

EL ÚNICO DERECHO ES ESTAR

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



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

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

Libro digital, PDF

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

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

© 2022 | UNPAedita |

Primera Edición Digital: Octubre 2022

Diseño, Diagramación y Puesta en Página | Rogelio Corvalan



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

© 2022 Ediciones Universidad Nacional de la Patagonia Austral

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



El único derecho es estar

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

Santiago Bachiller (Director)

Natalia Usach

Letizia Vazquez

Magali Chanampa

María Laura Carrasco

Bianca Freddo

Mariana A. Giaretto

Ailín Hernando

Pablo Marigo

Tomás Guevara

Eugenia Cavanagh

Victor Damián Medina



Ediciones UNPAedita

Universidad Nacional de la Patagonia Austral



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL

Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Autoridades

Rector | **Ing. Hugo Santos Rojas**

Vicerrectora | **Prof. Rosana Puebla**

UNPAedita

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

Publicación Electrónica

© 2022 | UNPAedita |
Primera Edición Digital: Octubre 2022

RECTORADO

Av. Lisandro de la Torre N° 860
Río Gallegos (CP. 29400JZR)
Santa Cruz
Argentina

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

www.unpa.edu.ar



El único derecho es estar

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

Santiago Bachiller (Director)

Natalia Usach

Letizia Vazquez

Magali Chanampa

María Laura Carrasco

Bianca Freddo

Mariana A. Giaretto

Allín Hernando

Pablo Marigo

Tomás Guevara

Eugenia Cavanagh

Victor Damián Medina



Ediciones UNPAedita
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Índice

Introducción general de la obra | Santiago Bachiller

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

1. Caracterización de las ciudades estudiadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas	315
Fuentes secundarias	334
Fuentes periodísticas	335

Anexo cartográfico

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

Autores y Autoras	369
--------------------------	------------

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

Santiago Bachiller | Letizia Vazquez | María Laura Carrasco⁶⁶

3.4.1. Introducción

Con el objetivo de lograr una comprensión más cabal de los procesos de tomas de tierras, el presente capítulo gira en torno al accionar estatal y su impacto, ya sea directo o indirecto, en la territorialidad urbana.

En el primer apartado nos dedicamos a examinar la existencia y/o ausencia, así como las características de los instrumentos de gestión urbana. Entonces, analizamos el rol de los Planes Estratégicos en una realidad urbana muy dinámica, dominada por los ritmos del mercado mundial del petróleo. Veremos que Comodoro no cuenta con una estructura normativa que regule el conjunto urbano, capaz de unificar a las diferentes ordenanzas que regulan la territorialidad de las diversas zonas de la ciudad. Asimismo, como consecuencia de la falta de un Código de Desarrollo Urbano, los criterios de excepcionalidad han adquirido importancia en las prácticas estatales encaminadas a “ordenar” la expansión urbana. Por otra parte, los residentes de Comodoro frecuentemente relacionan los problemas de la ciudad con la falta de planificación. El trabajo de campo nos ha conducido a reformular dichas afirmaciones. En tal sentido, como hipótesis de trabajo planteamos que la planificación urbana

siempre priorizó la extracción y circulación de hidrocarburos (Bachiller et al., 2015). A lo largo de la historia local, la actividad petrolera ha condicionado la morfología y el desarrollo de la ciudad. Por consiguiente, el análisis sobre la normativa que impacta en la territorialidad y las dificultades de acceso al suelo y/o a la vivienda, es complementado con una caracterización de la legislación petrolera sobre usos del suelo. A su vez, el examen de la planificación urbana concluye con un breve título dedicado a la ausencia de programas de gestión del suelo, herramientas de recuperación de plusvalías urbanas, etc.

