

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**POLICIES FOR ACCESS TO URBAN LAND: AN ANALYSIS ON THE CONFORMATION OF PRIORITIES AND INEQUALITIES IN THE CITY OF COMODORO RIVADAVIA DURING THE LAST 20 YEARS**Letizia Vazquez¹Santiago Bachiller²**Resumen**

Este artículo se inscribe en la línea de investigación sobre desigualdad en el acceso al suelo urbano. Nuestro objetivo consiste en examinar los cambios que sufrieron las ordenanzas municipales que regulan el acceso a la tierra fiscal urbana en Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut, Argentina) en los últimos veinte años (en un contexto de *boom* petrolero y aumento de población significativo). Nos interesa profundizar la relación entre las modificaciones en las normativas, el déficit habitacional y los procesos de tomas de tierras. En tal sentido, el artículo implica detenernos en los contextos de producción de las distintas ordenanzas, deconstruyendo las lógicas estatales que definen los requisitos de acceso al suelo, y analizando cómo estas políticas crean sujetos (estableciendo fronteras entre quienes se ven beneficiados por las normativas y quienes se ven expulsados de toda posibilidad de acceso legal al suelo fiscal).

Palabras Clave: Ordenanzas municipales – Toma de tierras – Prioridades estatales – Acceso al suelo urbano – Comodoro Rivadavia

¹ Prof. en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del CONICET en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia. Es Doctoranda en Estudios Urbanos por la Universidad de General Sarmiento y Maestranda en Estudios Socio Territoriales por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Su proyecto de investigación se inscribe en el estudio de las desigualdades de acceso al suelo urbano en la ciudad de Comodoro Rivadavia, la producción de imaginarios urbanos y la organización política en la lucha por la urbanización de asentamientos informales bajo la dirección del Dr. Santiago Bachiller. Es docente en el I.S.F.D. N° 807 en el espacio “Antropología Social y Cultural”. E-mail: vazquezletizia@gmail.com

² Lic. en Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Magister en “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 (UNED). Dr. en Antropología Social. Departamento de Antropología Social y del Pensamiento Filosófico Español, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid. Prof. Titular de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Líneas de investigación: teorías sobre la exclusión social, trabajo y economía informal, antropología urbana y procesos de precariedad social. Investigador Adjunto de CONICET. E-mail: santiago.bachiller@gmail.com

Abstract

This article enrolls in the line of research on inequality in urban land access. Our objective is to examine the changes suffered by the municipal legislation that regulates public urban land access in Comodoro Rivadavia (Province of Chubut, Argentina) in the last twenty years (in a context of oil *boom* and significant population increase). We are interested in deepening the relationship between the modifications in the regulations, the housing deficit and the processes of land occupation. In this sense, the article involves dwelling on the production contexts of the different ordinances, deconstructing the state logic that defines the access requirements to the land, and analyzing how these policies create subjects (establishing borders between those who benefit from the regulations and those who are expelled from any possibility of legal access to the fiscal ground).

Keywords: Municipality legislation – land occupation - state priorities – Access to urban land – Comodoro Rivadavia.

Resumo

Este artigo faz parte da linha de pesquisa sobre desigualdade no acesso à terra urbana. Nosso objetivo é examinar as mudanças sofridas pelas leis municipais que regulam o acesso a terrenos fiscais urbanos em Comodoro Rivadavia (província de Chubut, Argentina) nos últimos vinte anos (em um contexto de "boom" do petróleo e aumento significativo da população). Estamos interessados em aprofundar a relação entre mudanças nos regulamentos, o déficit habitacional e os processos de apreensão de terras. Nesse sentido, o artigo implica parar nos contextos de produção das diferentes ordenanças, desconstruir as lógicas estaduais que definem os requisitos de acesso à terra e analisar como essas políticas criam sujeitos (estabelecendo fronteiras entre aqueles que são beneficiados pelos regulamentos e normas e aqueles expulsos de qualquer possibilidade de acesso legal ao terreno fiscal).

Palavras-chave: Ordenanças municipais - Exploração de terras - Prioridades estaduais - Acesso à terra urbana - Comodoro Rivadavia

INTRODUCCIÓN

El acceso a la tierra y a la vivienda es un problema social que afecta a los sectores populares en todo el mundo. Sin embargo, en América Latina se observan los mayores índices de desigualdad en la distribución de la tierra (OXFAM, 2016). En nuestro continente, la población tiende cada vez

más a concentrarse en centros urbanos; asimismo, actualmente las ciudades intermedias³ son las que poseen una mayor tasa de crecimiento (DAVIS, 2008).

La expansión urbana, combinada con la falta de planificación, han generado que el acceso a la tierra se haya constituido en un problema social de gran importancia. Al no poder acceder a la vivienda mediante los mecanismos formales, los sectores populares suelen verse forzados a resolver sus necesidades habitacionales a través de la ocupación espontánea de la tierra y la conformación de asentamientos informales.

En Argentina, el ámbito académico lleva varias décadas debatiendo sobre la conformación de villas y asentamientos informales⁴. Este trabajo se inscribe al interior de dichas discusiones, focalizando la atención en las intervenciones estatales en materia de regulación del suelo urbano. Partimos de considerar al Estado como un agente central en la conformación de procesos informales de acceso al hábitat. Por otra parte, consideramos que es necesario prestar más atención al papel de los gobiernos locales en la gestión del suelo (AZUELA, 1993). Consecuentemente, el objetivo del artículo consiste en realizar un análisis histórico de las ordenanzas que regulan el acceso al suelo fiscal en Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut, Argentina).

Comodoro Rivadavia es una ciudad intermedia de la Patagonia Argentina que, según el último Censo Nacional realizado en el 2010, posee 177.038 habitantes; en dicha localidad, la ocupación del suelo históricamente se encontró sobredeterminada por la falta de planificación urbana, así como por los vaivenes de una actividad petrolera que conlleva etapas de crecimiento urbano acelerado. En tales períodos⁵, conocidos localmente como *booms* petroleros, la llegada masiva de inmigrantes, la escasez de vivienda, el encarecimiento del suelo y las ocupaciones de tierras se intensifican.

Nos proponemos indagar cómo la intervención estatal municipal condicionó los modos de acceso al suelo urbano, determinando prioridades que posteriormente devinieron en desigualdades sociales. A través del relevamiento de los cambios que sufrieron las ordenanzas municipales que

³ Adoptamos aquí la definición de ciudad intermedia de Bellet y Llop (2004), cuyos criterios de delimitación no obedecen a variables rígidas como el tamaño demográfico o la densidad, sino que se tienen en cuenta las funciones que desarrollan, la mediación entre territorios urbanos y rurales de su área de influencia y los otros centros o áreas. Por otra parte, según el último informe de ONU Hábitat, el crecimiento urbano de los próximos años no estará dirigido a las metrópolis, sino que serán las ciudades con menos de 1 millón de habitantes, principalmente de Asia y África, las que verán incrementada su población. Asimismo, con un 81 %, América Latina ocupa el segundo lugar de continentes con porcentaje de población urbanizada (ONU, 2018).

⁴ En este artículo entendemos a los asentamientos “informales” (también conocidos como “irregulares”) como ocupaciones de suelo encaminadas a conformar barrios populares. Dichas ocupaciones se producen en suelo vacante (ya sea privado o público), e infringiendo la legislación vigente.

⁵ Como veremos a lo largo del artículo, los períodos a los que se hace referencia corresponden a la apertura de contratos petroleros realizada por Frondizi entre 1958 y 1963, así como al último aumento del precio internacional de petróleo registrado entre 2004 y 2008.

regulan el acceso a la tierra fiscal urbana en los últimos veinte años, pretendemos deconstruir las lógicas estatales que definieron los requisitos de acceso al suelo, focalizando en las prioridades que guían la entrega de tierras. Nos interesa examinar cómo estas políticas crean sujetos jurídicos, estableciendo fronteras entre quienes se ven beneficiados por las normativas y quienes se ven expulsados del acceso legal al suelo fiscal. En tal sentido, a lo largo del texto constataremos que el tiempo de estadía en la ciudad ha sido un criterio fundamental en la asignación diferencial de un recurso escaso, como es la tierra fiscal.

