

Políticas públicas de acceso al suelo y a la vivienda en Comodoro Rivadavia

Public policies for access to land and housing in Comodoro Rivadavia

Santiago Bachiller¹, María Laura Carrasco², Letizia Vazquez³
santiago.bachiller@gmail.com, mlcarrascoarq@gmail.com, vazquez.letizia@gmail.com

¹Unidad Académica Caleta Olivia, Universidad Nacional Patagonia Austral – Ruta Nacional N° 3, acceso norte s/n, Caleta Olivia, Santa Cruz

²Universidad Nacional Patagonia San Juan Bosco - Ciudad Universitaria Km 4, 9005, Comodoro Rivadavia, Chubut

³Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional Patagonia San Juan Bosco - Ciudad Universitaria Km 4, 9005

Recibido: 29/10/2021. Aceptado: 10/05/2022

RESUMEN

El objetivo del artículo consiste en analizar las políticas públicas ligadas a las dificultades de acceso al suelo y/o a la vivienda, focalizando la atención en los asentamientos populares de Comodoro Rivadavia (Chubut). En el primer apartado examinamos los instrumentos de gestión urbana existentes: Planes Estratégicos, proyectos de códigos urbanísticos, programas de gestión del suelo, etc. La segunda sección se centra en la legislación que regula el acceso al suelo fiscal en la ciudad, así como nos dedicamos a reflexionar sobre el Estado como propietario de tierras y como productor de espacio construido (para ello, evaluamos la magnitud de los vacíos urbanos al interior del ejido comodorense). Más allá de los instrumentos formales, y ante una realidad urbana muy dinámica dominada por los ritmos del mercado mundial del petróleo, en Comodoro los criterios de excepcionalidad han adquirido notable relevancia en las prácticas estatales encaminadas a “ordenar” la expansión urbana. Así, sostenemos que la planificación urbana históricamente priorizó la extracción y circulación de hidrocarburos. En el tercer apartado se desarrollan las políticas de mejoramiento habitacional implementadas en Comodoro Rivadavia, mientras que el siguiente título gira en torno a ciertas tendencias detectadas con relación a las políticas habitacionales: la incapacidad estatal a la hora de proveer vivienda en una escala acorde con la magnitud de la demanda habitacional; las políticas de viviendas sociales suelen pensar de manera fragmentada al espacio; las entidades intermedias han cobrado un papel central en la implementación de las políticas habitacionales, etc. El último apartado se focaliza en el sistema de créditos hipotecarios: el mismo no ha tenido impacto a la hora de morigerar las necesidades habitacionales de la ciudad.

Palabras claves: Comodoro Rivadavia, Asentamientos populares, Planificación Urbana, Excepcionalidad, Políticas Habitacionales

ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the public policies related to the difficulties of access to land and/or housing, focusing attention on the popular settlements of Comodoro Rivadavia (Chubut). In the first section we examine the existing urban management instruments: Strategic Plans, Urban Development Codes, land management programs, etc. The second section focuses



on the legislation that regulates access to public land in the city, as well as we dedicate ourselves to reflecting on the State as a land owner and as a producer of built space (for this, we evaluate the magnitude of urban voids in the interior of the Comodoroense ejido). Beyond formal instruments, and in the face of a very dynamic urban reality dominated by the rhythms of the world oil market, in Comodoro the criteria of exceptionality have acquired notable relevance in state practices aimed at “ordering” urban expansion. Thus, we argue that urban planning historically prioritized the extraction and circulation of hydrocarbons. In the third section, we focus on how the housing improvement policies implemented in Comodoro Rivadavia are developed, while the following title revolves around certain trends detected in relation to housing policies: the state's inability to provide housing on a scale matching the magnitude of its demand; social housing policies tend to consider space in a fragmented way; intermediate entities have taken on a central role in the implementation of housing policies, etc. The last section focuses on the mortgage loan system: it has had no impact in mitigating the housing needs of the city.

Keywords: Comodoro Rivadavia, Popular settlements, Urban Planning, Exceptionality, Housing Policies

INTRODUCCIÓN

En este artículo nos centramos en las políticas estatales que inciden en el acceso al suelo urbano en la ciudad de Comodoro Rivadavia, teniendo en cuenta su impacto, directo o indirecto, en la territorialidad y en las dificultades de acceso al suelo y/o a la vivienda. Nuestro trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio, que se propuso abordar las dificultades de acceso al suelo que padecen los sectores populares en distintas ciudades patagónicas. En concreto, nos focalizamos en los procesos de tomas de tierras y la conformación de asentamientos informales en Cipolletti, San Carlos de Bariloche (provincia de Río Negro) y Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut) durante la etapa caracterizada como “postconvertibilidad” (2003-2015), período que coincide con las gobernaciones nacionales kirchneristas). En este marco, y a partir de un enfoque etnográfico, en este trabajo analizamos las diferentes políticas estatales que se llevaron adelante sobre el espacio urbano comodorense, buscando entender los modos en que las mismas contribuyeron a ampliar las dificultades de acceso al suelo urbano y/o la vivienda. El trabajo de campo constó de entrevistas semi-estructuradas a funcionarixs y trabajadorxs municipales y a referentes del mercado inmobiliario, relevamiento de fuentes periodísticas, análisis de legislación y normativa urbana y de informes y estadísticas oficiales.

En el primer apartado nos dedicamos a examinar la existencia y/o ausencia, así como las características de los instrumentos de gestión urbana. En dicha sección 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 Rivadavia (en adelante 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, sus residentes frecuentemente relacionan los problemas de la ciudad con la falta de planificación. A lo largo de la historia local, la actividad petrolera ha impactado fuertemente en 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 que incide en el suelo urbano. 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 logrado detectar 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”¹ (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 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 PROMEBA² o el PROMEVI³, 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 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 enorme 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 pensar 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. Cooperativas y Sindicatos se convirtieron en los principales beneficiarios de los escasos programas de vivienda social. Tal decisión política tuvo sus consecuencias colaterales: los trabajadores 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 se focaliza 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.