El segundo apartado se centra en la legislación que regula el acceso al suelo fiscal en la ciudad. Hemos detectado ciertas tendencias que se repiten a lo largo de la historia local: las ordenanzas por lo general surgen luego de un proceso masivo de tomas de tierras (y no antes); el discurso punitivista frente a las tomas cada vez ocupa un lugar más relevante (la mirada jurídica estigmatiza a los asentamientos al calificarlos como ilegales); los criterios estatales de acceso al suelo fiscal priorizan a los “nacidos y criados”⁶⁷ (en adelante NyC); etc. Por otra parte, en esta sección nos dedicamos a reflexionar sobre el Estado como propietario de tierras y como productor de espacio construido; para ello, evaluamos la

66. En este capítulo Bianca Freddo fue fundamental en todo lo referido a la confección de la cartografía.

67. Esta noción presupone que hay, o que debería haber, ciertos privilegios para aquellos que logran acreditar una mayor estadía de residencia en la zona (Baeza y Grimson, 2013).

magnitud de los vacíos urbanos al interior del ejido comodorense.

En el tercer apartado se desarrollan las políticas de mejoramiento habitacional implementadas en Comodoro. Además de los programas de mejoramiento barrial como el PROMEBA o el PROMEVI, nos detendremos en otros programas centrados en la regularización, erradicación y/o relocalización de barrios.

En materia de políticas habitacionales, tema principal del cuarto apartado, el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Chubut (IPV y DU) es la institución protagonista a relevar. Si bien nos resultó muy difícil que dicho instituto nos proporcione estadísticas, a lo largo del trabajo de campo pudimos constatar la incapacidad estatal a la hora de proveer vivienda en una escala acorde con la magnitud de la demanda habitacional local. Asimismo, veremos que las políticas de viviendas sociales suelen abordar de manera fragmentada al espacio, produciendo barrios desconectados de las tramas urbanas; también han sido cuestionadas por la calidad constructiva de las viviendas. Por otra parte, en esta sección se destaca el papel protagonizado por las entidades intermedias en la implementación de las políticas habitacionales; las cooperativas y los sindicatos se convirtieron en los principales beneficiarios de los escasos programas de vivienda social. Tal decisión política tuvo consecuencias colaterales: lxs trabajadorxs informales quedaron fuera de toda posibilidad de acceso a una vivienda estatal, se acentuó un patrón de crecimiento urbanístico fragmentado (sin una gestión estatal abocada a planificar el desarrollo urbano en su conjunto), etc.

El último apartado del capítulo se fo-

caliza en el sistema de créditos hipotecarios. Anticipando el argumento central de la sección, sostenemos que el sistema de créditos no ha representado ningún impacto capaz de morigerar las necesidades habitacionales de la ciudad.

3.4.2. Planeamiento Urbano en Comodoro Rivadavia

El objetivo de este apartado consiste en comprender cómo, en Comodoro, la planificación estatal históricamente priorizó la producción petrolera, impactando en la morfología y el desarrollo histórico de la ciudad. La planificación urbana quedó entonces relegada por la lógica monolítica dominante: la reproducción del capital ligado con la extracción de hidrocarburos. Consecuentemente, en la configuración urbana observamos tendencias a la segregación, la fragmentación y las dificultades de acceso al suelo y a la vivienda que padecen grandes sectores de la población (Bachiller et al., 2015).

Entendemos a la planificación urbana como el conjunto de acciones político-administrativas protagonizadas por el Estado en materia de política urbana y territorial, destinadas a orientar la producción social del espacio en un determinado sentido, el cual se encuentra en tensión entre los diferentes actores sociales (Duarte, 2020). Por consiguiente, más allá del carácter puramente técnico que muchas veces los organismos del Estado le intentan atribuir a las reglamentaciones urbanas, las mismas suponen decisiones eminentemente políticas; ello es así pues la planificación del territorio representa la puja de intereses de los distintos grupos sociales. Su materialización en determinadas norma-

tivas frecuentemente expresa la voluntad de lógicas privadas concretas en pos de encauzar el desarrollo urbano en determinada dirección. Para abordar la planificación en Comodoro, nos centraremos en las propuestas plasmadas en determinados Planes Estratégicos, en la presencia (y características) o ausencia de ciertas herramientas de gestión urbana, así como en las normativas más importantes en la conformación de la estructura urbana de la ciudad (Códigos Urbanos, ordenanzas, etc.). Por otra parte, ya que la configuración urbana es el resultado de una compleja interacción entre fenómenos naturales, productivos, y procesos sociales propios de una ciudad petrolera, en el análisis del impacto de las políticas públicas en las dificultades de acceso al suelo y/o a la vivienda, nos vemos forzados a incorporar una breve caracterización de la legislación que regula la extracción de hidrocarburos.

