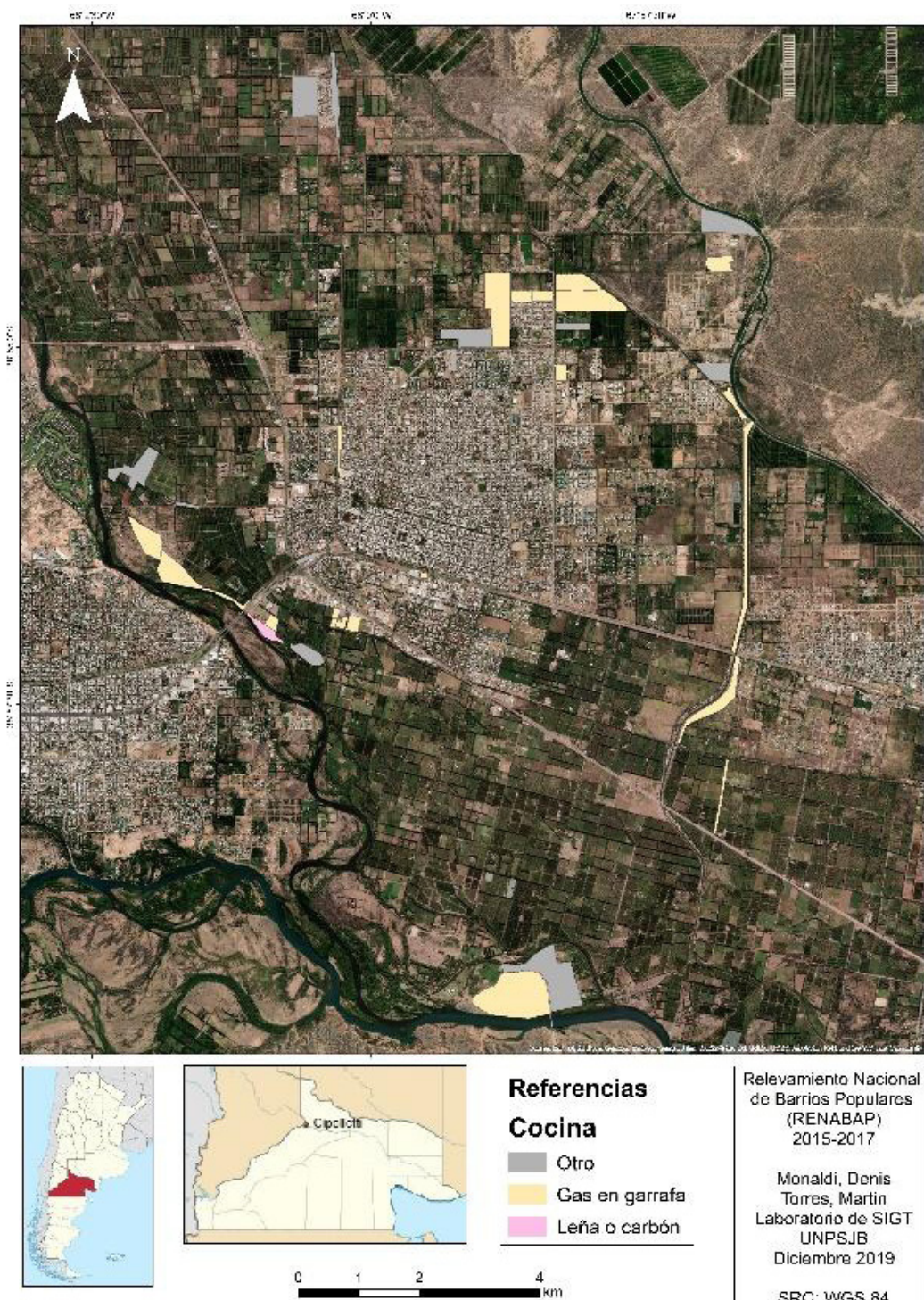


Figura 18: Combustible utilizado para cocinar en los asentamientos informales de Cipolletti  
Fuente: Elaboración propia.



# Comodoro Rivadavia <sup>98</sup>

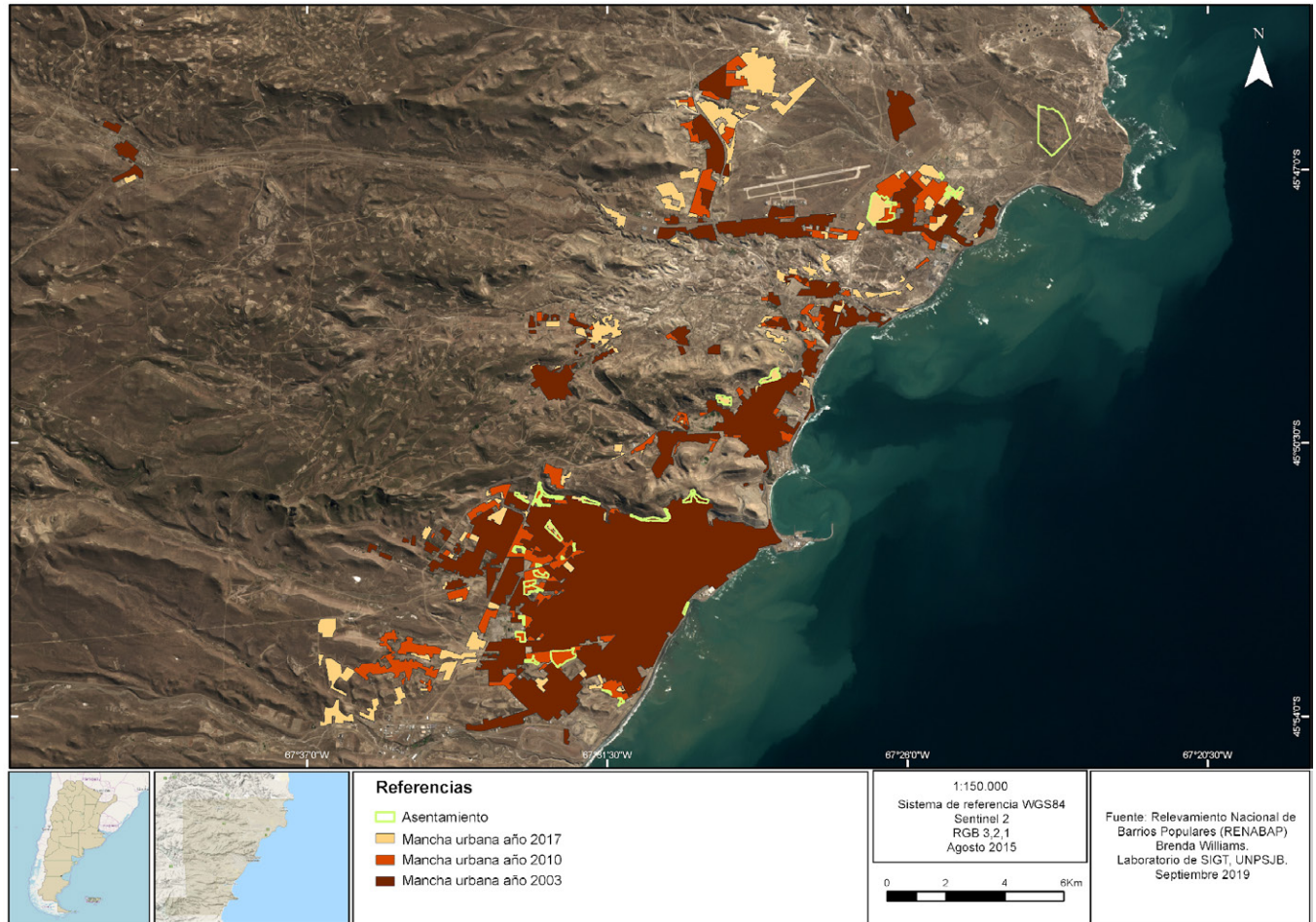


Figura 19: Expansión de la mancha urbana y asentamiento informales en Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.