1- Planeamiento urbano en Comodoro Rivadavia

El objetivo de este apartado consiste en comprender cómo, en Comodoro, la planificación estatal históricamente prioriza la producción petrolera, impactando en la morfología y el desarrollo histórico de la ciudad. La planificación urbana quedó entonces condicionada por la lógica monolítica dominante: la reproducción del capital ligado con la extracción de hidrocarburos; consecuentemente, en la configuración urbana observamos tendencias a la

¹ 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).

² Programa de Mejoramiento de Barrios.

³ Programa de Mejoramiento de Vivienda.

segregación, la fragmentación y las dificultades de acceso al suelo y a la vivienda que padecen grandes sectores de la población (Bachiller, Baeza, Vazquez, Freddo, Chanampa y Usach, 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 definitiva en determinadas normativas 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.).

Ya que la configuración urbana de Comodoro es el resultado de una compleja interacción entre fenómenos naturales, productivos, y procesos sociales propios de una ciudad petrolera, en el análisis sobre la normativa que impacta en la territorialidad y 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. Destacamos que muchos entrevistados (ya sea representantes del Estado o de empresas de la construcción y/o inmobiliarias) coincidieron en que la falta de planificación (o por lo menos una planificación que por sobre todas las cosas garantiza la extracción de hidrocarburos) y el pasivo ambiental condicionan el crecimiento urbano; ahora bien, de ser así, deberíamos preguntarnos lo siguiente: ¿qué tipo de crecimiento urbano limita?; ¿quiénes se ven especialmente perjudicados ante tales límites?

1.2. 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 Expositivo 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 contemplara la tendencia de crecimiento urbano, los usos de suelo, etc. A su vez, dicho documento proponía dividir a la ciudad en cuatro sectores, estableciendo reglamentaciones generales, así como específicas para cada sector o eje definido. Creemos que este estudio previo 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 el transcurso de 20 años. 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. Por otra parte, uno de los profesionales de la Dirección de Planeamiento Urbano, y que además formó parte del equipo de trabajo, opinó que “a pesar de tener elementos positivos del propio proceso participativo, el documento final resultó complejo y difícil de implementar” (Entrevista a Dirección de Planeamiento Urbano, 2018). Asimismo, si bien esta ordenanza continúa vigente, los programas y proyectos contemplados nunca se reglamentaron ni se hicieron efectivos de forma completa.

Ambos 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. 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 petrolero que causaron un crecimiento tan vertiginoso y acelerado que superó la capacidad de reacción estatal. Consecuentemente, cada vez que un Plan de ordenamiento intentó dirigir el futuro urbanístico de Comodoro, se encontró con una ciudad en transformación en función de los ritmos del mercado mundial del petróleo.

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 Rivadavia⁴. 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.

1.3. Instrumentos de gestión urbana y ordenamiento territorial: acerca de 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. En este apartado, el punto central a destacar es el siguiente: 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” (Director 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

⁴ 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).

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, uno de los referentes de dicho sector municipal sostenía que la falta de consenso se debe “a los intereses privados y el miedo que esto significa para los concejales, ya que implica cambiar y remover muchas cosas en la ciudad” (Entrevista a Dirección de Planeamiento Urbano, 2018).

En los últimos años, debido al temporal que azotó a la ciudad en el 2017⁵, quedaron en evidencia las consecuencias nefastas de años de políticas urbanas deficitarias. De allí surge la última presentación de una versión de Proyecto de Ordenanza de Código de Desarrollo Urbano en el año 2018, por parte de la Secretaría de Planificación Territorial de Nación con la colaboración de algunos profesionales del Colegio Profesional de Ingenieros. A partir de la catástrofe climatológica se transformó al tema en un problema social; a partir de los reclamos de vecinos y de diversos grupos sociales, la “falta de planificación” se insertó en la agenda pública. No obstante, el plan urbano continúa sin hacerse efectivo. La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿cómo se construye 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 regulación⁶. Algunos sectores de la ciudad no están regulados; y las zonas que sí, con normas en su mayoría 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. Por consiguiente, las ordenanzas se centran en reglamentar el uso (el destino que se le asigna al suelo según las actividades que en un área determinada se pueden desarrollar) y la ocupación de suelo (las normativas de zonificación urbana que establecen sectores urbanos con cierta homogeneidad y características, reglamentadas con indicadores urbanísticos). Al establecer qué y cómo construir y ocupar un lote, dichos instrumentos debieran estar vinculados entre sí y en complementariedad con los usos urbanos.

La Ordenanza de usos de suelo 3614/90⁷, 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. 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.

De esta Ordenanza, nos interesa destacar algunos elementos claves para comprender las particularidades del vínculo entre las políticas públicas y el desarrollo urbano local en la historia reciente. En primer lugar, esta ordenanza fue la primera que diagramó la subdivisión del uso de

⁵ 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.

⁶ 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).

⁷ 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.

suelo para el conjunto del ejido urbano, incluyendo a la Zona Norte⁸. En segunda instancia, se pudo verificar que no todas las modificatorias están cargadas en el Digesto municipal.

Cuando los cambios de uso de suelo⁹ 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 rastrear. Esto se suma a la desactualización de la normativa: desde 1990 hasta hoy, la ciudad no paró de crecer demográficamente ni de expandirse territorialmente, por lo cual dicha ordenanza no refleja la realidad urbana contemporánea. Estas decisiones sobre la ampliación de suelo urbano, en muchos casos no cumplen con los procedimientos administrativos previstos para estos casos, como por ejemplo; la presentación de un proyecto de veto de ordenanza como paso previo a su promulgación, con efectiva vigencia al momento de su publicación en el Boletín Oficial.