El artículo es resultado de un trabajo de campo etnográfico sobre tomas de tierras que implicó el uso de técnicas como la observación participante en distintos asentamientos o dependencias estatales, así como la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios municipales, dirigentes de Uniones Vecinales (en adelante UV)⁶ y a personas que protagonizaron tomas de tierras. La metodología utilizada también conllevó el relevamiento de las ordenanzas que refieren al acceso a la tierra fiscal urbana, las cuales se encuentran sistematizadas en el Digesto Jurídico Municipal. Asimismo, el análisis de la sucesión de ordenanzas se complementó con un ejercicio de contextualización basado en el modo en que los medios de comunicación locales reflejaron el problema habitacional, las discusiones legislativas y la implementación de las normativas municipales. En tal sentido, a través de los buscadores de los dos principales diarios de la ciudad de Comodoro, se procedió a relevar noticias referidas a tomas de tierras y a discusiones legislativas asociadas con los asentamientos.

Si bien al principio del texto presentamos una breve introducción sobre el derrotero de las normativas municipales que a lo largo de la historia local regularon el acceso al suelo fiscal, proponemos un recorte temporal que prioriza el análisis de lo sucedido en los últimos veinte años. Justificamos tal decisión señalando a la ordenanza de tierras fiscales emitida en 1996 como un punto de inflexión en la temporalidad que nos interesa reconstruir, ya que fue la primera ordenanza de carácter general. A su vez, dicha ordenanza supuso un quiebre en el modo de proceder de las intervenciones municipales; a partir de entonces, predomina un enfoque legalista mediante el cual las ocupaciones de tierras son interpretadas como simples “usurpaciones”.

En ciudades como Comodoro Rivadavia la brecha entre el intento de planificación estatal, propio de toda ordenanza municipal, y el crecimiento urbano cotidiano es enorme. En tal sentido, el aporte de este trabajo consiste en indagar cómo las ordenanzas municipales en ocasiones terminan

⁶ En Comodoro, las Uniones Vecinales son la principal unidad territorial que representa a los habitantes del barrio frente al Estado. Si bien estas uniones no son propietarias de tierras, se han constituido como un intermediario entre los vecinos/as y la Secretaría de tierras de la ciudad a la hora de tramitar la compra de tierra fiscal municipal. En tal sentido, las Uniones Vecinales son un actor fundamental en lo que respecta a la entrega de lotes fiscales.

incrementando las dificultades de acceso a una vivienda digna que padecen amplios conjuntos poblacionales. Más específicamente, nos interesa historizar, desnaturalizar y deconstruir aquellos discursos que delimitan los contornos interpretativos de un fenómeno sociológico como las ocupaciones de tierras a partir de ciertos criterios jurídicos asociado con la ilegalidad, o mediante el uso de categorías nativas como la antigüedad de la residencia en la zona.

LAS PRIMERAS REGULACIONES SOBRE EL ACCESO AL SUELO EN UNA CIUDAD PETROLERA

Comodoro Rivadavia es una ciudad del sur de la provincia de Chubut que, como puede observarse en la Figura N°1, se localiza en el límite con la provincia de Santa Cruz. Según el último censo nacional del 2010, cuenta con 177.038 habitantes. Por otra parte, el ejido urbano tiene una superficie de 563 km², siendo uno de los más extensos del país.

Figura N°1. Ubicación geográfica de Comodoro Rivadavia.

[Acá va la figura n°1 .jpg]

Fuente: Elaboración propia. Escala 2728 km.

Esta ciudad es el centro de las actividades sociales y económicas que se desarrollan en el Golfo San Jorge, región comprendida entre el sur de la provincia de Chubut y norte de Santa Cruz.⁷ El entramado urbano está condicionado por la topografía del suelo y la explotación petrolera. Esto constituye una matriz urbana diferenciada entre la Zona Sur y la Zona Norte, separadas por el Cerro Chenque y conectadas por la Ruta Nacional N°3 que atraviesa toda la ciudad.

Según Matossian (2014) las ciudades patagónicas han experimentado fuertes crecimientos demográficos en los últimos 15 años, en la mayoría de los casos vinculados a industrias extractivas o turísticas, la especulación inmobiliaria y la expulsión de pequeños productores. Tales industrias atraen grandes cantidades de migrantes, agravando los problemas habitacionales de las ciudades que, en muchos casos, han contado con insuficientes políticas de vivienda y planificación urbana.

El caso de Comodoro Rivadavia ha sido analizado por Usach & Freddo (2016) en cuanto a las transformaciones y reorganizaciones urbanas de la última década, prestando especial atención a la expansión de asentamientos en la ciudad. El crecimiento disperso y fragmentado de la misma, sumado a la explotación del petróleo dentro del ejido urbano, provocó muchos problemas para la

⁷ El Observatorio en Economía de los Recursos Naturales de la Patagonia Sur (2011) define al espacio conformado por la Cuenca del Golfo San Jorge como una región socio productiva de explotación hidrocarburífera que abarca la zona sur de Chubut (Sarmiento, Río Mayo y Río Senguer) y Norte de Santa Cruz (Caleta Olivia, Cañadón Seco, Pico Truncado, Koluel Kaike y Las Heras).

extensión de las redes de infraestructura y el acceso a servicios básicos de grandes sectores de la población de Comodoro. A su vez, los vaivenes de la industria petrolera, generaron incrementos acelerados de población y acentuaron el déficit habitacional. Varios de los entrevistados se han referido a la escasez de suelo urbanizable como una de las grandes problemáticas de la ciudad, y una de las causas que explican los altos valores que se manejan en el mercado inmobiliario.

La ciudad fue fundada en 1901 como puerto de salida de la producción ganadera de la localidad de Sarmiento. Como ocurriera en general con el resto de la Patagonia Argentina, las primeras intervenciones estatales concibieron a la zona como un “desierto a poblar”. Por otra parte, durante los primeros años de existencia de la ciudad, la ocupación del suelo se caracterizó por una administración burocrática ejercida desde una oficina de tierras ubicada en la capital del país, a miles de kilómetros de distancia (GIOINO, 1989). De tal modo, el poblamiento frecuentemente quedó en manos de los colonos. Por consiguiente, desde sus orígenes en la ciudad patagónica el orden cronológico de regulación del suelo fue el siguiente: primero llegaron las personas y luego, cuando la hubo, la planificación urbana (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015).

El descubrimiento del petróleo en 1907 alteró el perfil productivo y condicionó la evolución de la conformación socio espacial de Comodoro Rivadavia. En tal época, la ciudad se desarrolló en dos direcciones. Por un lado, se comenzó a construir el centro cívico. Por el otro, la mayor parte de la población se asentó en la zona norte, alrededor de campamentos empresariales (por lo general petroleros) que proliferaron como si se tratara de manchas urbanas aisladas entre sí. En dichos campamentos/barrios, el acceso a la vivienda quedó indefectiblemente ligado con la inserción laboral, pues dichas empresas proporcionaban tanto un empleo como un hogar a sus subalternos (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015).

Recién en 1950 se abre una oficina de la Dirección General de Tierras en Comodoro Rivadavia, la cual comienza a realizar adjudicaciones definitivas a los colonos establecidos bajo el amparo de la ley N° 13.995 (VAZQUEZ, 2015). En 1956 el municipio promulgó la resolución 176, la cual promovió la venta de tierras fiscales a todos aquellos que acreditaran condiciones para ocupar el suelo. Asimismo, en aquella época se inauguró una tendencia que nunca se revirtió en la ciudad: el acceso al suelo fiscal se organizó en base a un “sistema de puntaje” que otorgaba prioridades a los argentinos sobre los extranjeros (a quienes se les exigía su naturalización), y luego a aquellos argentinos con más años de residencia en la zona. Como veremos a lo largo del artículo, este tipo de normativas de acceso al suelo fiscal promovió un sistema de jerarquías urbanas basado en la antigüedad de la residencia que, con el paso del tiempo, terminó consolidándose en el sentido común local.