# Comodoro Rivadavia

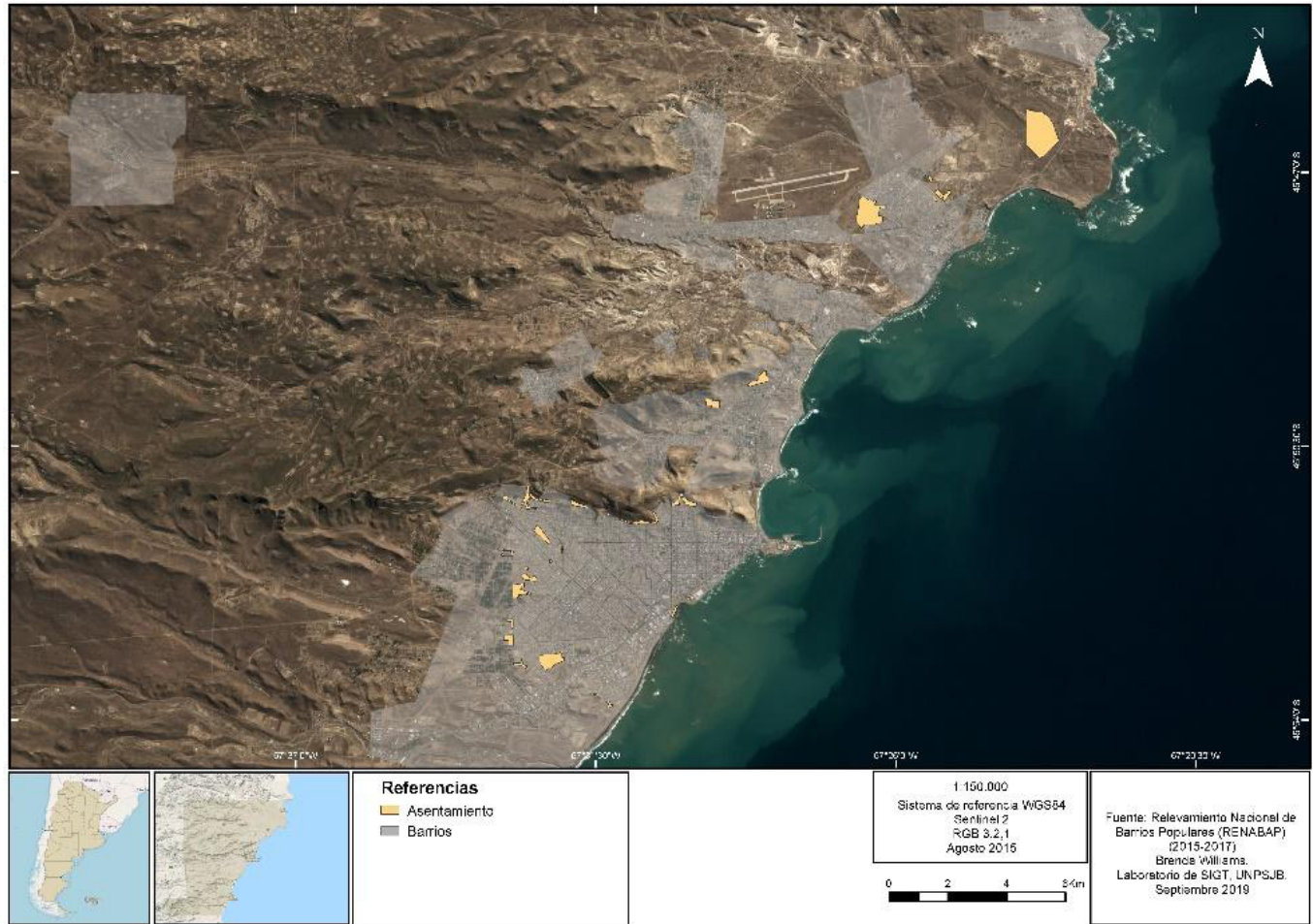


Figura 20: Asentamientos informales en Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.



# Comodoro Rivadavia

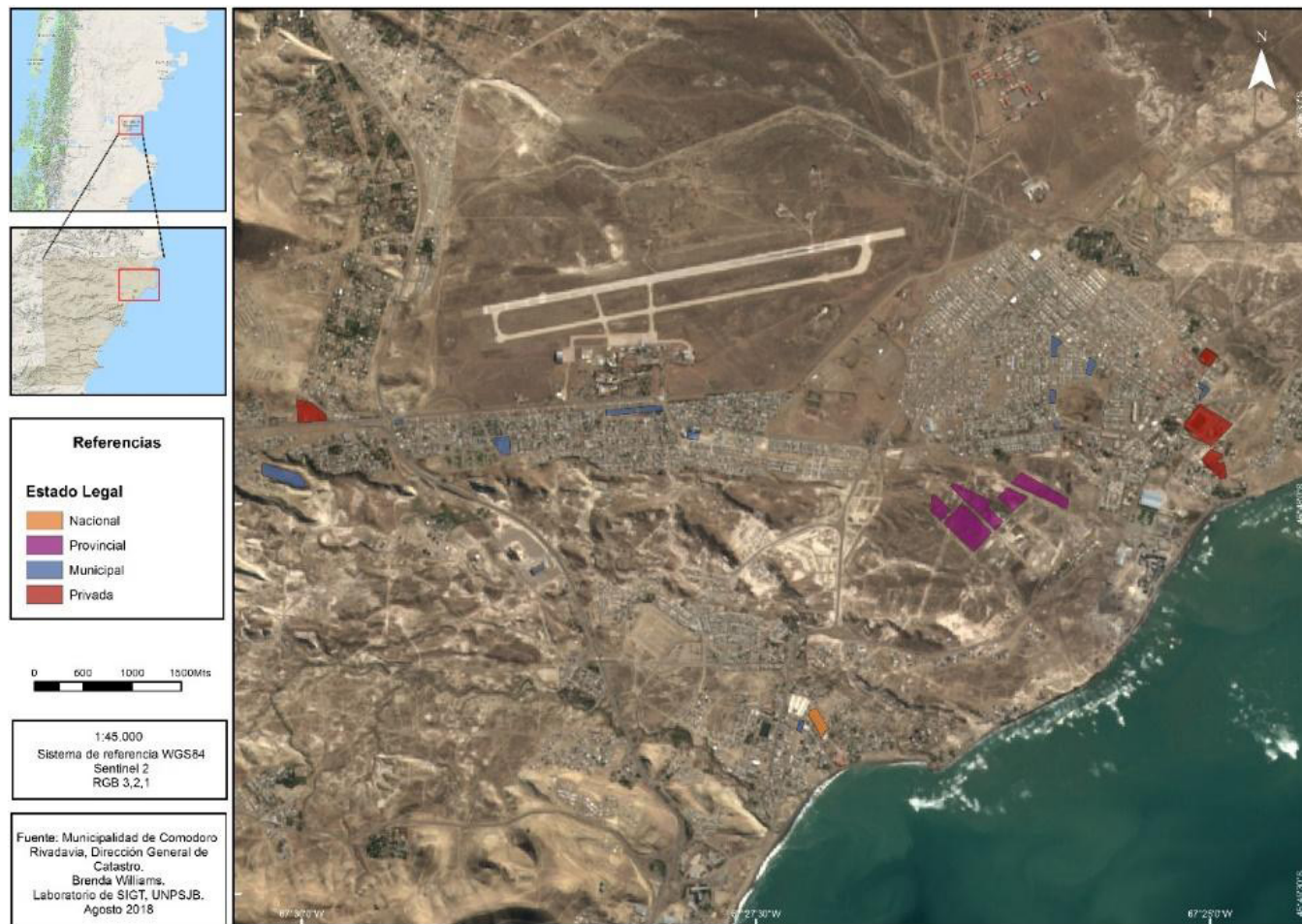


Figura 21: Estado legal de los vacíos urbanos en la zona norte de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.