En tercera medida, y por sobre todas las cosas, destacamos la importancia 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. En este artículo interesan especialmente las excepciones ligadas con las zonas clasificadas como “extra urbanas”, las cuales 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 Forestal¹⁰, a partir de criterios de excepcionalidad y cambios en la clasificación de la zonificación representa, de hecho, unos de los procesos de transformación más dinámica de las últimas décadas. Sectores cercanos a este barrio también, como efecto rebote, obtuvieron cambios de zonificación, con una redefinición de la zona sub-urbana a residencial, enriqueciendo mediante un simple acto administrativo a más de un propietario de las tierras que hasta entonces estaban prácticamente en desuso. Otro ejemplo similar consiste en el primer emprendimiento cerrado de la ciudad el cual, gracias a una excepción provincial de dudosa legalidad, consiguió asentarse sobre el borde costero.

La Ordenanza 3614/90 que rige los usos de suelo establece un tratamiento especial para los bordes de costa, a los cuales define como “Zona Especial”. No obstante, se autorizó su emplazamiento en el marco de una ley provincial que reglamenta las aldeas turísticas. En ese marco se permitió la ejecución del country, transgrediendo los criterios establecidos para una “Zona Especial”, y cuya rentabilidad se vio incrementada ante la posibilidad de capitalizar el

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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 primera etapa, se sortearon 283 parcelas (Regina Abal, 2011). Cabe aclarar que los lotes en ese momento tenían 50x50 mts. (2500m²). Los lotes urbanos mínimos son de 200 m².

valor paisajístico del sitio. Reiteramos que, quienes residen en asentamientos surgidos mediante tomas de tierras, difícilmente logren beneficiarse mediante tal tipo de excepcionalidades.

Una de las “modificadorias” 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, generando un marco que permita regularizar enormes superficies que, de hecho, infringían la legislación existente. Cuando consultamos a uno de los entrevistados sobre cómo se gestó esta normativa, él mismo se refirió a ella como “la gran modificatoria” (Arquitecto adjunto de la Dirección de Planeamiento Urbano, 2 de noviembre de 2018). El contexto en el cual se inscribe dicha legislación se asocia con los efectos del segundo boom petrolero; entonces, algunos propietarios de grandes macizos 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”¹¹ para definir esos 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 también (y especialmente) de sectores privados interesados en propuestas que van desde los desarrollos urbanísticos a gran escala, hasta las intervenciones arquitectónicas que no están enmarcadas dentro de una normativa amplia y desactualizada. 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.

Actualmente, las excepciones suelen resolverse a partir de la emisión de un Certificado de Factibilidad Urbanística o Certificado Urbanístico, 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 establecido en el Anexo VIII menciona los “Procedimientos para el otorgamiento del Certificado Urbanísticos y de Localización de Usos”. En el año 2013, a partir de la Resolución 4296/13, el ejecutivo municipal establece la obligatoriedad de dicho instrumento a partir de dos instancias (Certificados de Prefactibilidad Urbanística y Certificado de Factibilidad Final). Según se menciona en dicho documento, el fin era “controlar las actividades que se desarrollan en el ejido y prever el impacto a mediano y largo plazo”. También facilita las distintas tramitaciones iniciadas en las áreas técnicas afines, buscando una respuesta a la falta de una normativa que contemple las modificaciones urbanas que no están reguladas y/o actualizadas. Este Certificado era 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 todo caso, a lo largo del trabajo de campo constatamos el peso de la excepcionalidad en la legislación urbanística local que pretende regular el desarrollo de la ciudad. La norma siempre corre detrás de los hechos, legalizando lo existente; en este punto, los asentamientos son sólo

¹¹ 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.

un ejemplo, aunque no necesariamente el más significativo. En otros casos hay una norma, pero ésta es constantemente transgredida, por lo cual el municipio responde legalizando lo existente mediante un criterio de excepcionalidad. 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 legislación siempre es superada por una realidad dinámica; 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. En síntesis, 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; en Comodoro, la excepcionalidad permanente parece ser un mecanismo que otorga un poder discrecional al Concejo Deliberante a la hora de obtener favores políticos, el cual parece guardar con las denuncias y/o sospechas de corrupción.

1.4. 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 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 5/96¹² 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. Grandes vacíos dentro de la trama urbana han quedado inutilizados (luego ampliaremos este tema), generando usos incompatibles, daños en el paisaje urbano y natural, el fraccionamiento en el desarrollo urbano, contaminación, etc. Por otra parte, el encargado de diagnosticar la situación de los pozos petroleros abandonados antes de 1996 resaltó la complejidad de su tarea. (Profesional Adjunto Técnico en Sistemas de Información Geográfica, Dirección General de Catastro, 12 de octubre de 2017).

¹² Establece las normas y procedimientos para el abandono de pozos de hidrocarburos. Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones de Nación.

En principio, una significativa 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, así como a servicios públicos como el gas. Por consiguiente, 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.

1.5. 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 establece 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); este valor aumenta 1700 módulos (\$969) al segundo año, y 3300 (\$1530) al tercero. Posteriormente, se incrementa el valor un 10% por cada año desde la fecha de mensura, hasta un máximo acumulativo de un 50%.

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 Provincial¹³ prevé la compensación económica a través del concepto de indemnización 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 inconstitucional 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 insignificantes¹⁴.

¹³ LEY N° XVII 102. Marco Regulatorio de la Actividad Hidrocarburífera de la Provincia del Chubut sancionada en el 2012. El Poder Ejecutivo tendrá las atribuciones conferidas en el Artículo 59 de la Ley Nacional de Hidrocarburos 17319; se menciona en el Artículo 68 de la Ley Provincial de Hidrocarburos XVII 102. CAPÍTULO XIII: Regalías y Bono de Compensación de los Hidrocarburos para el Desarrollo Sustentable.