3.4.3. Instrumentos de gestión urbana y ordenamiento territorial: la fragilidad de los Planes Estratégicos en Comodoro Rivadavia

Uno de los antecedentes de ordenamiento territorial más relevantes es el Diagnóstico Urbano Expeditivo de 1989, desarrollado por profesionales de la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia. Dicho documento partió del propósito de establecer un diagnóstico de la situación urbana local capaz de determinar carencias y dar respuesta a futuros programas y proyectos. Dentro de las acciones recomendadas, establecía la necesidad de contar con un Código de Planeamiento Urbano que contemple la tendencia de crecimiento urbano,

los usos de suelo, etc. A su vez, dicho documento proponía dividir a la ciudad en 4 sectores, estableciendo reglamentaciones generales, así como específicas para cada sector o eje definido. Creemos que este estudio permitió la formulación de la Ordenanza de Usos de suelo 3614-90, de la cual hablaremos más adelante.

Casi veinte años pasaron hasta que se promulgó la Ordenanza 9185-07, denominada “Modelo de ocupación territorial y Plan de desarrollo Sustentable 2007-2027”. El plan contemplado por la normativa gira en torno a una serie de lineamientos y propuestas estratégicas, programas de desarrollo urbano y gestión territorial a implementar en las siguientes décadas. Para llevar adelante la coordinación del trabajo y la ejecución del instrumento normativo, que incluía talleres participativos entre diversos actores pertenecientes a sectores públicos, privados y académicos, se contrató a profesionales del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM). Es importante mencionar que, aunque dicho documento se refiere al desarrollo de políticas y programas relacionados con la vivienda, no aborda la problemática histórica del acceso a la ciudad que afecta a los asentamientos y barrios populares. Si bien esta ordenanza continúa vigente, los programas y proyectos contemplados nunca se reglamentaron ni se hicieron efectivos de forma completa.

Los tiempos del petróleo exceden a la temporalidad local, e incluso, en ocasiones, a la temporalidad nacional; en tal sentido, las oscilaciones de los precios internacionales del barril de petróleo tuvieron un impacto directo en la ciudad, determinando un péndulo entre etapas de estancamiento y crisis, con otras rachas de *boom* petrole-

ro que causaron un crecimiento vertiginoso y acelerado que superó la capacidad de reacción estatal. Consecuentemente, los antecedentes de Planes Urbanísticos resultaron obsoletos ante una realidad urbana muy dinámica, marcada por los intensos incrementos demográficos y la expansión urbana en breves lapsos de tiempo.

Evidentemente, el Estado en sus distintos niveles (municipal, provincial y nacional) es un agente fundamental en la producción y reproducción de las desigualdades urbanas. La planificación estatal, encaminada a garantizar la producción de hidrocarburos, favoreció la expansión urbana residencial de baja densidad, con la ocupación de grandes extensiones de suelo que tanto caracterizan a Comodoro Rivadavia⁶⁸. Considerando además las características del emplazamiento y la topografía de la ciudad, este conjunto de factores dificulta la accesibilidad urbana, la conectividad y la provisión de servicios e infraestructura.

3.4.4 El peso de la excepcionalidad y la imposibilidad de implementar un Código de Desarrollo Urbano en Comodoro Rivadavia

El Plan Urbano es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales, programas y proyectos, normas reglamentarias y de gestión (Reese, 2003). Se materializa a partir de una ordenanza

marco que establece cuales son las políticas que se van a implementar a escala urbana, como una de las principales herramientas del gobierno para orientar procesos urbanos en su ámbito territorial. Ahora bien, en las entrevistas realizadas a diferentes actores sociales vinculados con el ordenamiento territorial de la ciudad, estos criticaron la falta de una normativa de planificación urbana integral. En tal sentido, desde la Dirección de Obras Particulares manifestaban que “no hay código de planeamiento urbano, hay distintas ordenanzas para distintas zonas” (Entrevista a Dirección de Obras Particulares, 2017).