# Comodoro Rivadavia

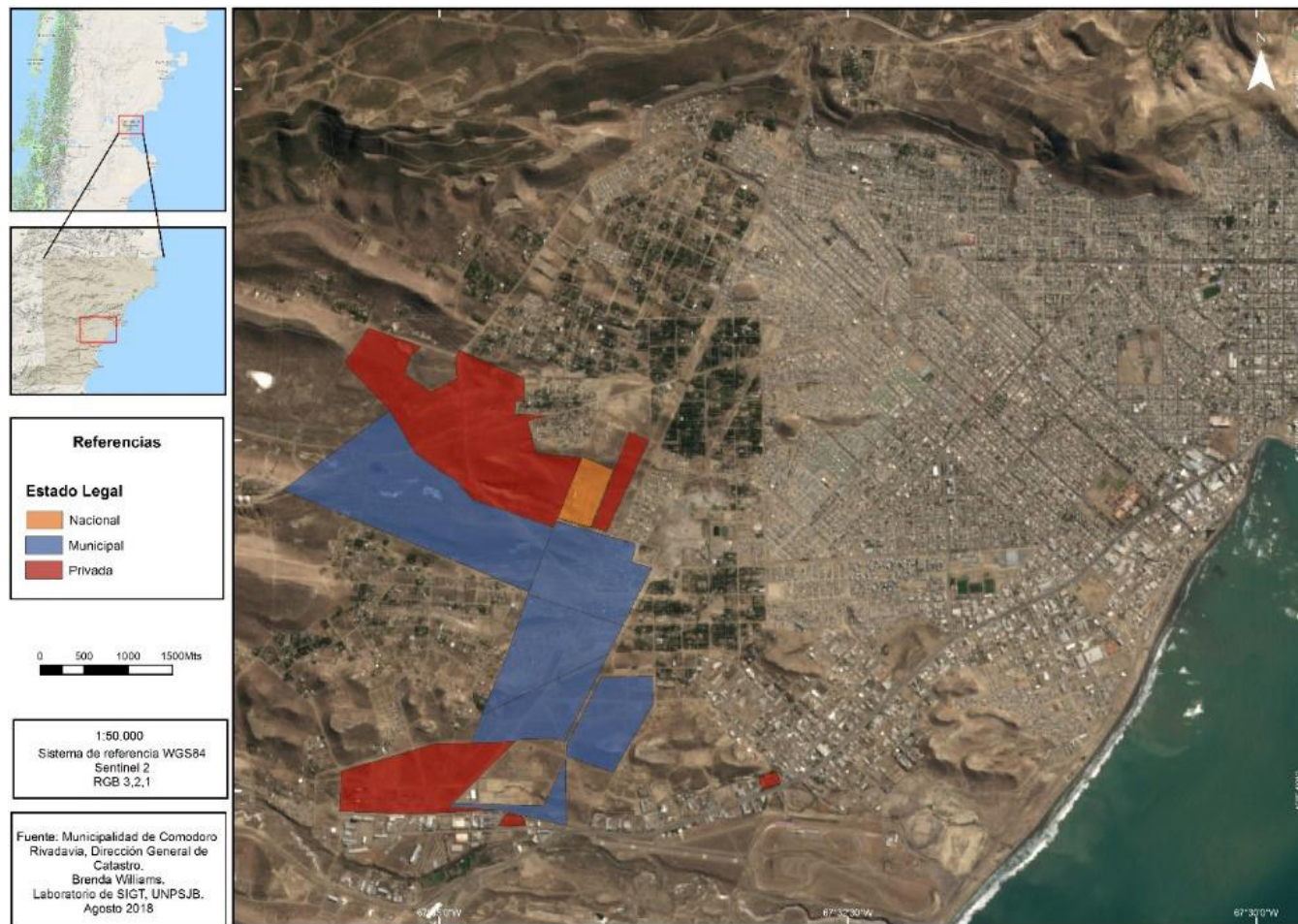


Figura 22: Estado legal de vacíos urbanos en la zona sur de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.



# Comodoro Rivadavia

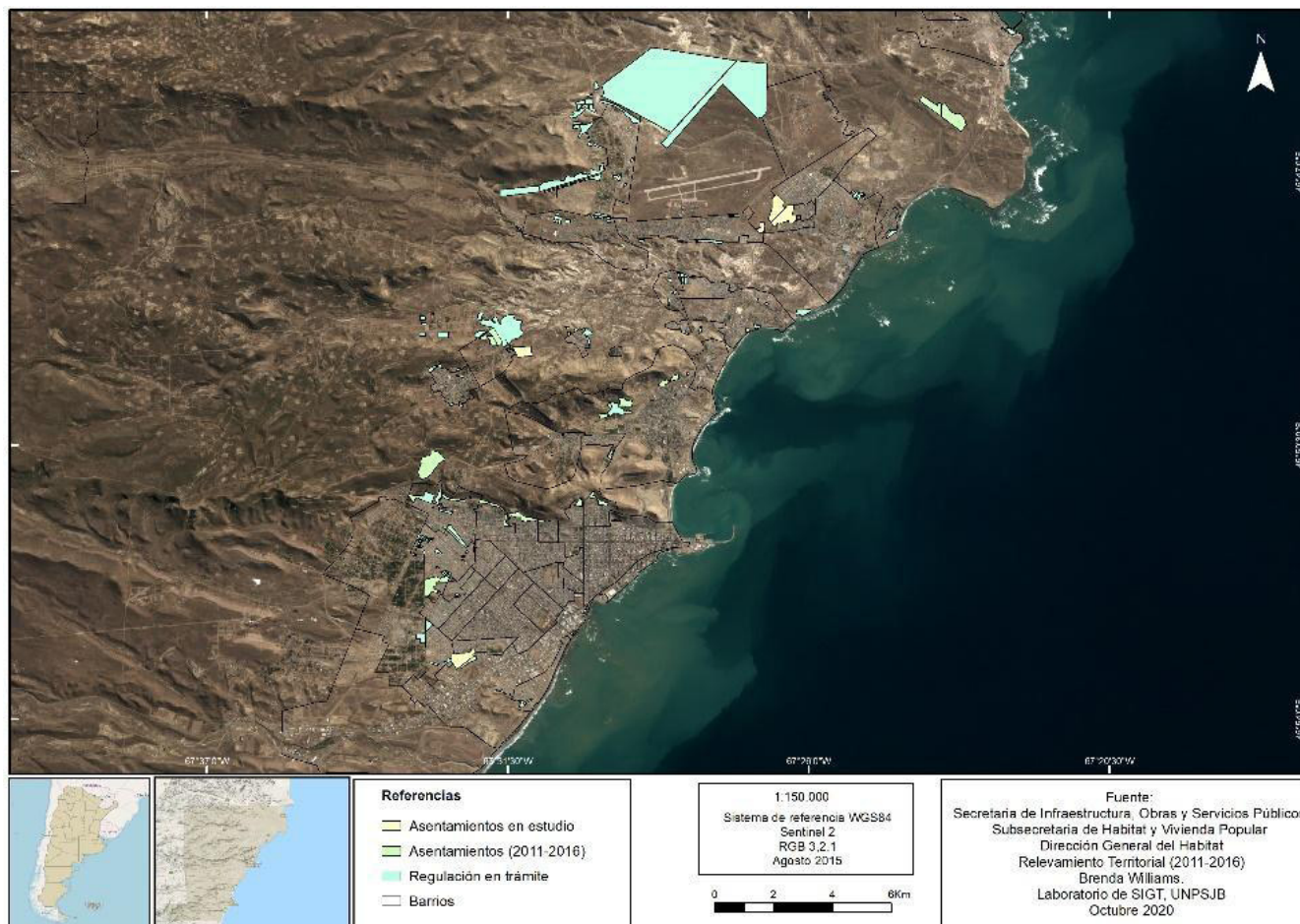


Figura 23: Situación de los asentamientos informales en Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.