¹⁴ 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 Patagónico, 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.

2. Políticas de tierras fiscales en Comodoro: la ilegalidad de los asentamientos y los ganadores del reparto

El objetivo del presente apartado consiste en examinar la legislación que regula el acceso al suelo fiscal y la producción de suelo urbano en la ciudad.

El antecedente más relevante de legislación a nuestro período 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 acceder 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”¹⁵, lo cual replicó criterios de merecimiento nativos, basados en el imaginario creado alrededor 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 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 miles de migrantes que, además de no lograban acceder a la vivienda apelando al mercado formal, quedaron imposibilitados de conseguir un lote fiscal.

Nuevamente las organizaciones intermedias 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 trabajadores representan uno de los mecanismos principales de obtención de tierra fiscal. Tras apagar nuestras grabadoras, diversos funcionarios 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 los trabajadores informales; también contribuyeron a la expansión fragmentada de la ciudad a través de barrios pensados de manera independiente.

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 inhabilitados por el término de 20 años para solicitar tierras, e incluso quedan descartados de la asistencia de cualquier tipo de programa nacional, provincial o municipal; si en las ocupaciones no hay gente viviendo, el municipio podrá efectuar el desalojo sin necesidad de contar con orden judicial (Bachiller et al, 2015). En definitiva, la ordenanza

¹⁵ Aquellos que podían demostrar ser familiares directos de los vecinos que detentaban una antigüedad superior a 10 años de permanencia en el barrio

del 2012 profundizó aún más las desigualdades 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 jurídico 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 Néstor Di Pierro (2011-2015), comenzó un proceso de desarticulación cuyos impactos negativos persisten. Esto se refleja en los modos en que el trabajo se desenvuelve en el cotidiano:

“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 tierra 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. Un funcionario de la Dirección de Planeamiento nos planteó que en otros Municipios la Secretaría de Tierras forma parte de Planeamiento Urbano mientras que, al momento de realizar la entrevista, 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 Dirección de Planeamiento Urbano, 26 de noviembre de 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. Finalmente, cabe destacar la nueva función que pasó a tener la Secretaría de Tierras. En tal sentido, una de las coordinadoras de dicha entidad sostuvo que la misión de tal dependencia consistía en “actuar como una inmobiliaria” (Entrevista del 4 de agosto del 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 entrevistada 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 adjudicados en venta 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, 2015: 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) a fines de 2005 en el cual se detallaba que en ese año se habían ejecutado ampliaciones urbanas que comprendían 767 lotes y que se proyectaban 2440 lotes más. Además, 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 como en muchas ocasiones se suele mezclar las políticas de regularización dominial con las políticas de provisión de suelo urbano, aunque como sostienen Rodríguez y Di Virgilio (2016) éstas no son lo mismo, ya que las políticas de acceso al suelo urbano deben estar orientadas a que el Estado cree herramientas de generación de suelo urbano destinado a sectores de menores ingresos.

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 se afirma que, durante los últimos cinco años, los ofrecimientos públicos realizados consistieron en la venta de lotes de aproximadamente 200 m² 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. En lo que respecta a adjudicación de lotes con servicios, el ejemplo más citado fue el de la Fracción 14, que consistió en la entrega de lotes por parte del municipio en 2011 (muchos correspondían a relocalizaciones) y que en ese momento no contaban con servicios, sino que se fueron realizando las obras con el tiempo.

Al recurrir únicamente a fuentes de información periodística, los datos son imprecisos. 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; los “beneficiarios” pagan un derecho de ocupante sin que ello suponga acceder a los servicios urbanos básicos; etc. Tras leer dichos recortes, 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 los funcionarios 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 urbano, ya que, como sostiene Azuela (2007) la baja producción de suelo servido contribuye per se a la retención de la oferta y por consiguiente a su alto precio, lo que afecta a todos los aspectos del desarrollo urbano.

2.1. Grandes vacíos urbanos: la tierra fiscal disponible en la ciudad

Como explica Jaramillo (2009), el Estado impacta en el mercado de suelo urbano a partir de cuatro líneas. Una de ellas consiste en pensar en el Estado en su calidad de 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.

Según Clichevsky (2002) la tierra vacante se define 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 igualdad.

Sobre los datos de tierras vacantes en el ejido de Comodoro Rivadavia, la información 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” (empleado de la Dirección General de Catastro, 14 de octubre de 2016). Por el otro, la anterior titular de dicha dependencia comentó que la municipalidad es propietaria del 16% de las tierras del ejido (entrevista del 16 de junio de 2012).

Ante estas inconsistencias, y debido a que, según estas autoridades, en el municipio no existe una base de datos que permita corroborar tal información, nos propusimos identificar los espacios ociosos incluidos dentro del ejido urbano (particularmente los grandes vacíos urbanos); primero analizamos el plano catastral, para luego combinarlos con la interpretación de imágenes satelitales y análisis cartográfico, con el fin de obtener una caracterización que nos permita analizar una tendencia aproximada sobre la calidad y cantidad de suelo urbano disponible.

De dicho análisis podemos confirmar que, en Comodoro, los vacíos urbanos se presentan como terrenos baldíos, y espacios subocupados (depósitos, estacionamientos, etc.), basurales informales, y especialmente tierra afectada por pasivos ambientales. La superficie de tierra vacante relevada para la ciudad es de 565 Ha; un 1 % de la superficie correspondiente a todo el ejido municipal (56681 Ha). Como se puede observar en la Figura 1, 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 que 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 Ha, el 93% del total; siendo el 42% tierra privada, 2,6 propiedad del estado nacional y el 56 % tierra fiscal municipal. Estas grandes extensiones de suelo urbano se ubican principalmente entre los barrios Bella Vista Sur, Cordón Forestal y Fracción 14 y 15. 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 de distinto tipo asociada a 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 ha (6,6% del total relevado); de dicha cifra, el total de tierra fiscal municipal es de un 23%, un 11% a propietarios particulares, mientras que el porcentaje de superficie más importante corresponde a propiedad del estado nacional y provincial, con casi un 50% aproximadamente.