Los diversos intentos de contar con un Plan Urbano indefectiblemente terminaron en rotundos fracasos. Es así que, retomando algunos de los lineamientos estratégicos del “Modelo de Ocupación y desarrollo Sustentable 2007-2027”, en el 2010 surgió un primer proyecto de ordenanza denominado “Código de Desarrollo Urbano”; asimismo, en el 2015 se presentó una nueva versión. Sin lograr avances concretos y definitivos, tales proyectos llevan una década yendo y viniendo entre la Dirección de Planeamiento Urbano y el Concejo Deliberante. Al respecto, unx de lxs referentes de dicha Dirección sostenía que la falta de consenso se debe “a los intereses privados y el miedo que esto significa para los concejalxs, ya que implica cambiar y remover muchas cosas en la ciudad” (Entrevista a Dirección de Planeamiento Urbano, 2018).

En los últimos años, tras la catástrofe

68. Más allá de la tendencia a la expansión urbana de baja densidad, es preciso señalar que en los últimos años se han registrado procesos de densificación y renovación urbana en algunos sectores específicos de la ciudad (cuestión que excede los propósitos del presente estudio).

climatológica del 2017⁶⁹ y los consiguientes reclamos de lxs vecinxs, las consecuencias nefastas de años de políticas urbanas deficitarias quedaron en evidencia, y la “falta de planificación” se insertó en la agenda pública. En tal escenario, en el año 2018 la Secretaría de Planificación Territorial de Nación, en colaboración con profesionales del Colegio Profesional de Ingenierxs, presentaron un nuevo Proyecto de Ordenanza de Código de Desarrollo Urbano. No obstante, el plan urbano continúa sin hacerse efectivo. La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿cómo se construye una ciudad sin una política de desarrollo territorial consensuada, y con la actividad extractiva accionando en el territorio?

Los instrumentos de planificación vigentes en Comodoro Rivadavia se enmarcan dentro de las normativas de regulación⁷⁰. Algunos sectores de la ciudad no están regulados; otras zonas sí lo están, pero entonces se rigen por normas desactualizadas que dificultan su aplicabilidad. La inexistencia de un Plan Estratégico reglamentado, de un Código Urbano como marco de acción, contribuye a la presencia de instrumentos de gestión que no contemplan los problemas urbanos desde la integralidad.

La Ordenanza de *usos de suelo* 3614/90⁷¹, junto a sus modificatorias posteriores, es la que actualmente reglamenta la subdivisión de usos de suelo para el ejido de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Esta ordenanza fue la primera que diagramó la subdivisión del uso de suelo para el conjunto del ejido urbano, incluyendo a la zona norte⁷². En cuanto a las sucesivas modificatorias, las mismas se implementan con el fin de resolver hechos puntuales, o ante la necesidad de generar nuevo suelo urbano como respuesta al crecimiento de la ciudad. Cabe destacar que no todas las modificatorias están cargadas en el Digesto municipal. Cuando los cambios de uso de suelo⁷³ corresponden a sectores menores, se publican en el Boletín Oficial sin remitir a la ordenanza “madre”; es decir, al ser emitidas con otro número, no quedan asociadas con la ordenanza principal. Dicha situación genera numerosos trastornos a la hora de trabajar sobre determinadas áreas de la ciudad, ya que su uso puede haber sido modificado, pero al no quedar el cambio debidamente registrado y asociado con la ordenanza principal, es difícil de rastrear. Esto se suma a la desactualización de la normativa: desde 1990 hasta hoy, la ciudad no paró de crecer demográ-

69. Debido a las fuertes precipitaciones que azotaron a la zona en marzo-abril del 2017, la ciudad se encontró colapsada y con situaciones apremiantes comprometidas, cuyas severidades modificaron el normal desarrollo de las personas, de los servicios y los sistemas urbanos.

70. Las normativas de regulación son los instrumentos reglamentarios básicos de la gestión del uso, ocupación y equipamiento del suelo. De tal forma son la expresión jurídica de un Plan Urbano y están sometidos a su cumplimiento todas las personas físicas y jurídicas públicas o privadas con asiento en la ciudad (Reese, 2003).