# Comodoro Rivadavia

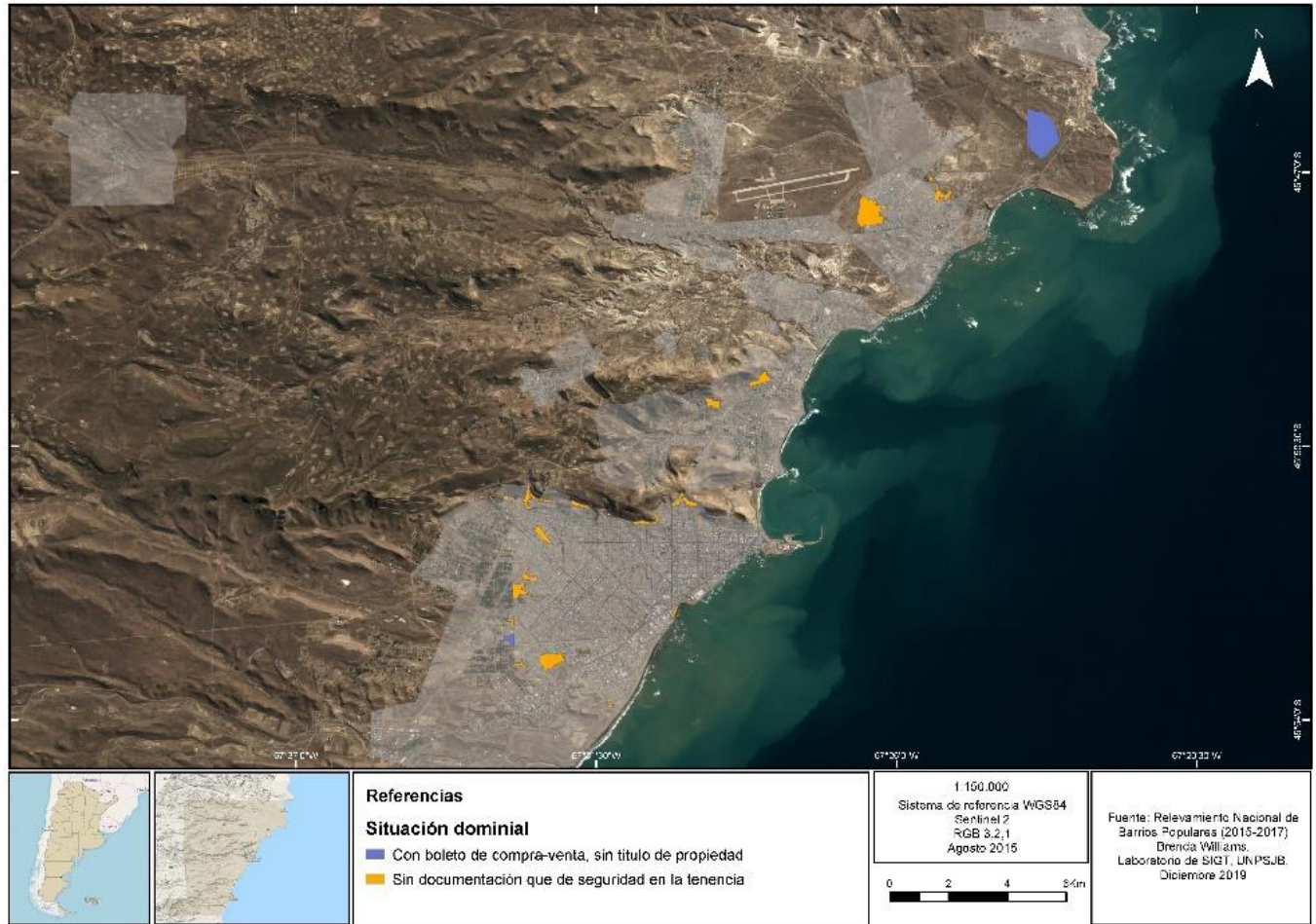


Figura 24: Situación dominial en asentamientos informales de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.



# Comodoro Rivadavia

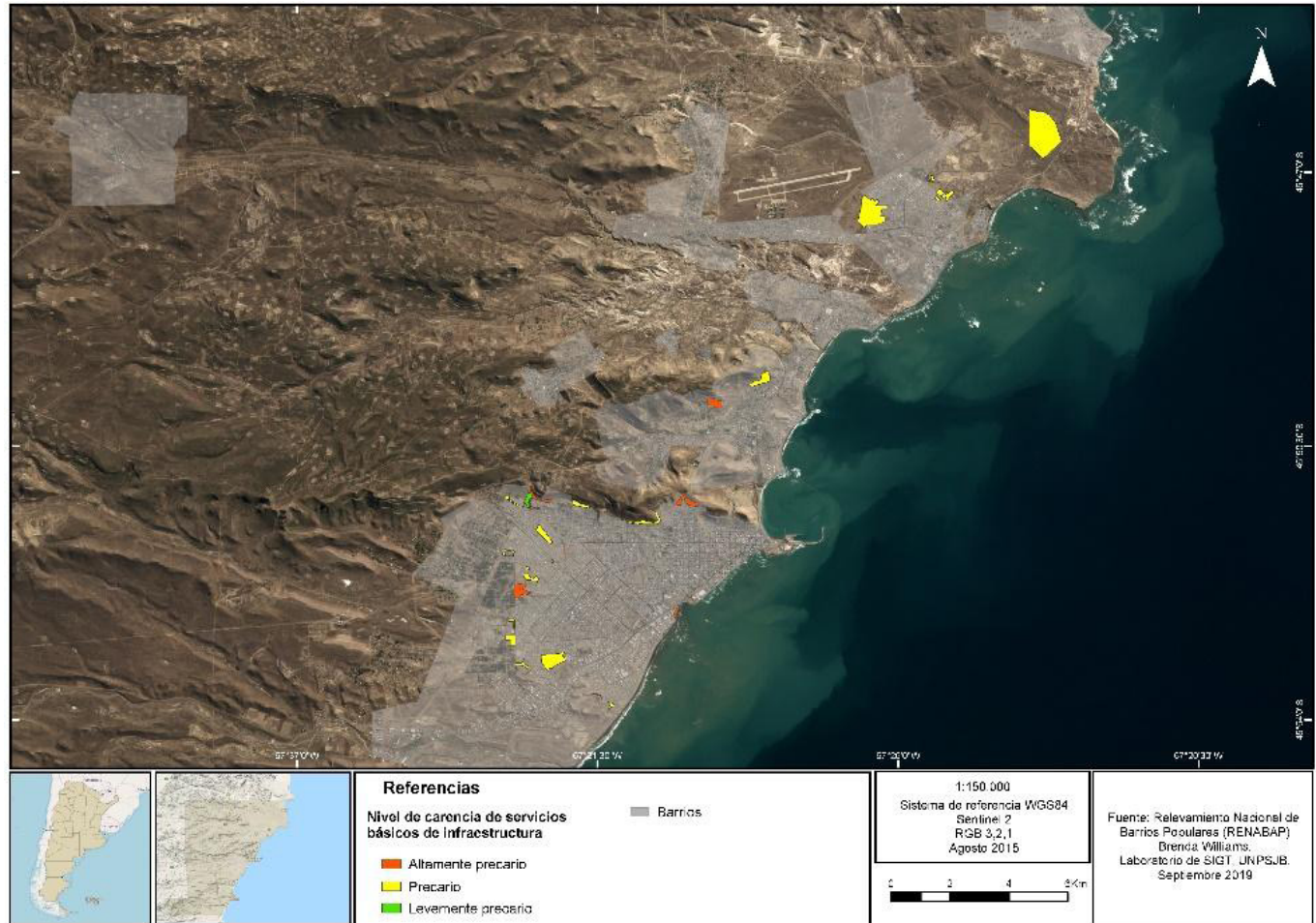


Figura 25: Nivel de precariedad en asentamientos informales de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.