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 los 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 1: 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. Políticas de mejoramiento habitacional en Comodoro Rivadavia

El objetivo del presente apartado supone dar cuenta de las políticas de mejoramiento habitacional que se han llevado adelante en la localidad de Comodoro. Tales políticas suelen abarcar distintas intervenciones sobre los barrios que van desde la regularización dominial, hasta la provisión de infraestructura y servicios básicos.

Los programas de mejoramiento habitacional tuvieron un auge a partir de 1990, cuando los organismos de Naciones Unidas modificaron su enfoque tradicional respecto de los altos niveles de informalidad que presentaban las ciudades latinoamericanas. 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 1990 (aunque los mismos no necesariamente fueron denominados de tal manera)¹⁶. Cabe recordar que muchos barrios de la

¹⁶ Podemos citar la ordenanza 121 de 1962, normativa encaminada a que los ocupantes de tierras fiscales regularicen su situación dominial.

zona sur nacieron como ocupaciones que, posteriormente, fueron regularizadas (tal es el caso de los “Barrios altos”: Ceferino, José Fuchs, San Martín, Las Flores, etc.). Por otra parte, en esta ciudad, las políticas de regularización consistieron en diversos procesos. Por un lado, las que impulsaba el mismo municipio, variando entre la regularización dominial únicamente (amparadas en la Ordenanza General de Tierras Fiscales)¹⁷, y los programas de consolidación y ordenamiento urbano (que en algunos casos contaron con financiamiento de municipio y provincia); estos últimos contemplaban no sólo la regularización dominial, sino también el acceso a servicios básicos y a un trabajo de acompañamiento social con las familias beneficiarias. Por otro lado, estuvieron las intervenciones ligadas al PROMEBA, que en varios casos operaron sobre barrios constituidos a partir de tomas de tierras.

Durante el período estudiado, el PROMEBA en la provincia de Chubut desarrolló 29 proyectos en total. Chubut fue la quinta provincia del país en cantidad de proyectos, y la segunda en inversión realizada (Kaminker y Velásquez, 2015)¹⁸. Según Kaminker (2016), el PROMEBA contemplaba infraestructura pública y privada, pero ésta última era muy limitada, ya que tan sólo permitía eliminar letrinas y llegar con agua segura. En Comodoro, la inversión fue de \$84.381.761 y se realizaron 6 proyectos en total, variando según el barrio en el cual se desarrollaron:

Tabla 1: 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.

¹⁷ Según el artículo N° 60 de la Ordenanza 10.417S (Sección IV “Normas de Excepción para Regularización” de “ocupaciones sin autorización”), el Ejecutivo Municipal realizará un estudio de factibilidad de mensuras en las zonas ocupadas, para posteriormente proceder a realizarlas o autorizar a sus usuarios a efectuarlas por su cuenta y cargo.

¹⁸ 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.

Máximo Abásolo Oeste - Promeba I	1.035	\$4.205.955,63	2006-2009	PÚBLICA: 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 parqueizados, 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
Total	26.670	\$84.381.761,22		

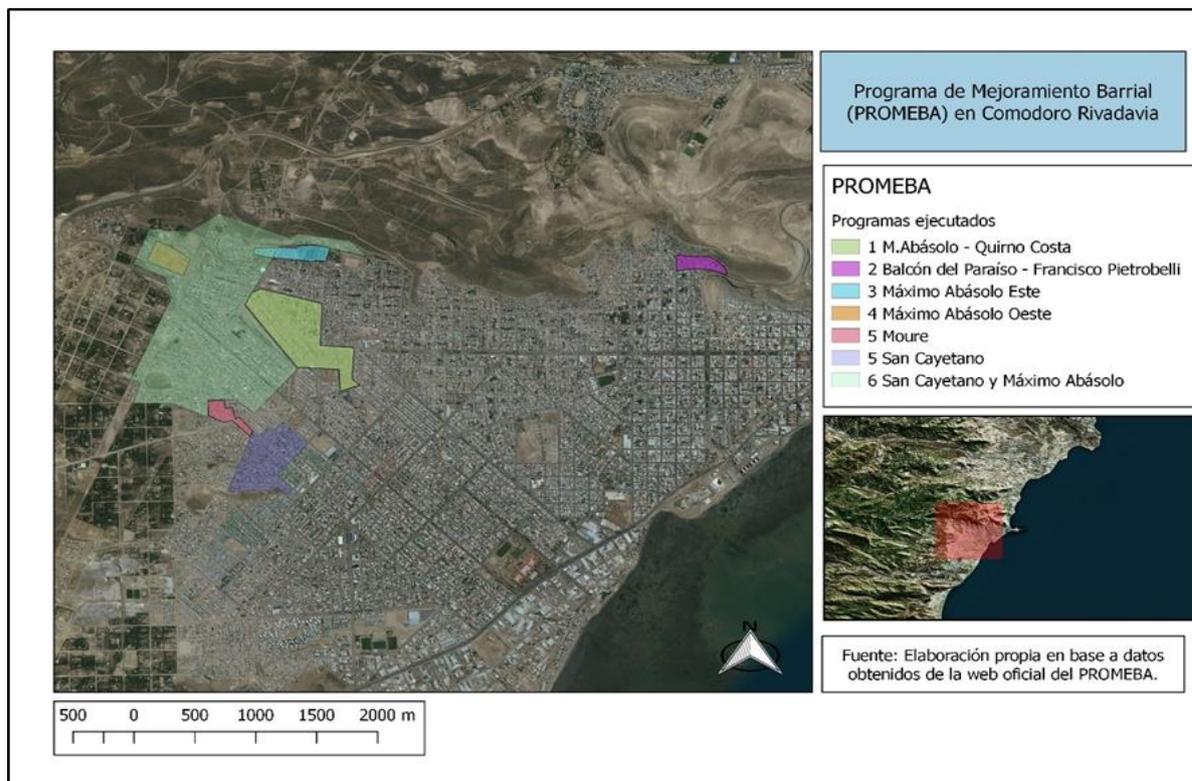
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página oficial de PROMEBA