71. Como antecedentes normativos previos a la Ordenanza 3614-90, en el Digesto Municipal detectamos las Ordenanzas 423-73, 168-732, y 635-86, las cuales establecen los primeros usos de suelo.

72. Recordemos que la zona norte, desarrollada principalmente a partir de campamentos empresariales, por lo general petroleros, recién se incorporó al municipio en la década de 1970. (Márques, 2008).

73. Estas reformas en el uso de suelo (de uso rural a urbano por ejemplo), deben ser promulgadas mediante sesión legislativa del Concejo Deliberante. Para ello debe presentarse un proyecto de ordenanza, tanto por los representantes de cada bloque, como por el ejecutivo o por terceros.

ficamente ni de expandirse territorialmente, por lo cual dicha ordenanza no refleja la realidad urbana contemporánea.

En este punto, nos interesa destacar la centralidad del régimen de excepcionalidad ante la proliferación de ciertas zonas que no pueden equipararse con las áreas urbanas convencionales, y que son el resultado del incesante proceso de expansión urbana. Es lo que ha ocurrido con las denominadas “Zonas de explotación petrolera”; es decir, aquellas áreas destinadas a la explotación petrolera dentro del ejido urbano que, de hecho, condicionan los usos urbanos a partir de la existencia de pasivos ambientales.

Otro caso de excepcionalidad recurrente, especialmente relevante para nuestra investigación, se liga con las zonas clasificadas como “extra urbanas”; las mismas fueron definidas como “asentamientos aislados”, barrios desconectados en una trama urbana fragmentada que “no pueden vincularse espacialmente con otras áreas urbanas a corto plazo”. La incorporación de nuevos fraccionamientos de lotes urbanos mínimos en el Barrio Cordón Forestal⁷⁴, a partir de criterios de excepcionalidad y cambios en la clasificación de la zonificación representa uno de los procesos de transformación más dinámicos de las últimas décadas. Del mismo modo, una

de las “modificatorias” más relevantes es la Ordenanza 3614-7/12, la cual incorpora una nueva zonificación imprecisa a una superficie extensa de suelo bajo la designación de “zonas de ampliación urbana” (cambios de zonas rurales y sub-rurales a urbanas). La misma opera con la intención de generar suelo urbano, proporcionando un marco que permita regularizar enormes superficies que, de hecho, infringen la legislación existente. El contexto en el cual se inscribe dicha legislación se asocia con los efectos del segundo *boom* petrolero; entonces, algunos propietarios de campos, localizados principalmente en la zona sur de la ciudad, realizaron fraccionamientos de las chacras linderas a los barrios ubicados por fuera de la trama urbana. No por nada el Anexo VII de la ordenanza refiere a los “Fraccionamientos Ilegales⁷⁵” para definir a tales procesos.

La importancia de esta norma radica, además, en la incorporación de varios anexos con el fin de reglamentar procedimientos para la autorización de nuevos loteos de manera provisoria, hasta que se hiciera efectivo el tan esperado Código de Desarrollo Urbano. Esta situación favoreció la solicitud de excepciones o tratamientos de usos no previstos por la normativa vigente, no sólo por parte de los asentamientos que surgieron mediante tomas de tierras, sino

74. En 1982, en el oeste de la ciudad y fuera del radio urbano, se creó el denominado Cordón Forestal “Juan Manuel Feeney”; el mismo posee una superficie de 362.124 hectáreas, y nació como un plan de forestación mediante el cual, en una primer etapa, se sortearon 283 parcelas (Regina Abal, 2011). Cabe aclarar que los lotes en ese momento tenían 50x50 mts (2500m²). Los lotes urbanos mínimos son de 200 m².