# Comodoro Rivadavia

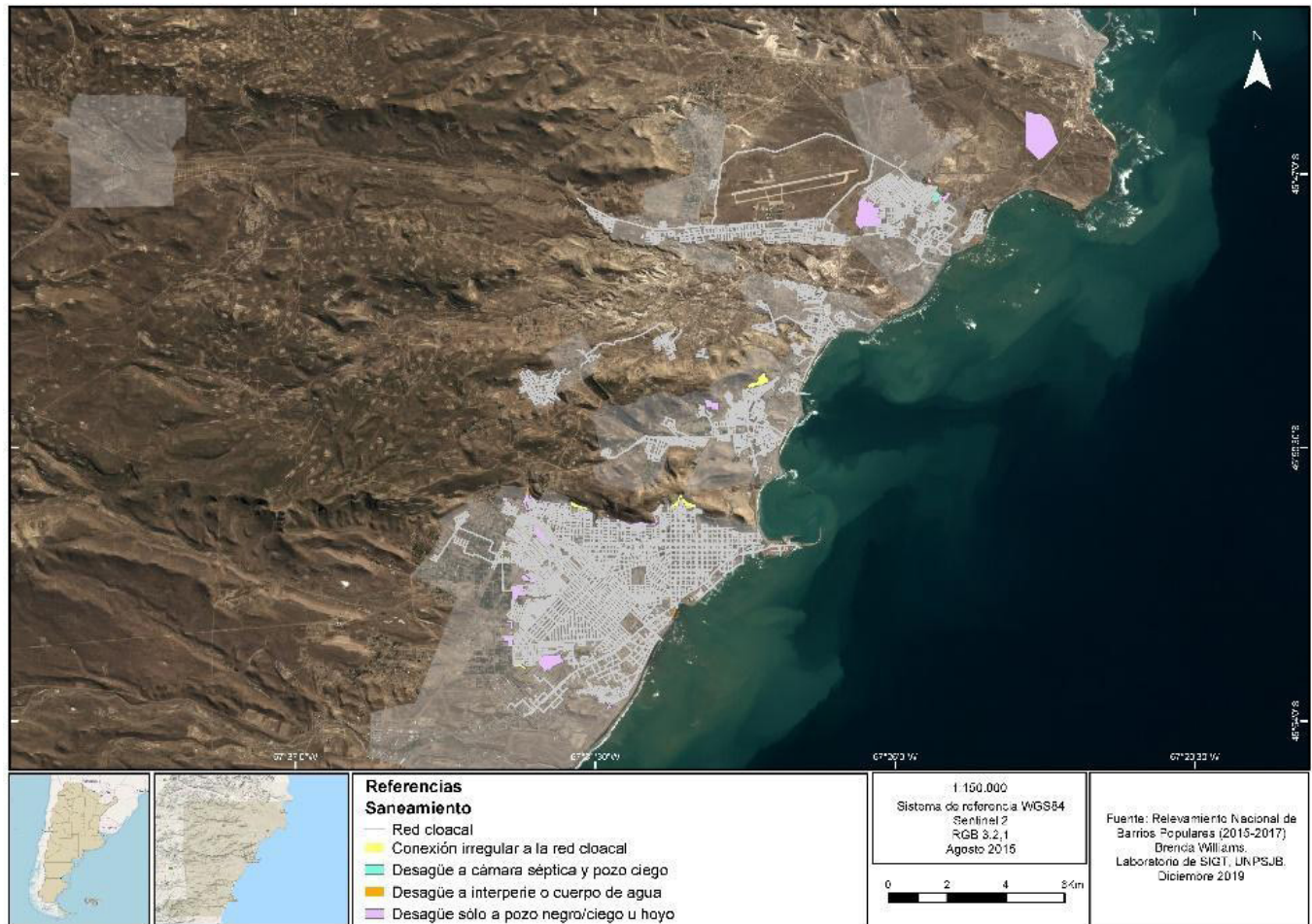


Figura 26: Red cloacal y situación del saneamiento en los asentamientos informales de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.