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. Otro dato a tener en cuenta es que 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. Esto queda en evidencia en los Informes previos, por ejemplo el del último PROMEBA: “El barrio presenta como antecedentes dos proyectos Promeba (I y III) en su territorio, ambos con intervención intra-lote de mejoramiento habitacional y conexiones a redes” (Diagnóstico PROMEBA III, S/F)¹⁹.

Según Clichevsky (2010) la cantidad de soluciones que proveen los programas de regularización, suele ser mínima a comparación de la cantidad de gente viviendo en la informalidad.

Por otra parte, en Comodoro, la totalidad de los PROMEBA fueron realizados en barrios de la zona sur que se habían conformado a partir de tomas de tierra. En la Figura 2 podemos observar los sectores donde se llevaron adelante.

¹⁹ En las referencias a Infraestructura existente el Informe hace referencia a que un 70% de los lotes tenían conexión a la red de cloacas y al alumbrado público y energía eléctrica, por lo cual el objeto de la intervención constaba de un completamiento de las redes existentes, además de otras intervenciones (Diagnóstico PROMEBA III, S/F).

Figura 2. Distribución de PROMEBA ejecutados en Comodoro Rivadavia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página oficial de PROMEBA.

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 de un programa ejecutado en el barrio comodorense Abel Amaya, y terminó beneficiando a 700 familias.

El sistema de elegibilidad de los PROMEBA tiende a encontrar tensiones en el territorio local. Los casi cuarenta criterios y requisitos fijados por el programa incluyen aspectos sociales, económicos, dominiales, urbanos y ambientales, asegurando así un grado de focalización importante 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 resultaran insuficientes para cubrir lo proyectado. Los entrevistados nos comentaban que en Comodoro el dinero nunca alcanzaba, motivo por el cual en determinado momento se dejaron de elaborar nuevos proyectos (Entrevista a la Dirección de Hábitat, 27 de septiembre de 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, algunos funcionarios 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. Porque Tierras te tiene que dar la tierra para que vos puedas decir bueno, yo trabajo acá y relocalizamos familias” (Entrevista a Directora de Hábitat, 30 de agosto de 2016). A su vez, cuando le consultamos sobre los efectos del PROMEBA, sostuvo que tal programa no alcanzaba a dar soluciones, ya que consideraba sólo 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... si vos le entregás una tierra que está afectada por un radio de seguridad, el banco tampoco te da el préstamo” (Entrevista a la Dirección de Catastro, 12 de octubre de 2017).

Otro de los programas implementados fue el PROMEVI, cuyo objetivo consistió en recuperar viviendas deterioradas por el paso del tiempo²⁰. Desde la creación del programa en 2010 hasta el año 2016, en Comodoro se realizaron 886 mejoramientos.

En paralelo a estas iniciativas nacionales, 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.

Dicho plan 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 en la siguiente tabla:

Tabla 2.: 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.	B° Stella Maris: 169 fam. B° Abel Amaya: 253 fam. B° San Cayetano: 397 fam. B° San Martín: Mz.64 12 fam. Sector Km 14: 6 fam. Total: 837 familias

²⁰ 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.

Programa de Ordenamiento Urbano	No específica	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	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.	
Programa de Ordenamiento y Regularización a partir de los acuerdos en asentamientos	No específica		<ol style="list-style-type: none"> 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 de la Dirección de Hábitat en 2011, con la asunción de Di Pierro, estos programas se dejaron de ejecutar ya que la orientación política cambió (Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). En 2016, con la nueva gestión, se volvió a incorporar Josefina Bidondo a la Dirección de Hábitat, y se realizó el documento “Información Diagnóstica de Barrios Populares de Comodoro Rivadavia”, el cual coincide también con la solicitud desde Nación que se estaba realizando para armar el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). Dicho Informe identificó los sectores de asentamientos precarios que se generaron entre 2011 y 2016²¹. Según estos datos, para el año 2016 2861 familias vivían en asentamientos, de los cuales 3 se encontraban en estudio (Realización de censos y formulación de proyectos de regularización). Por otro lado, 3698 familias vivían en sectores cuya regularización estaba en trámite²². Estos sectores corresponden tanto a zonas que fueron ocupadas como también a loteos sociales generados por el municipio, relocalizaciones y entrega de lotes sin servicios (Ej. Km. 17) (Informe de la DGHyOU, 2016).

3.1. Relocalizaciones y erradicaciones: un límite difuso

En cuanto a las políticas de erradicación, existen algunos antecedentes en los años 1980, como el del barrio Mar del Plata o el de algunos sectores del denominado Balcón del Paraíso. Dichas erradicaciones se justificaron por cuestiones de riesgo socioambiental (en el primer caso debido a constantes inundaciones, en el segundo por deslizamientos de ciertas construcciones erigidas sobre laderas), y contaron con una posterior relocalización. 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, y 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 Directora de Catastro, 16 de junio de 2012).