75. Los fraccionamientos ilegales a los que alude la ordenanza se asemejan bastante a las situaciones que la literatura especializada ha denominado como “loteos piratas” (Azuela 1993; Davis, 2008). En la ordenanza municipal, los fraccionamientos ilegales suponen subdivisiones ejecutadas de hecho, sin encuadrarse en los indicadores de las ordenanzas vigentes, y habitualmente por debajo de los mínimos exigidos, con los lotes simplemente demarcados y comercializados a través de figuras precarias de compra venta, con escaso o mínimo estudio de niveles de red vial, escorrentías superficiales y redes de servicios mínimos.

también (y especialmente) de sectores privados interesados en propuestas que van desde los desarrollos urbanísticos a gran escala⁷⁶, hasta las intervenciones arquitectónicas que no están enmarcadas dentro de una normativa amplia y desactualizada. Por un lado, la incorporación de una extensión de suelo urbano con un tratamiento que no diferencia sub zonas, ni indicadores urbanísticos, posibilita un abanico de zonas grises que favorece estos procesos. Por el otro, mediante un simple acto administrativo, la redefinición de la zona sub-urbana a residencial permitió el enriquecimiento de más de un propietario de tierras en desuso.

Actualmente las excepciones suelen resolverse a partir de la emisión de un Certificado de Factibilidad Urbanística o Certificado de Usos de Suelo, instrumento emitido por la Dirección General de Planeamiento Urbano que determina la zonificación, los indicadores urbanísticos y usos de suelo admisibles para obras nuevas, las ampliaciones y el análisis de urbanizaciones integrales. A su vez, dicho certificado fue planteado como un instrumento paliativo ante la necesidad de la sanción definitiva del Código de Desarrollo Urbano o Plan Urbano que reglamente los procedimientos en su conjunto.

En definitiva, a lo largo del trabajo de campo constatamos el peso de la excepcionalidad en la aplicación de legislación urbanística local encaminada a regular el desarrollo de la ciudad. O bien asistimos

a un vacío legal, o la norma existe, pero es constantemente transgredida. En dichas situaciones, la respuesta estatal es discrecional: los asentamientos encuentran mayores obstáculos para beneficiarse mediante la excepcionalidad respecto de otras construcciones que también transgredieron las normas urbanísticas. Asimismo, repetimos que la velocidad de los cambios productivos (estrechamente ligados con el mundo del petróleo), demográficos, e incluso urbanos, parecen ser siempre muy superiores a la capacidad de respuesta estatal. De tal modo, la excepción es estructural y se convierte en norma, por lo cual debemos dudar si dicha dinámica responde únicamente a la incapacidad de las diversas gestiones, o si en cambio forma parte de la lógica más amplia de ensayo y error como proceso de adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista (Álvarez y Bonnet, 2018); en Comodoro, la excepcionalidad permanente parece ser un mecanismo que otorga un poder discrecional al gobierno municipal de turno.

3.4.5. El petróleo produce ciudad: normativas sobre hidrocarburos ligadas con el desarrollo urbano

La extracción de petróleo ha sido clave en el desarrollo urbano comodorense, motivo por el cual se torna indispensable incluir una reflexión sobre las legislaciones

76. A modo de ejemplo, podemos citar el primer emprendimiento cerrado de la ciudad. La construcción del "Country Club La Herradura" se basó en la apropiación de una playa; por consiguiente, supuso una alta rentabilidad gracias a la transgresión de los criterios de "Zona Especial" propios de los bordes costeros, más la posibilidad de capitalizar el valor paisajístico del sitio. Reiteramos que, quienes residen en asentamientos surgidos mediante tomas de tierras, difícilmente logren beneficiarse mediante tal tipo de excepciones.

en materia de hidrocarburos que tienen incidencia en la conformación urbana.

El Decreto Nacional 33589/33 reglamenta la exploración y explotación de yacimientos hidrocarburíferos. Se trata del marco normativo de mayor relevancia para las cuestiones de planificación urbanística, ya que en buena medida regula el abandono de pozos petroleros y la ocupación de suelo urbano. En su artículo 36, indica dejar liberados 60 metros de radio de seguridad entre la ubicación del pozo y las viviendas, y 40 metros entre pozos y otras instalaciones. También hace referencia a las restricciones de superficie necesarias para las instalaciones complementarias de la actividad (baterías, gasoductos, oleoductos, etc.)