En nuestra investigación constatamos una correlación entre el incremento del precio internacional del barril de petróleo, la llegada masiva de migrantes, el encarecimiento del precio del suelo, y la intensificación de los procesos de tomas de tierras (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015). El gran cambio que experimentó la espacialidad urbana se produjo cuando el presidente Arturo Frondizi (1958-1962) facilitó la explotación petrolera a empresas privadas. En Comodoro suele recordarse tal época como el “primer *boom* petrolero”. Debido a la llegada de migrantes procedentes del sur de Chile y del noroeste argentino, en aquel entonces se pobló la línea costera hacia el sur y los cerros del oeste de la ciudad. Entonces, las ocupaciones de tierras se tornaron masivas, en su mayoría sobre tierras de propiedad municipal. En las conversaciones que tuvimos con quienes protagonizaron dichas tomas se repitieron frases como las siguientes: “antes nadie quería vivir acá”, o “esto era tierra de nadie”. Dichas expresiones denotan que la zona era imaginada como un “espacio vacante”; tales representaciones sociales fueron moldeando la cultura local, así como las percepciones sobre los modos legítimos de ocupar el territorio. Las intervenciones estatales no fueron ajenas a dicho imaginario; por el contrario, la municipalidad adoptó una actitud permisiva frente a las tomas. Por otra parte, cabe aclarar que los nuevos migrantes por lo general no lograron acceder a puestos de trabajo en empresas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en adelante YPF) o Shell, por lo que sus posibilidades de acceso “legal” al suelo urbano y a la vivienda se vieron muy reducidas (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015).

A partir de entonces, y sin lograr responder con éxito al fenómeno de las tomas masivas, las legislaciones se suceden. Los distintos gobiernos de facto y las democracias restringidas se van alternando, imprimiendo cada gestión su sello a las múltiples ordenanzas que pretendían regular los modos de acceso al suelo fiscal. Lejos de encontrar una continuidad histórica, las ordenanzas se caracterizan por ser contradictorias entre sí; algunas se muestran tolerantes frente a las tomas, otras apuestan por la mano dura.

En 1962 la Ordenanza 121 fomentó la obtención de la titularidad sobre la tierra sin grandes restricciones, en función de un triple objetivo: atender al vertiginoso aumento poblacional, contribuir al desarrollo económico-financiero de los sectores privados, e incrementar las finanzas municipales (GIOINO, 1989). Luego, en 1964, se elabora otra ordenanza de adjudicación de tierras fiscales (número 17/64) que pretendió regularizar lo construido, eliminando restricciones y entregando un título de dominio imperfecto. Por otra parte, en 1975 una modificación a la ordenanza preexistente eliminó la prohibición de ocupar lotes delimitados, siempre y cuando se acreditaran condiciones “de necesidad” ante la Comisión de Tierras. En sentido contrario, con el gobierno dictatorial de 1976 se vuelve al más férreo punitivismo, estableciendo que ninguna ocupación sería permitida (Ordenanza 504/77). Finalmente, con el advenimiento de la democracia,

la ordenanza número 2264/84 reemplaza a la anterior, planteando nuevamente que la tierra urbana fiscal tiene como principal objetivo facilitar el desarrollo económico y el bienestar social de la población.

UN PUNTO DE INFLEXIÓN: LA ORDENANZA GENERAL DE TIERRAS FISCALES DE 1996

En la década de 1990 el precio del barril del petróleo cayó a los 11,3 dólares; por si fuera poco, la privatización de la empresa estatal YPF desató una crisis socioeconómica que impactó fuertemente en Comodoro (SALVIA, 1999). En dicha época, las tomas de tierra de carácter masivo fueron una excepción antes que una regla. No obstante, dado que la correlación entre el valor del petróleo y las ocupaciones de tierras no es totalmente directa, hemos registrado casos como la toma de tierras acaecida en 1993 en el hoy denominado barrio Moure. El contexto de crisis, no sólo a nivel local por la situación de YPF sino también nacional debido a las medidas impuestas por el gobierno de Menem (1989-1999), habían generado un panorama de desocupación y exclusión social. En el caso de Comodoro, si bien existía una ordenanza que estipulaba mecanismos para que las familias de bajos recursos accedan a la tierra, ésta no se cumplía (DUPLATT, 2011). El contexto también se caracterizaba por una compleja trama de intereses políticos, ya que en ese mismo año se produjeron las elecciones internas del Partido Justicialista local; así, las tensiones incluyeron denuncias entre distintos funcionarios municipales respecto de la adjudicación “ilegal” de tierras. Por otra parte, la lucha de los vecinos se organizó en torno a una autoidentificación como argentinos, así como a las necesidades habitacionales; un año después, los protagonistas de la ocupación consiguieron la regularización del barrio. La toma del Moure tuvo una enorme repercusión mediática e impacto político, marcando un punto de inflexión en la temporalidad que nos interesa reconstruir. A partir de entonces, la municipalidad: a) intensificó sus intentos por legislar buscando prevenir las tomas de tierras; b) mostró un cariz más represivo; c) paralelamente negoció con los líderes de los asentamientos.

La toma del Moure fue percibida como un caso “testigo” de lo que había que evitar en el futuro. En tal contexto surgió la “Ordenanza General de Tierras Fiscales” de 1996 (ORD-5907, 1996)⁸. La discusión alrededor de la misma se dio en el Concejo Deliberante y tuvo como escenario una sesión extraordinaria. Según el archivo periodístico, las tierras urbanas y rurales se discutieron por separado; además, se planteó lo importante que era esta ordenanza a fin de resolver la emergencia

⁸ Todas las ordenanzas están referenciadas en la bibliografía en la página web del Digesto Jurídico Municipal de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

habitacional (aunque finalmente ningún artículo aludió específicamente a dicha emergencia habitacional) (DIARIO CRÓNICA, 1996). El punto que generó mayores discrepancias fue el que proponía eliminar el control legislativo en la venta directa de tierras. Ante la posibilidad de que el poder ejecutivo concentrase un poder excesivo, el Concejo rechazó que se quitara esta facultad al poder legislativo.

La ordenanza finalmente se aprobó, estableciendo un nuevo sistema de adjudicación y pre-adjudicación de tierras y un registro de infractores. Básicamente, la ordenanza se articuló 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. Con respecto a las tomas de tierras, la ordenanza dejaba en claro que la ocupación de hecho no era sinónimo de ningún tipo de derecho, que era factible de sanciones y de la prohibición de participar en posteriores ofrecimientos públicos, además de recordar la posibilidad de recurrir a la fuerza pública en caso de desobediencia. Más aún, quienes ocuparon tierras “ilegalmente” fueron descartados como posibles futuros beneficiarios. En segundo lugar, a los extranjeros se los forzó a naturalizarse y radicarse definitivamente en el país. Asimismo, se estableció un nuevo puntaje para la adjudicación: la prioridad la tenía el argentino nativo, se sumaba más puntaje si se tenía hijos no emancipados, era un plus ser nativo de la ciudad, etc. (ORD-5907, 1996). Es decir, la ordenanza intensificó el principio que identifica al tiempo de estadía en la ciudad como criterio principal en las asignaciones de tierras.

La ordenanza sufrió varias modificaciones a lo largo del tiempo (Cuadro N°1), entre las cuales se destacó la resolución que reglamentó el pedido de tierras para la construcción de viviendas unifamiliares por parte de asociaciones civiles, cooperativas o sindicatos (RES 0957, 1996). En un contexto marcado por las políticas nacionales de viviendas y acceso al suelo basadas en los principios de descentralización y subsidiariedad, la combinación de tales procesos implicó que las cooperativas y los sindicatos se hayan constituido en actores claves del desarrollo urbano⁹. Estas modalidades de urbanización reforzaron canales de acceso vinculados a la situación laboral que no contemplaban al sector de trabajadores informales, así como contribuyeron a la expansión fragmentada de la ciudad a través de barrios pensados de manera independiente (sin que existiera una gestión estatal capaz de planificar el desarrollo urbano).

Cuadro 1. Ordenanza General de Tierras Fiscales y sus modificatorias.

⁹ La ordenanza de 1996 inauguró una modalidad de acceso diferencial al suelo fiscal que persiste en el tiempo: quienes no cuentan con ciertos privilegios de pertenencia (sindical o de cooperativas) ven seriamente obstaculizadas sus posibilidades de satisfacer sus demandas habitacionales. Así, para el 2017 el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) planificó la construcción de 381 viviendas en la ciudad; el 43% de las mismas serían destinadas a los sindicatos petroleros y de camioneros (DUPUY, 2017).

[Acá va el cuadro n°1 elaborado en Excel]**Fuente:** Elaboración propia.