Lo afirmado no debe conducirnos a un panorama idílico del poder público. En primer lugar, los jueces pueden frenar un desalojo ante la presencia de menores, pero no toman ninguna medida intimidando al poder ejecutivo a garantizar el derecho a la vivienda y la calidad de vida de los niños que residen en tales asentamientos. 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, 2018). Consecuentemente, si los desalojos ordenados por el poder judicial no son recurrentes, ello también se debe a que la mayoría de los asentamientos se ubican sobre tierras fiscales. Por el contrario, cuando la toma se expande por tierras privadas, comienza un proceso de judicialización con la consiguiente amenaza de desalojo. Es lo que ha ocurrido con el sector del asentamiento del kilómetro 8 ubicado en terrenos que pertenecen a la empresa Petroquímica: “tuvimos negociación... con Petroquímica, pero por un lado negociábamos, por otro lado, se elaboraba la orden de desalojo” (El Patagónico, 23 de agosto de 2018). Incluso cuando el

²¹ 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.

²² 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.

desalojo no termina efectuándose, la sensación de muchos residentes es que el mismo se encuentra en estado latente, representa una amenaza constante, genera un nerviosismo y malestar imposible de exorcizar, frenando los proyectos de mejoras respecto de sus hogares y del barrio en general. En tercera medida, hemos registrado formas encubiertas de desalojo. En conversaciones informales, al menos dos funcionarios municipales comentaron que, en los inicios de la gestión del intendente Di Piero (2011-2015), grupos violentos fueron contratados para incendiar las viviendas precarias ubicadas en el denominado “barrio de los paraguayos”. El objetivo consistió en dar un “ejemplo aleccionador”, encaminado a “desincentivar” la proliferación de tomas de tierras (Bachiller et al, 2015). 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 ilegalidad.

Estas políticas se vinculan con los cambios en la ordenanza número 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 en el 2008 se generó una línea telefónica específica que incentivaba a los vecinos 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. Así, en el 2015, el principal funcionario de tierras afirmaba que se habían “cortado masivamente las ocupaciones” (El Patagónico, 23 de septiembre de 2015). En definitiva, si bien ningún funcionario quiso asumir el costo de un desalojo masivo, los discursos mostraron una mayor intolerancia frente a las ocupaciones.

En lo que respecta a las relocalizaciones, vimos que en Comodoro estas políticas suelen justificarse por motivos de riesgo socioambiental; también guardan relación con programas de consolidación urbana de asentamientos que requieren la apertura de calles o la instalación de infraestructura comunitaria.

Hemos podido detectar una serie de dificultades asociadas a 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 Subsecretaría de Tierras, siendo esta dependencia la encargada de facilitar tierras fiscales para la relocalización de familias (Entrevista del 30 de agosto de 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 las relocalizaciones estatales han sido las causantes de la precariedad que padecen tales barriadas (Bachiller et al, 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, no dimensionan los contextos de alta vulnerabilidad socio-económica que enfrentan estos sectores.

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, el pasivo ambiental es un argumento frecuentemente adoptado por los representantes del Estado para justificar un tratamiento discriminatorio para con los asentamientos (Bachiller et al, 2015). Hospitales, escuelas o residencias de las clases medias se encuentran tan próximos a un pozo de petróleo como algunas viviendas ubicadas en un asentamiento. Las primeras pueden tener dificultades para que les aprueben una obra de remodelación; no obstante, a diferencia de lo que ocurre con los asentamientos, nunca se plantea “la necesidad de su relocalización”.

3.2. Políticas de producción de vivienda estatal

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.

En épocas recientes existen dos grandes ejemplos de construcción estatal de viviendas. Las 1008 viviendas fueron construidas durante el último período de la dictadura militar e inauguradas con el retorno de la democracia; el otro gran caso testigo de conjunto habitacional en la ciudad son las 1311 viviendas, inauguradas en 1987²³. Tanto las 1008 como las 1311 viviendas parecen amoldarse a lo planteado por la literatura social sobre los programas de construcción masiva de viviendas sociales: la calidad constructiva de las viviendas es deficiente; con el paso del tiempo y la falta de mantenimiento estatal, los espacios comunitarios tienden a degradarse; sufren un proceso de estigmatización; la masificación y densidad de estos grandes conjuntos habitacionales conlleva una sociabilidad conflictiva entre vecinos, etc. (Girola, 2007; Kessler, 2012). Ambos complejos se localizaron en la zona sur, área que hasta hace relativamente poco concentró los escasos planes de vivienda pública existentes en la ciudad.

A pesar de las reiteradas solicitudes de entrevistas, no fue sencillo obtener 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, 17 de mayo de 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 años complejos, en los cuales se estaba llevando a cabo un juicio por corrupción dentro del organismo. A partir del análisis de las auditorías y del seguimiento de noticias en medios periodísticos, pudimos acceder a un Informe elaborado por dos arquitectos de la Institución, a pedido de un legislador de la provincia de Chubut²⁴, en el cual se detallaban 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 organismo construyó y asignó 2862 viviendas en la localidad, lo cual nos da un promedio de 220 viviendas por año.

²³ Las 1008 viviendas consisten en un conjunto habitacional de media densidad, conformado por edificios de hasta 3 niveles o monoblock. Las 1311 viviendas responden a la tipología de residencias pareadas, es decir, comparten una única pared entre dos viviendas espejadas.

²⁴ 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).

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). 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 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 tercerización 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. 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. 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.

3.3. 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 colectivo (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. Por consiguiente, la conclusión a la que llegamos es que el sistema de créditos no representa ningún impacto capaz de morigerar las necesidades habitacionales de la ciudad.

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 la demanda habitacional.

Los entrevistados 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 presidenta de la Cámara Inmobiliaria, 16 de noviembre de 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 Riera, 9 de febrero de 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.

Durante las gobernaciones kirchneristas a nivel nacional, el PROCREAR²⁵ 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 PROCREAR en términos urbano-territoriales, económicos y sociales, fue muy acotado. Al ser consultada sobre este tema, la presidente de la Cámara Inmobiliaria de la ciudad resumió la situación del siguiente modo: “te la hago cortita: fue nulo” (Entrevista del 16 de noviembre de 2016).