# Comodoro Rivadavia

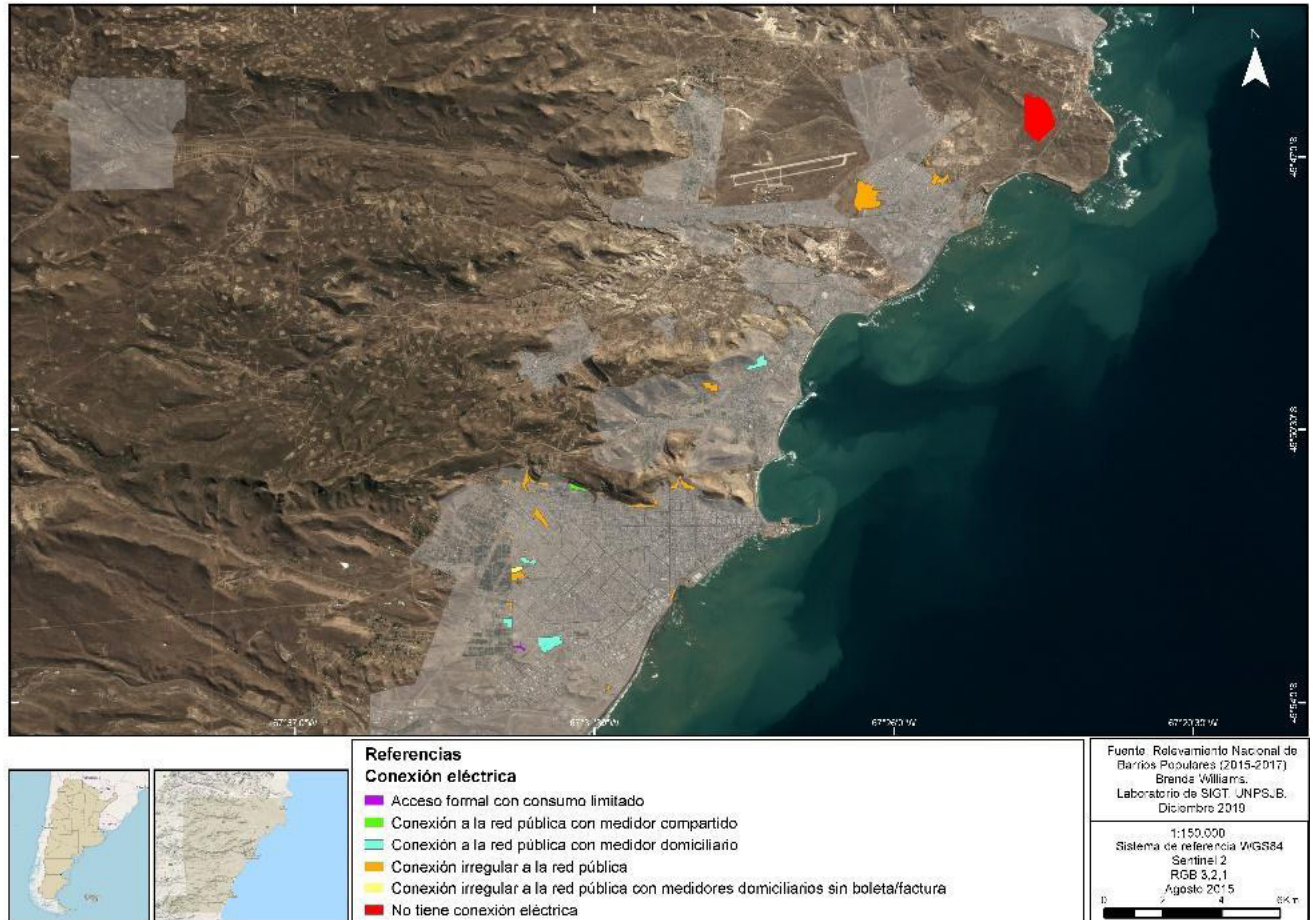


Figura 27: Situación de la conexión eléctrica en los asentamientos informales de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.

# Comodoro Rivadavia

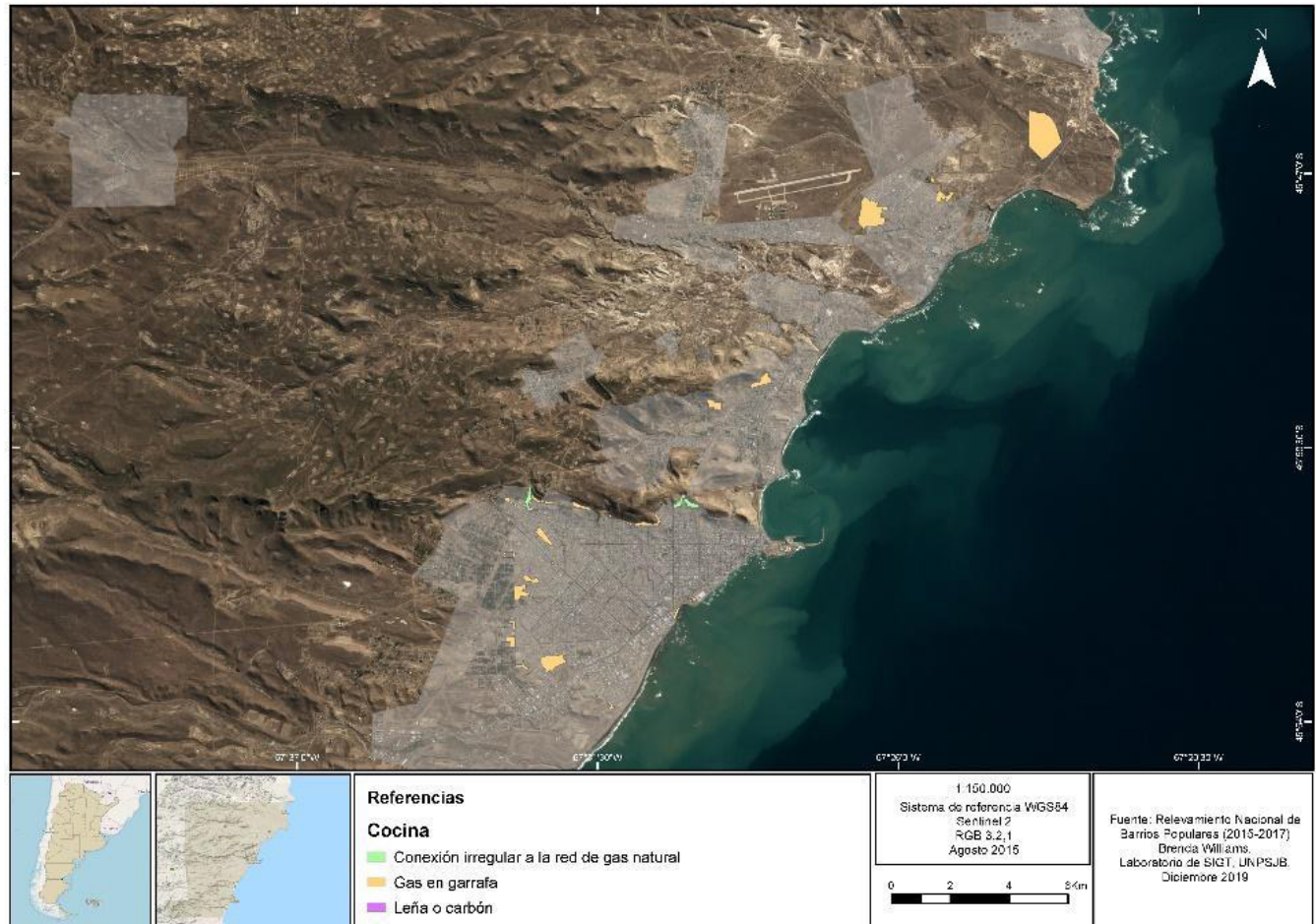


Figura 28: Combustible utilizado para cocinar en asentamientos informales de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.