En junio de 1996 se vivió el primer conflicto de tierras de la intendencia de Marcelo Guinle (1995-1999). Un informante recuerda la toma de la manzana 37 del barrio San Cayetano de la siguiente manera: “Éramos todos argentinos, todos jóvenes de Comodoro. Nos peleamos con todos, pero logramos la relocalización. Un caso único en Comodoro, nos dieron lotes con servicios en la extensión del Abásolo (...) los milicos vinieron a echarnos (...) pero pusimos a los pibes con los guardapolvos y la bandera argentina, en primera fila, cantando el himno. No pudieron hacer nada” (CUADERNO DE CAMPO, 25 de enero del 2016). La nacionalidad parece haberse convertido en un diacrítico central en la época. Ello se trasluce no sólo en el relato citado anteriormente, sino también en las notas y fotografías con las que los periódicos locales retrataron a la toma; en una de dichas imágenes se observa a un grupo de ocupantes mostrando un cartel que decía: “Somos argentinos, no somos extranjeros” (DIARIO CRÓNICA, 1996). Si bien la referencia a la nacionalidad ya aparecía en disposiciones anteriores, la ordenanza reforzó tales criterios de asignación de recursos al aumentar la brecha de puntaje entre nativos y extranjeros. Por otra parte, este tipo de argumentos expresan cómo la ilegalidad comenzó a ser uno de los ejes centrales en las discusiones sobre los criterios de asignación de tierras.

Desde un punto de vista jurídico, los espacios que surgieron a partir de tomas de tierras violan un principio que ha sido sacralizado en nuestras sociedades: la propiedad privada. La ilegalidad atrapa a estas poblaciones en una contradicción: deben violar la propiedad privada para acceder a la misma (CRAVINO Y FERNÁNDEZ WAGNER, 2006). De tal modo, investigadores como Cravino (2009) definieron a estos espacios como “fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad”. Tal carencia de estatus implica una forma específica de acceso a la ciudad marcada por la falta (o la atenuación) de derechos de ciudadanía. En definitiva, cuando prioriza los criterios jurídicos, el discurso estatal reconoce la existencia de los espacios que nacieron mediante tomas masivas de tierras, pero lo hace tildando a esta población de “intrusos” que transgreden las leyes y normas morales; 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, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015).

Las dificultades para garantizar el derecho a la ciudad¹⁰, se vivían intensamente en los barrios, afectando tanto a los migrantes como a los nativos comodorenses. Durante esos años, la Municipalidad se concentró en evitar nuevas ocupaciones. Asimismo, para aquel entonces la nacionalidad volvía a surgir en la conflictividad vecinal y en los procesos de ocupaciones de tierras. Tomando como referencia la construcción de un asentamiento dentro del barrio Isidro Quiroga, un periódico local sostuvo que fueron extranjeros quienes comenzaron la ocupación, lo cual “desencadenó que un grupo de vecinos argentinos de escasos recursos, se sintieran discriminados y comenzaron a instalarse en el mismo sector...” (DIARIO CRÓNICA, 2000). En este tipo de notas, la división argentinos/extranjeros nuevamente aparece como organizador del principio de legitimidad en el acceso al suelo; en este caso los extranjeros son señalados como responsables de la ocupación, mientras que los argentinos son excusados indicando su escasez de recursos materiales y calificando a sus prácticas como una reacción frente a un sentimiento de “discriminación”.

En aquellos años surgió la Comisión de Vecinos Sin Tierra. La misma nucleaba a familias de distintos barrios, y su principal objetivo consistió en aunar criterios y organizar el reclamo para conseguir tierras y así poder regularizar su situación de “ilegalidad” (que derivaba en la falta de acceso a servicios básicos e infraestructura urbana). El municipio respondió a esta comisión alegando que la ocupación no era el camino correcto para obtener respuestas del Estado: “Les explicamos, y ellos entendieron muy bien, que el camino es iniciar un expediente en el Municipio, que es como se da la tierra y no a la fuerza” (DIARIO CRÓNICA, 2000). Así, el discurso estatal se apoyó en un sistema normativo que divide el campo social en dos sectores supuestamente bien diferenciados: el legal y el “ilegal”. Mediante una lógica que delimita un adentro de un afuera, la ley configura territorios de ciudadanía plena o restringida; a partir de entonces, la ilegalidad se espacializa en zonas como los asentamientos surgidos mediante ocupaciones masivas de tierras (BACHILLER, 2017).

En el año 2000 se dictaron nuevas ordenanzas y resoluciones que modificaron la legislación de 1996 (Cuadro N°1). Uno de los artículos que se modificó fue el número 49 de la Sección III, que establecía la adjudicación de tierras a valor de fomento para familias de recursos insuficientes, otorgadas a través de la Secretaría de Bienestar social. En la nueva resolución, la Subsecretaria de Desarrollo Social y Vivienda debía encargarse de instrumentar esta ayuda (Resolución 0233/00). Por otra parte, luego de esta modificación el municipio redactó otra normativa que dispuso el cese de cualquier resolución que otorgara la tenencia precaria de tierras (Resolución 0256/00). Según la misma, sólo el Intendente podía entregar dicha tenencia y los terrenos debían contar con mensura

¹⁰ Seguimos a Di Virgilio, Arqueros y Guevara (2012), que sostienen que el acceso a la ciudad no refiere únicamente a la vivienda sino a un amplio conjunto de servicios (infraestructura, movilidad, etc.).

y servicios esenciales, aun los que fueran destinados a familias de recursos insuficientes. De tal modo, las trabas para el acceso legal al suelo se incrementaban año tras año; en una ciudad con una notable escasez de tierras mensuradas y con servicios, esta disposición inhabilitaba cualquier entrega de tierras a familias vulnerables.

Otra de las ordenanzas que se promulgaron, la número 7103/00 (ORD 7103, 2000), planteaba que un 30% de los lotes a entregar se debían focalizar en personas solteras sin familiares a cargo (siempre que sean argentinos nativos o naturalizados con más de 5 años de residencia en la ciudad). Intuimos que la modificación fue un intento por reflejar la significativa presencia de hombres solteros que, al llegar a la ciudad buscando ingresar en el mercado del petróleo, se encontraron con severos obstáculos residenciales.

Duhau y Giglia (2004) entienden al orden urbano como la regulación social de la apropiación y uso de los espacios y bienes constitutivos de la ciudad. Para dichos autores, el orden excede al conjunto de reglas formales jurídicas, incluyendo las convenciones sociales. Al distanciarse de las perspectivas legalistas, tal propuesta supone detenerse en las representaciones sociales que en ciertas ocasiones se rigen por prácticas espaciales aceptadas socialmente y que, incluso, pueden encontrarse en oposición a la norma formalmente vigente. Ya que el derecho positivo no es el único que regula los procesos de apropiación y uso del suelo, en un mismo espacio pueden coexistir una pluralidad de regulaciones en permanente interacción y construcción mutua que desencadenan diversas racionalidades normativas (BACHILLER, 2017). Por consiguiente, el punto clave es el sentido jurídico que los propios actores dan a sus prácticas y a las de los demás. El orden urbano que las ordenanzas pretendían imponer continuaba siendo rebasado por una multiplicidad de prácticas consuetudinarias que, de hecho, se regulaban por un orden alternativo; a su vez, estas racionalidades normativas reconocían a las tomas de tierras como un modo tradicional de acceso a la tierra propio de los sectores populares. Si las ocupaciones persistían, ello se debía no solo a que las necesidades habitacionales de miles de personas continuaban insatisfechas, sino también a que el esfuerzo por establecer un nuevo orden urbano contradecía dichas prácticas consuetudinarias; tal situación nos recuerda la afirmación de Azuela (1993), para quien la irregularidad no existe en sí misma, sino como una forma de representar las relaciones sociales.

Por otra parte, la competencia por un recurso que se había tornado escaso implicó que las UV se convirtieran en un actor clave en lo que a las tomas de tierras se refiere. En el trabajo de campo fueron recurrentes las referencias a los dirigentes de distintas UV como promotores de determinadas ocupaciones masivas. Más allá de estas acusaciones, lo cierto es que, a principios de la década del 2000, las UV debían soportar la presión de cientos de vecinos que solicitaban un terreno (especialmente por parte de jóvenes que residían en el barrio). Infringiendo la legislación

vigente, las UV solían organizar la entrega de los escasos terrenos disponibles a quienes concebían como “los verdaderos vecinos”; es decir, a los jóvenes nacidos en el barrio. El reclamo de dichos jóvenes se conciliaba fácilmente con la antigüedad en tanto principio nativo de regulación del acceso al suelo; consecuentemente no es de extrañar que tales demandas hayan terminado expresándose en una nueva normativa. Así, en el 2000 surgió la ordenanza número 7297 (ORD 7297, 2000); la misma reservaba un 70% de los lotes a los “hijos del barrio” (Cuadro N° 1). Esta noción remite a otra categoría nativa conocida localmente como “Nacidos y criados” (en adelante NYC). Baeza y Grimson (2013) sostienen que dicha categoría es central en la vida social comodorense; la misma presupone que hay o debería haber ciertos privilegios para aquellos que logran acreditar una mayor estadía de residencia en la zona. En tono con estas representaciones sociales, en la ordenanza se definió a “hijos del barrio” como aquellos que podían demostrar ser familiares directos de los vecinos que detentaban una antigüedad superior a 10 años de permanencia en el barrio.