²⁵ Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

Vazquez, Kaminker y Hiller (2020) han analizado las dificultades que tuvo tal programa diseñado a nivel nacional a la hora de implementarse en una ciudad petrolera. El primer factor a considerar es el siguiente: la mayoría de los solicitantes del PROCREAR 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. Los entrevistados 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. 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, los NYC son quienes tuvieron mayores posibilidades de acceder a los productos ofrecidos por el PROCREAR.

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 baja 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.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- AZUELA DE LA CUEVA, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), 133-168. Doi: <https://doi.org/10.2307/3540926>
- AZUELA, A. (2007). Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo. En M. Smolka y L. Mullahy. (Ed.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 1-54). Estados Unidos. Lincoln Institute of Land Policy
- BACHILLER, S. (2019). Extractivismo, producción y desafío de desigualdades en Argentina, *Revista Mexicana de Sociología*, 81, (3), 509-534.
- BACHILLER, S. (2018). Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia argentina. *Estudios Atacameños*, N° 60, pp. 275-296. ISSN: 0718-1043. <https://doi.org/10.4067/S0718-10432018005001604>
- BACHILLER, S; BAEZA, B., VÁZQUEZ, L., FREDDO, B., CHANAMPA, M, USACH, N., KAMINKER, S., LAZTRA, C. (2015). *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*. Buenos Aires: Miño y Dávila y UNPAEDITA.
- BAEZA, B., GRIMSON, A. (2016). Desacoples entre el nivel de ingresos y jerarquías simbólicas en Comodoro Rivadavia. Acerca de las legitimidades de la desigualdad social. *Revista Identidades*, 10, 01-21. Recuperado el 14 de febrero de 2017 de <https://identidadess.files.wordpress.com/2015/07/01-identidades-10-6-2016-grimson-baeza.pdf>

- CLICHEVSKY, N. (2010). ¿La regularización urbana mejora las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos en Latinoamérica?, *Revista Praiavermelha*, 20(2), 117-135.
- CLICHEVSKY, N. (Ed) (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- CUENYA, B. (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. Recuperado el 6 de junio de 2002 de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>
- DAVIS, M. (2008). *Ciudades de planeta miseria*. Madrid: Foca-Akal.
- DEL RÍO, J. (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*. Argentina: UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Tesis de Doctorado en Geografía.
- DUARTE, J. (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.
- 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 (2018). Resisten el desalojo de unas cien familias en el barrio COMIPA. 23 de agosto, Recuperado el 22 de agosto de 2020 de <https://www.elpatagonico.com/resisten-el-desalojo-unas-cien-familias-el-barrio-comipa-n3085311>
- EL PATAGÓNICO (2015). Parada dijo que se cortaron "masivamente" las usurpaciones. 23 de septiembre. Recuperado el 23 de agosto de 2020 de <https://www.elpatagonico.com/parada-dijo-que-se-cortaron-masivamente-las-usurpaciones-n1292767>
- GIOINO, A. (1989). Diagnóstico Urbano Expeditivo. Dirección General de Planeamiento Urbano. Comodoro Rivadavia: Municipalidad de Comodoro Rivadavia.
- GIROLA, M. (2007). Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires, *Anthropologica*, 25(25), 131-156.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- KAMINKER, S y VELÁSQUEZ, R. (2015). Programa de mejoramiento de barrios en la Patagonia Central: Regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut, *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 18, (18), 89-109. <https://doi.org/10.30972/crn.1818263>
- KAMINKER, S. (2016). *Segregación Residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991-2010) Formas y efectos de una urbanización acelerada en una ciudad intermedia de la Patagonia Central*. Argentina: UNSAM, Tesis de Doctorado en Sociología, Inédito.
- KESSLER, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular, *Espacios en Blanco - Serie indagaciones*, 22, 165-197.
- LA NACIÓN (2018). Detuvieron a un ministro de Chubut por el escándalo de coimas en la provincia. 5 de septiembre, Recuperado el 6 de septiembre de 2018 de <https://www.lanacion.com.ar/politica/detuvieron-ministro-chubut-escandalo-coimas-provincia-nid2169117/>

- LEY N° XVII 102. Marco Regulatorio de la Actividad Hidrocarburífera de la Provincia del Chubut sancionada en el 2012.
- ORDENANZA 3614-90. Usos de suelo de la ciudad de Comodoro Rivadavia
- ORDENANZA 9185-07, denominada “Modelo de ocupación territorial y Plan de Desarrollo Sustentable 2007-2027”. Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM).
- PRENSA DEL PUEBLO (2017) El IPV expropiará tierras en Cro. Rivadavia. 15 de febrero, Recuperado el 20 de mayo de 2020 de <http://prensanetnoticias.com.ar/wp/el-ipv-expropiara-tierras-en-cro-rivadavia/>.
- REESE, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad, Curso de Gestión Urbana, Lincoln Institute of Land Policy, Lima.
- REGINA ABAL, M. (2011). *La invisibilidad de Cerro Solo. Políticas habitacionales en Comodoro Rivadavia*, Argentina: UNPSJB, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social.
- RELLI UGARTAMENDÍA, M. (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*, Argentina: UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Tesis de Doctorado en Geografía.
- RODRÍGUEZ, M., DI VIRGILIO, M. (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- ROLNIK, R. (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas, Santiago de Chile, LOM.
- VAZQUEZ, L. (2020). *Políticas urbanas y asentamientos informales en Comodoro Rivadavia*, Argentina: UNPSJB, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Tesis de Maestría en Estudios Socioterritoriales. Inédita.
- VAZQUEZ, L., BACHILLER, S. (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*, 11(2),76-100. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.36804>
- VAZQUEZ, L., KAMINKER, S., HILLER, R. (2020). Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro.Cre.Ar. en la provincia de Chubut, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 9(18), 345-371.