# Comodoro Rivadavia

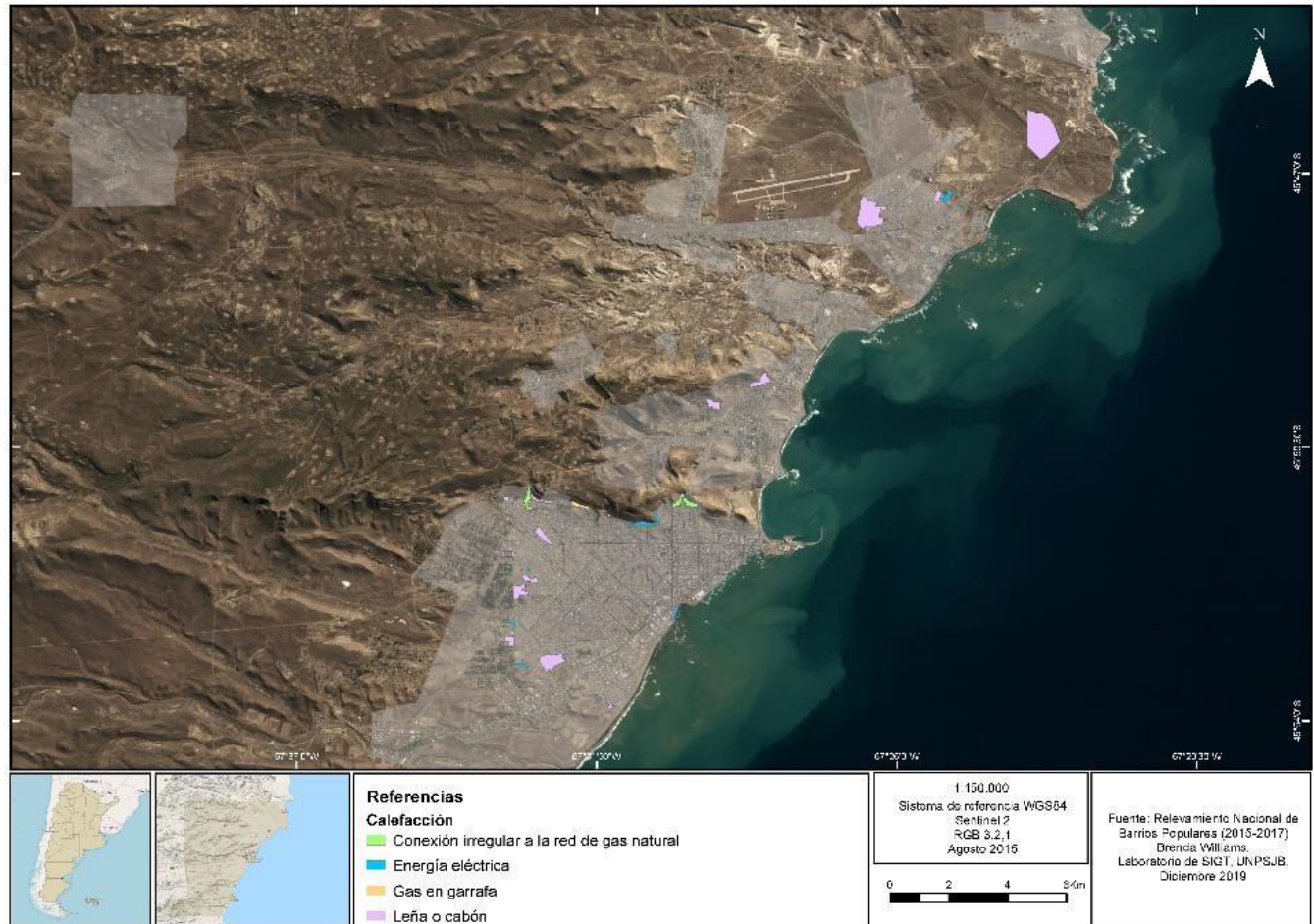


Figura 29: Combustible utilizado para la calefacción en asentamientos informales de Comodoro Rivadavia/ Fuente: Elaboración propia.



# Comodoro Rivadavia

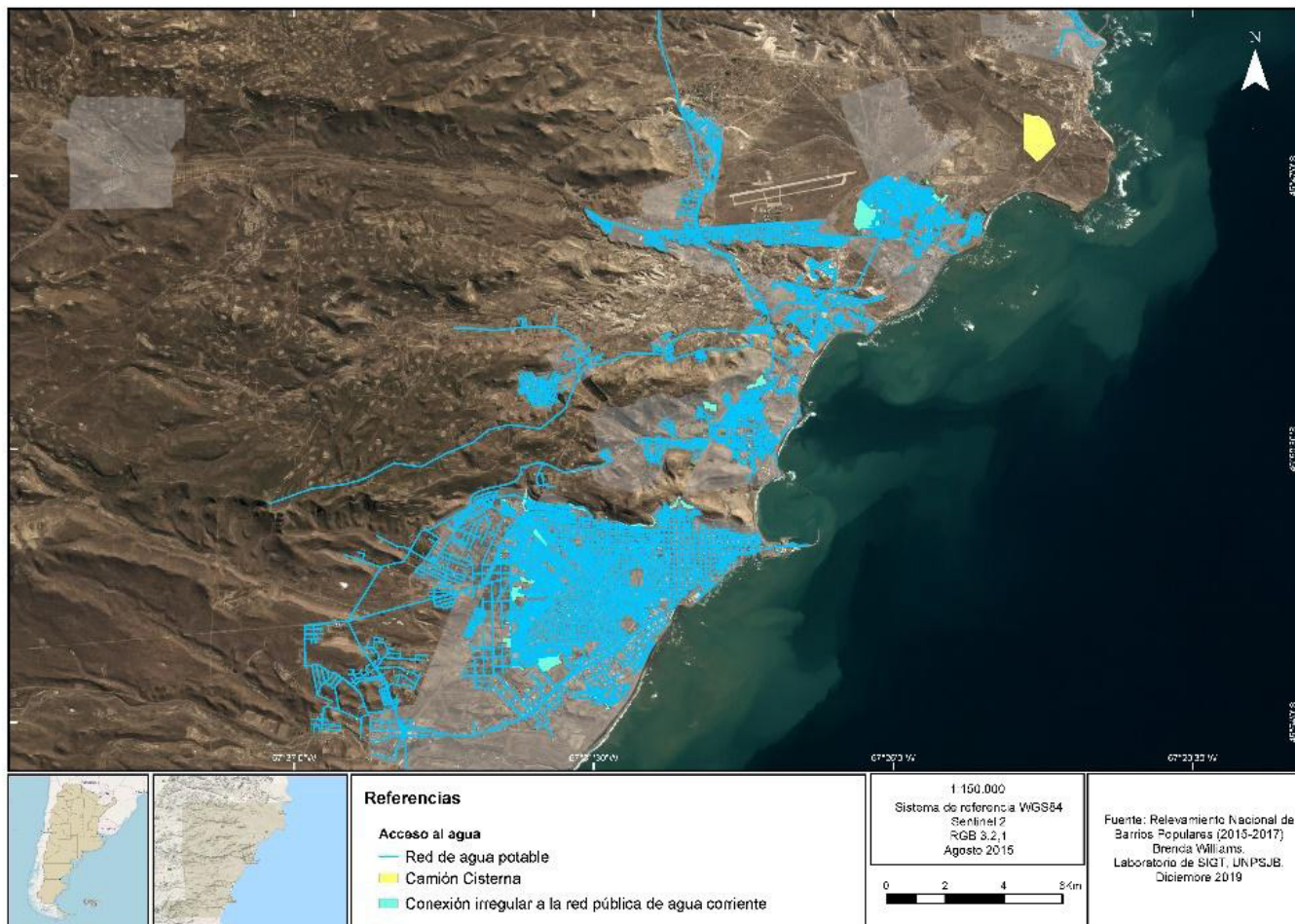


Figura 30: Red de agua potable y situación del acceso al agua en asentamientos informales de Comodoro Rivadavia / Fuente: Elaboración propia.



## **Autores y Autoras**

**Santiago Bachiller**, Doctor en Antropología Social (Universidad Autónoma de Madrid). Diploma de Estudios Avanzados (Programa “Estudios Iberoamericanos: Realidad Política y Social”, Departamento de Ciencia Política y de la Administración III, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional de Educación a Distancia). Licenciado en Antropología Social (Universidad de Buenos Aires). Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor Titular Regular de la asignatura Antropología Sociocultural (Universidad Nacional de la Patagonia Austral). Docente a cargo de la asignatura Teoría en Antropología Social II (Diplomatura en Antropología Social y Política y Maestría en Antropología Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), y de la asignatura Antropología Urbana (Maestría en Políticas Sociales Urbanas, Universidad Nacional de Tres de Febrero). Director de proyectos de investigación sobre exclusión residencial: PI 29/B258, 29B/195-1, 29/B147, 29/B118-1 (Universidad Nacional Patagonia Austral); PI 1233 (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco); PI 32/19 (Universidad Nacional Tres de Febrero); PICT 2019-2019-04462 y PICT 2015-1293, 2010-1235 (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica). Consultor del “Proyecto Red Calle - Red de países latinoamericanos para el desarrollo de políticas de atención a las personas en situación de calle” (Convocatoria de la Unión Europea para proyectos de Cooperación Sur-Sur). Entre otras publicaciones, ha sido director y coautor del libro *“Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central”* (Miño y Dávila y UNPAEDITA, 2015).

**Natalia Usach**, Doctora en Economía por la Universidad de Alcalá (España), Mgs. en Administración y Gerencia Pública (INAP-UAH, España). Diploma de Estudios Avanzados en Economía Aplicada (Universidad de Alcalá) y en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Universidad Complutense de Madrid). Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública (Universidad Nacional de Cuyo). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

**Letizia Vazquez**, Prof. en Ciencias Antropológicas (UBA), Mgs. en “Estudios Socioterritoriales” (UNPSJB), Becaria doctoral del CONICET en el CIT Golfo San Jorge. Integrante del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia (IESyPPat). Doctoranda en Estudios Urbanos por la Universidad de General Sarmiento. Docente de la Tecnicatura en Gestión y Mediación Cultural de la Facultad de Humanidades (UNPSJB) y del ISFD N° 807 en el espacio de Antropología Social y/o Cultural.