Esta categoría supuso acotar un universo asistible; es decir, entre las innumerables personas que padecían exclusión residencial, la focalización de la intervención le permitió a la municipalidad seleccionar a la población que sería objeto de sus políticas (reduciendo así el nivel de recursos y el alcance de sus medidas). Asimismo, las operaciones de clasificación de los receptores de recursos fiscales se basaron en una definición de atributos que giró en torno a la antigüedad. Por consiguiente, al replicar criterios de merecimiento nativos, la categoría de “hijos del barrio” legitimó la delimitación de los beneficiados. Otro aspecto interesante de la ordenanza número 7297/00 es cómo, desde una concepción conservadora que pretendía preservar la conformación socio espacial de cada barrio, la legislación creó, consolidó y/o avaló jurídicamente un sujeto social al cual le otorgó un derecho diferencial. Si bien la categoría “hijos del barrio” circulaba entre las UV, el proceso de clasificación burocrática posibilitó que dichas representaciones sociales tuvieran efectos duraderos. El acto de nombrar, de incluir la categoría al interior de una ordenanza, creó un nuevo sujeto jurídico que, como veremos más adelante, agravó aún más las dificultades estatales encaminadas a garantizar el acceso al suelo urbano.

BOOM PETROLERO, CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y NUEVOS ASENTAMIENTOS (2005-2010)

A mediados de la década del 2000 la ciudad vivió un nuevo *boom* petrolero; tal es así que, en junio del 2008, el barril de petróleo batió un récord histórico, llegando a los 133,9 u\$. Como ocurriera en el pasado, el *boom* petrolero se tradujo en la llegada masiva de migrantes, el encarecimiento del precio del suelo, así como en la expansión urbana. Comparando el período intercensal 2001-2010, la ciudad aumentó su población en un 29%; en términos relativos, se trata

de un porcentaje mayor al crecimiento del país y de la provincia (que fueron del 10% y del 23% respectivamente). A su vez, en el 2005 el 50% de la población ganaba un promedio de 680 pesos por mes, mientras que el alquiler de un departamento de un ambiente oscilaba entre los 500 y 750 pesos (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015). Por otra parte, dicho crecimiento no se ligó con la densificación de los barrios consolidados en la trama urbana, sino con una expansión hacia los espacios periféricos mediante ocupaciones masivas de tierra (USACH Y FREDDO, 2016). Consecuentemente, constatamos que las tomas de tierras “se generan en la brecha temporal entre la imposibilidad material de acceder al mercado de suelo y de alquileres de los sectores populares, y las proyecciones reales de acceder a un espacio propio de acuerdo con la planificación urbana del Estado municipal” (GIARETTO, 2010, p.145).

En tal contexto, en octubre de 2005 en el barrio San Cayetano se produjo una toma de tierras que fue muy difundida por los medios de comunicación. Revisando los diarios de la época, se destacan las acusaciones que aludían a la planificación y a la facilitación de información desde el municipio a los líderes de las tomas (lo cual derivó en investigaciones al interior del personal de la Dirección de Tierras). En pocos días la ocupación pasó de 80 a 200 familias involucradas. A su vez, ciertas notas reconocieron la voz de los nuevos residentes, sosteniendo que “la necesidad no sabe de burocracias” (DIARIO CRÓNICA, 2005), resaltando también que muchos ocupantes llevaban años anotados en la Secretaría de Tierras. Otros artículos cobraron un tono similar, tras lo cual destacaron cómo la suba de los alquileres, como consecuencia colateral del incremento del precio del barril de petróleo y la constante llegada de gente a la ciudad, empujó a muchos a decantarse por la toma de tierras. El problema habitacional para muchos se hacía insostenible: “...no se puede aguantar todos los meses un alquiler de 600 pesos y uno espera una respuesta...” (DIARIO CRÓNICA, 2005). No obstante, en la misma época otros artículos periodísticos reprodujeron la perspectiva estatal, poniendo el acento en los caminos “correctos” o “incorrectos” para acceder al suelo fiscal.

En 2006 el municipio promulgó una nueva ordenanza cuya particularidad consistió en establecer un valor de fomento para la venta de tierras fiscales a familias de recursos insuficientes (ORD 8708, 2006). Luego, entre 2006 y 2012, no se observaron modificaciones ni ordenanzas nuevas, pero sí una respuesta de mayor mano dura y erradicación frente a las nuevas tomas que se sucedían. A pesar del despliegue que significaban las “topadoras” y los efectivos policiales apostados alrededor de los diversos grupos de familias que reclamaban tierra para construir sus viviendas, entre fines de 2008 y principios de 2009 las tomas se masificaron en un nivel hasta entonces insospechado. En el trabajo de campo, un informante clave nos comentaba que en aquella época “hasta las macetas se tomaban en Comodoro”. En aquel entonces, el gobierno municipal acababa de inaugurar un Plan de Desarrollo Urbano Ambiental para la ciudad. Sin embargo, por las características físicas y la dinámica

social de la ciudad, los proyectos, planes, normativas, y ordenanzas que apuntaban a una planificación institucional, resultaron obsoletos y fueron superados por la realidad (FREDDO, 2013). A su vez, para hacerle frente a la oleada irrefrenable de ocupaciones, el municipio inauguró una línea telefónica de denuncias de nuevas tomas (DIARIO CRÓNICA, 2008).

Las extensiones urbanas vacantes ya no eran contempladas como “un desierto a poblar” sino como un bien escaso. Es una etapa de fuertes conflictos por un bien limitado como la tierra, los cuales en buena medida fueron fomentados por los imaginarios replicados desde los medios de comunicación y por las intervenciones estatales focalizadas en denunciar nuevas ocupaciones o en promulgar normativas que privilegian la antigüedad de la residencia en la zona. No es casual entonces, encontrar noticias sobre tensiones entre vecinos, en las que los “antiguos” habitantes de los barrios expresan su temor al avance de los “usurpadores”. De hecho, ciertas tomas son retratadas por los medios de comunicación y/o por los dirigentes de las UV entrevistados como “tomas preventivas” protagonizadas por los hijos del barrio. El primer ejemplo al respecto sería el siguiente título del Diario Crónica: “Vecinos cortaron los accesos al barrio San Cayetano para resguardarlo de usurpaciones” (2008); el segundo consiste en un fragmento de entrevista realizado a quien entonces era presidenta de la UV del barrio San Cayetano: “en el 2008, cuando fue la toma de la calle 1, los hijos del barrio ¿qué hicieron? Salieron a tomar los terrenos que quedaban pendientes; pero no a tomarlos como ilegales, a resguardarlos” (Entrevista realizada el 7 de junio de 2012). En este sentido, retomamos el análisis de Fernández (1993) sobre los imaginarios sociales, para resaltar cómo un mismo acto (la toma de tierras), es leído de manera distinta en función de las cuotas diferenciales de poder y legitimidad social que poseen los diversos actores. Es decir, en el universo de significación compartido por los referentes de las UV y los medios de comunicación, cuando los antiguos pobladores de un barrio inician un proceso de ocupación, dichos agentes son retratados como los “verdaderos vecinos” que operan de forma “preventiva”; por el contrario, si se trata de nuevos residentes, y más aún si son inmigrantes, el acto se convierte en una ocupación ilegal y los sujetos se transforman en usurpadores.

En este período se produjo una fuerte organización de residentes de asentamientos, la cual se materializó en una marcha por el centro de la ciudad reclamando se declare la emergencia habitacional. El Estado municipal hizo caso omiso a los pedidos y las tomas continuaron: a principios del 2010 se contabilizaron 1800 familias viviendo en asentamientos. En distintos artículos periodísticos nuevamente se diferenció a las tomas masivas de aquellas protagonizadas por “hijos del barrio”. Anteriormente alegamos que la ordenanza articulada en torno a esta categoría reflejó una demanda de las UV; lo cierto es que, tal como se desprende del siguiente fragmento de entrevista realizada a un funcionario municipal, dicha medida terminó generando un problema que

el mismo municipio se mostró incapaz de resolver. “Lo que pasa es que el Concejo (Deliberante) por ahí sacan ordenanzas sin consultar. Y nos complican la vida. Por ejemplo, los hijos del (barrio) Pueyrredón, ¿dónde les vas a dar? O los hijos de Roca, o los hijos del centro. ¡Si no hay lugar! O sea, los hijos son de Comodoro, se tendría que haber tomado como hijos de Comodoro” (Entrevista realizada el 4 de agosto de 2012).

Un dato a destacar del trabajo de relevamiento periodístico es un fuerte giro editorial; a partir de 2011, los asentamientos son cada vez más retratados como un foco de delincuencia, prostitución y narcotráfico. Títulos como el siguiente “Recuperan EcoSport robada en el asentamiento ilegal próximo al 30 de octubre” (DIARIO CRÓNICA, 2011), dan cuenta de la manera en que los asentamientos pasan a ser señalados como espacios que condensan el peligro social. Gradualmente, se va construyendo una imagen de violencia, desviando el foco de atención de la problemática habitacional. En las noticias relevadas de 2011, se encuentran muchos ejemplos en los cuales los asentamientos sólo son nombrados tras ser asociados con algún delito. En paralelo, los periódicos locales reproducen y consolidan los imaginarios de sentido común arraigados, en el caso comodorense, en la antigüedad de residencia en la zona como un criterio fundamental en la distribución de recursos y derechos. Así, en septiembre del 2011 se publica una nota titulada: “¿Qué sentimos los N.Y.C.?” (EL PATAGÓNICO, 2011). La misma refiere negativamente a los cambios que vive la ciudad, producto del crecimiento demográfico y de la apariencia de la gente recién llegada a Comodoro que “invade” los espacios céntricos. La combinación de los discursos mediáticos centrados en la peligrosidad social, combinada con el criterio nativo de antigüedad, dejan en una posición más que incómoda a quienes residen en asentamientos informales; y dichos estereotipos se intensifican aún más frente a los inmigrantes.

NUEVA ORDENANZA GENERAL DE TIERRAS FISCALES DEL 2012: LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS DIFERENCIAS.

El contexto mediático y político facilitó la emergencia de una nueva ordenanza municipal (ORD 10.417, 2012) promulgada en junio del 2012, la cual reforzó las ventajas para los oriundos de la ciudad en el sistema de puntaje para la adjudicación de tierras fiscales. Anticipándose y condicionando las discusiones del Concejo Deliberante, una nota periodística señalaba lo siguiente: “algunos de los criterios que este sistema incluye hoy para la adjudicación de puntos contemplan por ejemplo la cantidad de hijos o nacionalidad, pero no establece ventaja relevante para los comodorenses que aspiren a su lote propio, por lo que la modificación a alcanzar va en este sentido” (EL PATAGÓNICO, 2012). Con tales medidas, las desigualdades preexistentes en materia de acceso

al suelo continuaron profundizándose. Asimismo, si comparamos la ordenanza del 2012 con anteriores, constatamos que las políticas de tierras se encaminaron a legitimar las restricciones al acceso a la tierra, así como a prevenir y penalizar las tomas “ilegales”. Las restricciones en el acceso al suelo fiscal coexistieron con la incapacidad estatal para afrontar la emergencia habitacional. Así, a principios del 2013 más de 7.000 solicitudes de terrenos se acumulaban en unas oficinas municipales que sólo disponían de unos 2.200 lotes. A su vez, en el 2016 se calculaba que existían unas 3000 ocupaciones de tierras, cifra que contrasta con la cantidad de viviendas construidas por el Estado (entre fines de 2011 y mediados de 2014 el Instituto Provincial de la Vivienda, principal unidad estatal constructora de residencias, sólo entregó 422 viviendas en la ciudad) (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015).

La ordenanza del 2000 reservaba una cantidad desproporcionada de lotes a figuras como los “hijos del barrio” y los solteros; considerando las dificultades de implementación mencionadas previamente, la ordenanza de 2012 eliminó la categoría de los “hijos del barrio”. Sin embargo, continuó priorizando un criterio basado en la categoría de NyC, ya que a partir de entonces los comodorenses nativos suman 40 puntos, 30 los nacidos en la provincia de Chubut y 15 los oriundos de otras provincias. Ahora bien, si en la ordenanza de 1996 un argentino nativo obtenía 10 puntos (18 si había nacido en Comodoro), en la nueva legislación la calificación se eleva a 15 y 40 puntos respectivamente. Del mismo modo, el ítem “matrimonio de extranjeros” antes representaba 3 puntos, a los que se sumaban 2 puntos por cada hijo; a partir del 2012, bajo ningún concepto puede obtenerse más de 5 puntos gracias a este vector, con el agregado de que lo que figura en la tabla de puntajes es el ítem “matrimonio de extranjeros de Sudamérica”. Ambas ordenanzas coinciden en no otorgar ningún punto a quien no se ha naturalizado como argentino o no se encuentra en condiciones de acreditar su estado civil como casado. Alentada por declaraciones mediáticas de autoridades como las del propio intendente, la ordenanza N° 10.417/12 refleja un “clima de época” que se fue gestando en el marco de las últimas tomas masivas de tierras, en las cuales se apuntó a culpabilizar a los “de afuera” (principalmente a bolivianos y paraguayos) como responsables de la conformación de asentamientos en la ciudad. En resumidas cuentas, la legislación dejó en situación de ilegalidad a miles de migrantes que no lograban acceder a la vivienda apelando al mercado formal, y que menos aún lo harían mediante la tierra fiscal, agravando su condición de exclusión residencial (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015).

Una vez más, la nueva ordenanza municipal priorizó el acceso al suelo fiscal, a las organizaciones sindicales y cooperativas. Como vimos anteriormente, quienes carecen de recursos económicos y/o no gozan de tales afiliaciones son relegados por las políticas habitacionales. Otro eje sustancial de la nueva Ordenanza se asocia con la prevención de las tomas de tierras a partir de

acciones punitivas contra quienes infrinjan la legislación vigente. En este orden, se sostiene que se procederá con el rigor de la fuerza para levantar edificaciones realizadas en “zonas vedadas”. En segunda instancia, se acuerda que, quienes en el pasado ocuparon tierras y desean regularizar su dominio, deberán añadir al valor fiscal de la compra del lote un 30% en concepto de penalidad. Asimismo, quienes a partir de entonces intenten usurpar quedarán inhabilitados por el término de 20 años para solicitar tierras; en una disposición de dudosa constitucionalidad, también se inhibe a dichas personas el beneficio de la asistencia de cualquier tipo de programas nacionales, provinciales o municipales (BACHILLER, BAEZA, VAZQUEZ, FREDDO Y USACH, 2015). Otra de las cuestiones que remarca la ordenanza es que, si en las ocupaciones no hay gente viviendo, el municipio podrá efectuar el desalojo sin necesidad de contar con orden judicial. Para tales ocasiones se conformó una cuadrilla de levantamiento encargada de demoler las construcciones clandestinas. Como se refleja en el titular que a continuación citamos, los medios de comunicación fueron un actor clave a la hora de fomentar el espíritu represivo que caracterizó a la ordenanza municipal del 2012: “Esta fiesta de la usurpación en Comodoro se debe terminar” (DIARIO CRÓNICA, 2012).

Con la ordenanza del 2012 se termina de consolidar el enfoque legalista que interpreta al fenómeno de la toma de tierras como un acto jurídico ilegal, antes que como resultado de la emergencia habitacional. Al respecto, transcribimos parte de una entrevista a la Directora General de Catastro de la Municipalidad (Entrevista realizada el 16 de junio de 2012): “para mí se trata de usurpaciones de tierra. Si yo lo tuviese que definir, para mí toda persona que no tiene una adjudicación efectuada en el marco de una resolución de venta de la tierra firmada por el señor intendente, para mí 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”. Como argumentamos previamente, a partir de entonces 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.

El giro estatal y mediático hacia una lectura legal antes que sociológica tuvo sus consecuencias. En primer lugar, durante los años siguientes a la ordenanza el municipio acentuó su accionar punitivo; así, en el 2012 y 2013 fueron frecuentes las noticias sobre la remoción de asentamientos y/o sobre cortes de conexiones clandestinas de servicio. En segunda instancia, la promoción de una interpretación legalista parece haber reforzado la estigmatización de los asentamientos informales.