**Magali Chanampa**, Licenciada en Gestión Ambiental por la Universidad Nacional San Juan Bosco de la Patagonia. Doctoranda en Geografía por la Universidad Nacional del Sur. Integrante del Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia y del Grupo de Investigación Geografía, Acción y Territorio. Docente del Departamento de Geografía y de la Licencia-

tura en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de la Patagonia, Comodoro Rivadavia. Carrasco, María Laura, Arquitecta (UNC). Maestranda en Estudios Socio Territoriales por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, y en la etapa final de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano en la Universidad Nacional de Córdoba. Estudia los conflictos ambientales y urbanos vinculados a la extracción de hidrocarburos en Comodoro Rivadavia. Actualmente se desempeña en el Dirección de Obras Particulares Secretaria de Planificación urbana, Servicios públicos y estrategias urbanas ambientales, de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

**Bianca Freddo**, Licenciada en Geografía, Técnica en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección (UNPSJB), Doctoranda en Geografía en la Universidad Nacional del Sur. Maestranda en Enseñanza en Escenarios Digitales en la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco – Facultad de Ingeniería. Docente-investigadora del Departamento de Geografía. Integrante del Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia (IGEOPAT), Grupo de Investigación Geografía, Acción y Territorio (GIGAT), Cátedra Libre de Cartografía Social y del Laboratorio en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección.

**Mariana A. Giaretto**, Licenciada en Sociología (UNLP), Mgs. en “Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales” (CLACSO/FLACSO), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Docente de las áreas Sociología/Teoría y Sociología Política e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue. Directora del proyecto de investigación: “Estado y violencias: perspectivas y problemas sobre conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019)”, FADECS, UNCo. Entre otras publicaciones, es autora del libro *Ciudad en conflicto. Un análisis crítico de las relaciones entre Estado capitalista y tomas de tierras urbanas*, y compiladora y autora del libro *Luchas territoriales y Estado. Criminalización y resistencias en el sur*, ambas publicadas por Ed. Publifadecs, Fiske Menuco (Gral. Roca).

**Ailín Hernando**, Arquitecta (UNLP), Mgs en “Desarrollo Urbano y Territorial: Gestión y Transformación de Ciudades” (Universidad Politécnica de Cataluña). En etapa final de la Carrera de Especialización en Políticas Sociales Urbanas (UNTREF). En su trabajo en gestión se desempeña en distintos niveles del Estado en programas de hábitat y Planificación Urbana. Pablo Marigo, Licenciado en Sociología (UBA), Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Centro de Estudios sobre Economía, Territorio y Sociedad (CIETES) de la Universidad Nacional de Río Negro. Desde el ámbito académico y la militancia territorial aborda las problemáticas de acceso al hábitat.

**Tomás Guevara**, Doctor en Ciencias Sociales, Magíster y Especialista en Políticas Sociales, y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Profesor Adjunto de la UNRN en las carreras de Licenciatura en Economía y Administración en las materias de Sociología,

Economía Urbana. Fue Director del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES-UNRN). Ganador del primer premio en categoría doctorado del Premio Internacional de Tesis de Investigación en Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable 2014 organizado por UNAM e INFONAVIT. Ha publicado artículos en revistas científicas, capítulos y libros sobre transformaciones urbanas, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat, entre otras: *Habitat International*, *EURE*, *Ciudad y Territorio*

***Eugenia Cavanagh***, Licenciada en Geografía (UNC), Becaria Doctoral (PICT 2015-3020). Investiga sobre Geografía Urbana y Geografía Económica, vinculada a la producción social del espacio urbano, circuitos económicos espaciales de producción, gestión y manejo de Residuos Sólidos Urbanos y trabajadores informales de la economía urbana.

***Victor Damián Medina***, Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en política y gestión pública por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ex Becario posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Universidad Nacional de Río Negro (CIETES). Fue asesor en el Ente para el desarrollo de la margen sur de Río Negro (ENDEMAS) e investigador asistente y adscripto en Fundación Bariloche. Ha escrito diversas publicaciones relativas a los procesos de urbanización en ciudades turísticas y, particularmente, en torno a la problemática del acceso al suelo en San Carlos de Bariloche. Actualmente se especializa en rentas inmobiliarias y especulación financiera en el marco de diversos programas domésticos vinculados a la economía familiar.

ISBN 978-987-48866-0-6



## EL ÚNICO DERECHO ES ESTAR

El acceso a la tierra constituye uno de los principales problemas sociales contemporáneos, afectando con particular virulencia a los sectores populares. Esta obra gira en torno a las dificultades de acceso al suelo que padecen los sectores populares en distintas ciudades patagónicas, así como en ciertas estrategias informales de acceso al suelo urbano y disputas por el reconocimiento del “derecho a la ciudad”.

La literatura sociológica reconoce tres grandes lógicas de coordinación social de acceso al suelo urbano: si el Estado y el mercado representan las formas convencionales, la denominada “lógica de la necesidad” se abre camino como tercera posibilidad. Este libro se focaliza en una modalidad específica de producción informal del espacio urbano: las ocupaciones de tierras. En nuestro continente, la toma de tierras no ha sido una excepción sino una norma, hasta tal punto que las mismas fueron caracterizadas como “la forma latinoamericana de producir espacio urbano”. Así, el objetivo general de la obra consiste en indagar cómo se vinculan las dificultades de acceso al suelo urbano y las tomas de tierras en Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut), Cipolletti y Bariloche (provincia de Río Negro). Asimismo, el análisis de las dificultades de acceso al suelo urbano supone profundizar en las tres dimensiones mencionadas previamente: el Estado, el mercado inmobiliario y los protagonistas de las tomas de tierras.

En Patagonia, las dinámicas que obstaculizan el acceso a la tierra se vinculan con procesos históricos de larga data (como la avanzada militar republicana sobre las “tierras de indios” y el exterminio de las poblaciones nativas para garantizar la acumulación capitalista), y con dinámicas más recientes: un modelo de “desarrollo” vinculado con las industrias turísticas y extractivas, la especulación inmobiliaria, la expulsión de pequeños productores por deterioro ambiental y de los rindes agropecuarios, etc. Por otra parte, en las últimas décadas las ciudades patagónicas se han constituido en un centro de atracción de miles de migrantes, factor que agrava los problemas habitacionales crónicos. A ello hay que sumar que las políticas de vivienda han sido históricamente insuficientes, mientras que los gobiernos locales no han contado con una política de planificación urbana acorde con las necesidades de la población.

La mayor parte de la bibliografía académica sobre tomas de tierras tuvo a la provincia de Buenos Aires como epicentro. En Patagonia, la literatura sociológica sobre esta materia es escasa. En esta obra, pretendemos comenzar a saldar tales deudas. Asimismo, la sobrerrepresentación del conurbano bonaerense en la producción académica sobre la materia se traduce en un riesgo de sociocentrismo; categorías que fueron pensadas para un escenario particular (el conurbano bonaerense) suelen ser tratadas como universales y adoptadas sin las debidas mediaciones en escenarios muy diferentes (en nuestro caso, el patagónico). Por el contrario, el análisis comparativo entre las distintas ciudades relevadas conlleva la detección de denominadores comunes entre las localidades, así como diferencias que nos permiten profundizar en las particularidades que asumen las ocupaciones de tierras y la conformación de asentamientos en la región patagónica.