CONCLUSIÓN

En Comodoro Rivadavia existe una correlación entre *booms* petroleros, demanda de mano de obra y llegada masiva de inmigrantes, escalada de los precios (en particular del suelo y de la construcción), incremento de las dificultades de acceso al suelo, y proliferación de asentamientos informales surgidos a partir de tomas masivas de tierras. La región se caracteriza por una gran dificultad de planificación urbana que, de hecho, se agrava ante cada nuevo *boom* petrolero. En tal sentido, las ordenanzas analizadas en el presente artículo representan la pretensión de regular estatalmente las vías de acceso al suelo fiscal, conteniendo la proliferación de asentamientos informales. No obstante, si en toda ciudad la realidad siempre supera a los proyectos urbanísticos, en una localidad petrolera como Comodoro dicha afirmación es aún más pertinente.

El análisis de los contextos y objetivos que persiguieron las distintas ordenanzas nos permite afirmar que nunca hubo una línea de continuidad histórica entre las mismas. Algunas ordenanzas promovieron fines sociales (la Resolución 0233/00 establecía la adjudicación de tierras a valor de fomento para familias de recursos insuficientes); ciertas normativas se focalizaron en regularizar lo existente (tal fue el caso de la Ordenanza 17/64); mientras que el espíritu de otras legislaciones fue de carácter punitivo (la última Ordenanza 10417/12 es un ejemplo al respecto). Las múltiples ordenanzas son contradictorias entre sí, cada una de ellas responde a un contexto nacional y local particular. Por un lado, este artículo supone cuestionar la legitimidad y los criterios discriminatorios presentes en las diversas ordenanzas; asimismo, este texto nos permite sostener que, en Comodoro, las ocupaciones de tierras no son ilegales en sí mismas, sino que a lo sumo pueden ser tildadas de dicho modo en función de la normativa que impera en un contexto específico. Si “la gente no respeta la ley”, en parte es debido a que nunca estuvo del todo claro a qué legislación atenerse; de modo similar, si las ordenanzas no cumplieron el propósito de regular el acceso al suelo impidiendo las ocupaciones masivas de tierras, ello fue consecuencia de las contradicciones que el propio Estado local mostró a lo largo del tiempo en esta materia.

Por otra parte, vimos que en la zona el espacio no urbanizado históricamente fue percibido como “vacante”, como un “desierto disponible”. Con el paso de los años, dichas representaciones sociales devinieron en un orden urbano (DUHAU Y GIGLIA, 2004) que regula los modos de apropiación y uso de los espacios y bienes urbanos, trascendiendo a las reglas del orden formal jurídico. Estos códigos urbanos, en tanto prácticas espaciales socialmente aceptadas, identificaban a las ocupaciones de tierras como un modo tradicional de acceso a la tierra reservado para los sectores populares. Al mismo tiempo sostuvimos que, más que las leyes, las burocracias locales son las que deciden sobre la situación de “ilegalidad” de un asentamiento (AZUELA, 1993); en tal sentido, la municipalidad local no se distanció de dichas representaciones sociales sobre la espacialidad urbana. Por el contrario, durante décadas el Estado local adoptó una actitud de tolerancia frente a

los asentamientos informales. Consecuentemente, la incapacidad de las ordenanzas en lo que respecta a una regulación eficaz del acceso al suelo urbano que evitase las tomas de tierras, también guardó relación con el contraste entre dichas normativas recientes y toda una serie de prácticas consuetudinarias.

En el artículo detectamos ciertos criterios fundamentales en la construcción de una legitimidad social de acceso al suelo. El tiempo de estadía en la zona, es un elemento básico en tal sentido. La antigüedad es un principio de representación de la realidad social 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. El Estado local no toma distancia, sino que legisla en función de dichas representaciones sociales, determinando a la antigüedad de la residencia en la ciudad como un principio central en la adjudicación de tierras fiscales. Al seleccionar a la antigüedad como factor determinante de distintos grados de merecimiento en la asignación de recursos escasos, la municipalidad agravó las dificultades habitacionales de los sectores populares. Al estructurar a las distintas ordenanzas en función de un sistema de puntajes que relega a quienes no pueden demostrar una mayor antigüedad, este principio reforzó la ocupación de tierras como estrategia de acceso (informal) al suelo para aquellos grupos que son atraídos a la ciudad ante cada *boom* petrolero, pero que luego no logran satisfacer sus necesidades habitacionales apelando al mercado formal inmobiliario.

Otro ejemplo que denota cómo la reproducción de la antigüedad en tanto criterio de legitimidad generó grandes dificultades para la municipalidad, se observa en el uso estatal de la noción de “hijos del barrio”. Al introducir dicha categoría, la ordenanza 7297/00 permitió que un criterio nativo de legitimidad se convirtiese en un sujeto jurídico que posee un derecho diferencial basado en la antigüedad. Gracias a la focalización de la intervención en los “hijos del barrio” la municipalidad delimitó, de entre la enorme masa poblacional con problemas habitacionales, a un grupo reducido de potenciales beneficiarios. Dicha disposición restó posibilidades de conseguir un sitio digno donde vivir a miles de personas que no cumplían con tales requisitos. Asimismo, debido a la falta de lotes disponibles en los barrios donde los jóvenes residían con sus familias, los funcionarios de la Secretaría de Tierras reconocieron que dicha medida resultaba imposible de implementar.

Hasta bien avanzado el siglo XX las intervenciones estatales en la zona visualizaron a la ocupación del territorio como una forma de “hacer patria”; no obstante, con el transcurso de las décadas y a medida que la competencia por el espacio urbano aumentaba, el fenómeno se fue definiendo en términos de “usurpación”. En tal sentido, y en contraposición a la tradición local permisiva ante las ocupaciones, el tratamiento del tema como un acto jurídico “ilegal” ha sido

fomentado recientemente por la municipalidad y por los medios de comunicación locales. En vez de reconocer un problema social este enfoque privilegia una lectura legalista y punitivista mediante el cual las ocupaciones son etiquetadas como “usurpaciones” que merecen ser condenadas.

En cuanto a la evolución de la legislación y la mirada mediática, en los primeros años no encontramos grandes referencias de los medios de comunicación hacia las discusiones sobre las ordenanzas (1996-2010) y, cuando sí las hay, lo que se remarca es un problema socio residencial. Posterior y gradualmente, la ilegalidad se fue imponiendo como criterio central. Así, mientras en el 2000 los artículos aluden a las ordenanzas y a los asentamientos apelando a términos como “emergencia habitacional” o a los “sin tierra”, en el 2012 las denominaciones más frecuentes son las de “usurpaciones”, “ilegales” y “okupas”. Dicho giro discursivo preparó el terreno para la ordenanza de 2012, la cual coronó la propuesta mediática de vincular a las tomas con los extranjeros y la delincuencia. En definitiva, si a principios de la década del 2000 las notas aún reflejaban un problema social, en el presente el eje ilegalidad-extranjería se ha convertido en un tándem indisociable.

A modo de cierre, quisiéramos plantear dos cuestiones. En primer lugar, el discurso estatal de mano dura no necesariamente fue llevado a la práctica; de hecho, en función de la capacidad de resistencia y gestión de cada asentamiento, lo más frecuente fue la negociación con los líderes de las tomas. En tal sentido, los discursos que asumieron un tono represivo por lo general fueron actos de bravuconería cuya eficacia simbólica se asoció con la búsqueda de un rédito electoral, así como a desincentivar futuras ocupaciones. Observamos un dualismo entre tolerancia y mano dura, mediante el cual las ordenanzas suelen quedar en letra muerta y las excepciones (como la regularización de un asentamiento en particular) se convierten en regla. Por un lado, basándonos en el relevamiento periodístico podemos afirmar que las noticias sobre erradicaciones se corresponden con la demolición de estructuras edilicias nuevas (que por lo general aún no podían ser calificadas como viviendas), no así de barrios consolidados. En un claro paralelismo con las intervenciones estatales, tales noticias parecen orientarse a dar una respuesta mediática a determinados sectores sociales que reclaman la prohibición y un mayor punitivismo frente a los asentamientos. Por el otro, si bien la modificación de las políticas de acceso al suelo no parecen ser un reflejo de las luchas ciudadanas libradas en Comodoro, los regímenes de excepcionalidad que reconocieron la existencia de asentamientos específicos, y que constantemente sortearon lo plantado en las ordenanzas, sí parecen haber sido un fruto directo de tales conflictividades urbanas.

En segunda instancia, la interpretación de un fenómeno social como las tomas de tierras mediante la combinación de los vectores ilegalidad-extranjería, refuerza la estigmatización de los inmigrantes y de quienes residen en asentamientos. La proliferación y consolidación del estigma promueve una mayor distancia social de estos grupos respecto del conjunto social, fomenta un

imaginario que ve a dichas poblaciones como un otro extraño, exótico y posiblemente peligroso, reforzando prejuicios xenófobos en la población local. A su vez, esta mirada estigmatizante elimina cualquier posibilidad de entender que la toma de tierras forma parte de un problema habitacional mucho más amplio que afecta a miles de comodorenses. Consecuentemente, el tándem ilegalidad-extranjería impide encontrar respuestas a un problema social ligado con la exclusión residencial.

Por último, nos interesa explicitar el alcance limitado de las ordenanzas de acceso al suelo fiscal en lo que respecta a la regulación de la expansión urbana. Si elegimos tomar a dichas normativas municipales como unidad de análisis, fue debido a que las mismas dan cuenta de los presupuestos en la conformación de criterios estatales que establecen una asignación desigual de recursos claves como el suelo urbano. No obstante, si tenemos presente que los lotes disponibles en la ciudad no abundan, y que la mayor parte del suelo vacante no es de propiedad fiscal, resulta evidente que un enfoque progresista en materia de legislación local sobre el acceso al suelo fiscal tampoco sería suficiente. En los procesos de expansión de la ciudad promoviendo el derecho a la ciudad para todos los residentes, el punto central a indagar es cómo se posiciona el Estado frente a la lógica del mercado; pero dicha línea de análisis excede la propuesta del presente texto, motivo por el cual deberá desarrollarse en futuros artículos.

BIBLIOGRAFÍA

AZUELA DE LA CUEVA, A. Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), 133-168. 1993. Recuperado el 22 de mayo de 2016 de <http://www.jstor.org/stable/3540926>

BACHILLER, S., BAEZA, B., VAZQUEZ, L. FREDDO, B. y USACH, N. 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 S. Bachiller (Ed.), **Toma de Tierras Y Dificultades de Acceso Al Suelo Urbano En La Patagonia Central**, (pp. 69–124). Buenos Aires: UNPAedita/Miño y Dávila. 2015.

BACHILLER, S. Nociones de derecho y tomas de tierras en la Patagonia Argentina. Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Lima. 2017.

BAEZA, B. y GRIMSON, A. Desacoples entre el nivel de ingresos y jerarquías simbólicas en Comodoro Rivadavia. Acerca de las legitimidades de las desigualdades sociales. *Revista Identidades*, 10, p. 1-21. 2016. Recuperado el 27 de marzo de 2017 de <https://iidentidadess.files.wordpress.com/2015/07/01-identidades-10-6-2016-grimson-baeza.pdf>

BELLET, C. y LLOP J. M. Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades Intermedias. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. VIII, No. 165. Recuperado el 27 de diciembre de 2018 de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>.

CRAVINO, M. C. y FERNÁNDEZ WAGNER, R. Cuestionario a Raúl Fernández Wagner y María Cristina Cravino en vísperas del seminario en la UNGS. Café de las ciudades, 49. 2006. Recuperado el 15 de marzo de 2017 de www.cafedelasciudades.com.ar/politica_49_2.htm

CRAVINO, M. C. El nuevo horizonte de la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En P. Abramo (Coord.) **Favela e mercado informal: a nova porta de entradas pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: Coelcao Habitare/Finep. 2009.

DAVIS, M. **Ciudades de planeta miseria**. Madrid: Foca-Akal. 2008

DUHAU, E. y GIGLIA, A. Conflictos por el espacio y orden urbano. Estudios Demográficos y Urbanos, 56, p. 257-288. 2004. Recuperado el 27 de marzo de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/312/31205601.pdf>.

DUPLATT, A. E. El problema de la tierra en Comodoro Rivadavia. Barrio Moure: un caso testigo. Revista Narrativas, número 21. 2011.

FREDDO, B. Perspectivas de análisis para estudiar la ciudad. Estudio de caso: reflexiones sobre los proyectos para mejorar la trama urbana de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Observatorio de la Economía Latinoamericana, 187. 2013. Recuperado el 15 de marzo de 2017, de https://econpapers.repec.org/article/ervobserv/y_3a2013_3ai_3a187_3a20.htm.

GALLO MENDOZA, G. Tenencia de La Tierra. Fundación Patagonia Tercer Milenio. 2013. Recuperado el 29 de marzo de 2017, de http://www.manuelugarte.org/modulos/biblioteca/g/gallo_mendoza/estudio_sobre_la_tenencia_de_la_tierra_en_argentina.pdf.

GIARETTO, M. Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de Propiedad. Revista Universitas Humanística, 70, p. 133-149. 2010. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2118/1361>

GIOINO, ANGEL. Municipalidad De Comodoro Rivadavia. Secretaría de Obras Públicas, Diagnóstico Urbano 1, Ediciones Gráficas, Comodoro Rivadavia. 1989.

MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA. Digesto Jurídico Municipal. Disponible en: <https://www.digestocomodoro.gob.ar/>

OXFAM. Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina. Informe Temático. 2016.

SALVIA, A. Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general. En: A. Salvia. (Comp.) **La Patagonia de los noventa. Sectores que ganan, sociedades que pierden**. Buenos Aires: La Colmena. 1999.

VAZQUEZ, L. De La Ocupación a La Legislación. Marco Legal Sobre El Suelo Urbano En Comodoro Rivadavia (1901-1996). Revista Identidades 9 (5), 100–111. 2015 2015. Recuperado el 20 de marzo de 2018, de <https://iidentidadess.files.wordpress.com/2015/07/06-identidades-9-5-2015-vazquez.pdf>.

Artículos periodísticos

DIARIO CRÓNICA (2011) **“Recuperan EcoSport robada en el asentamiento ilegal próximo al 30 de octubre”**. [Consulta: 27 de febrero de 2017]

_____ (2010) **“Más familias toman terrenos en el barrio Stella Maris”** Disponible en <http://www.diariocronica.com.ar/index.php?r=noticias/verNoticia&q=26577>. [Consulta: 27 de marzo de 2017]

_____ (2008) **“La municipalidad entregó lotes en Restinga Alí e impidió un nuevo asentamiento ilegal en Km. 14”**. Disponible en <http://www.diariocronica.com.ar/index.php?r=noticias/verNoticia&q=10247>. [Consulta: 20 de febrero de 2017]

_____ (2005) **“A toda marcha levantan precarias viviendas”** [2 de octubre]. Diario Crónica, p.1.

_____ (2005) **“Simoncini dice que no se queda nadie, pero los ocupantes no se quieren ir. 6 de octubre.”** Diario Crónica, p. 2.

_____ (1996) **“El PJ concluyó la revisión de la ordenanza de tierras.”** [19 de enero] Diario Crónica, p.2.

_____ (1996) **“Comenzaron a reubicar a los ocupantes de la manzana 37”** [8 de junio] Diario Crónica, p.11.

DUPUY, L. (2017), **“El IPV expropiará tierras en Comodoro Rivadavia”**, Cholila Online, [En línea]. <http://www.cholilaonline.com/2017/02/el-ipv-expropiara-tierras-en-cro.html>. Consulta: 15 de febrero de 2017.

EL PATAGÓNICO. (2012) **“Modificarán la Ordenanza General de Tierras”**. Disponible en <http://www.elpatagonico.com/modificaran-la-ordenanza-general-tierras-n620848>. [Consulta: 15 de febrero de 2017]

_____ (2012) **“Esta fiesta de la usurpación en Comodoro se debe terminar.”** Disponible en www.elpatagonico.com/esta-fiesta-la-usurpacion-comodoro-se-debe-terminar-n654921. [Consulta: 27 de marzo de 2017]

_____ (2011) “¿Qué sentimos los N.Y.C.?”. Disponible en www.elpatagonico.com/que-sentimos-los-nyc-n1404888 [Consulta: 2 de febrero de 2017]

ONU (2018) “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo”. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/05/1433842> [Consulta: 27 de diciembre de 2018].

Trabalho enviado em 20 de agosto de 2018

Aceito em 11 de janeiro de 2019