La Resolución 5/96⁷⁷ marcó un antes y un después con respecto a los radios de seguridad y la condición de sellado de los pozos abandonados e inactivos que se emplazan en la ciudad, condicionando el uso y ocupación de suelo. Dicha Resolución Nacional impactó especialmente en el desarrollo urbano de la zona norte de la ciudad, ya que establece un radio de seguridad de 60 metros sobre cualquier pozo anterior a la emisión de la misma. Muchos de estos pozos se encuentran en los actuales barrios consolidados que nacieron como campamentos petroleros, (General Mosconi, Presidente Ortiz, Don Bosco, entre otros). Debido a su conformación histórica y al verse afectados por esta restricción, buena parte de los mismos carecen de normativas de zonificación urbana; asimismo, su proximidad a ductos o a pozos

abandonados, obstaculiza la autorización de obras en los lotes particulares. En definitiva, gran parte de la tierra disponible, ya sea privada o fiscal, se encuentra afectada por la presencia histórica de la industria extractiva, por lo cual no es urbanizable (luego ampliaremos este tema). Por otra parte, el encargado de diagnosticar la situación de los pozos petroleros abandonados antes de 1996 resaltó la complejidad de su tarea. (Entrevista a Dirección General de Catastro, 2017).

Por empezar, buena parte de la información suministrada por las empresas responsables de tales pozos es confusa e incompleta; las imprecisiones se potencian en lo que concierne a la ubicación y calidad del sellado de los pozos. Asimismo, el Ministerio de Hidrocarburos provincial es el organismo a cargo de la gestión de la reducción de los radios de seguridad. La pasividad de tal dependencia estatal condiciona el acceso al título de propiedad de más de una vivienda, así como a servicios públicos como el gas. Por consiguiente, y como veremos en el próximo capítulo, la inacción del Ministerio de Hidrocarburos condena a ciertos asentamientos a verse imposibilitados de iniciar un trámite de mensura, gestión indispensable para encauzar el proceso de urbanización.

3.4.6. Herramientas de gestión del suelo

Más allá de la Ordenanza General de Tierras (cuyo análisis se desarrolla en profundidad en el siguiente apartado), o la Ordenanza Tributaria Anual (que estable-

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

ce los cánones que determinan valores de mejoras, valuaciones fiscales y privadas de los inmuebles y cobro de impuestos), Comodoro no cuenta con políticas de gestión del suelo, tales como las herramientas de recuperación de plusvalías urbanas. Podemos mencionar el impuesto adicional baldío: según el Artículo 15 de la Ordenanza Tributaria 15011/19 correspondiente al período 2020, un lote baldío de una antigüedad de un año le corresponde tributar un equivalente a 4000 módulos (\$680 aproximadamente); si bien el valor aumenta con el correr de los años, el importe continúa siendo insignificante, por lo cual los propietarios no se ven forzados a modificar su actitud y colocar su bien en el mercado.

La Ordenanza 3145/88, denominada de “Uso Superficial del Suelo”, surgió con la intención de convertirse en un instrumento de acción del gobierno local para prevenir el desequilibrio poblacional; en concreto, fue pensada como una alternativa para la consolidación urbana de zona norte, obstaculizada por los pasivos ambientales que impiden que la tierra fiscal sea urbanizable. En tal sentido, se planteó una compensación económica que las empresas petroleras debían pagar por inhabilitar el uso de tierras fiscales para fines urbanos; el valor solicitado se obtiene mediante un canon denominado VDPIM (Valor de pérdida de ingreso municipal), el cual se determinaba según zonas, prioridades de uso y metros afectados. Aunque la Ley de Hidrocarburos Provincial prevé la compensación económica a través del concepto de indemniza-

ción por pérdida de producción, inversión y servidumbre sobre propiedades rurales, no contempla la problemática dentro de las actividades urbanas. Consecuentemente, con el VDPIM se pretendió reconocer y recuperar parte del impacto negativo del extractivismo sobre el ordenamiento y desarrollo urbano. Sin embargo, desde la existencia de esta Ordenanza hasta la actualidad, muchas empresas argumentaron sobre la inconstitucionalidad del VDPIM, entendiendo que ya contribuyen impositivamente con el Estado Nacional y que sería ilegal forzarlas a una doble tributación. Gracias al lobby empresarial y a la judicialización, los montos que hasta el momento han pagado las empresas concesionarias han sido irrisorios⁷⁸.

3.4.7. Políticas de tierras fiscales en Comodoro: la de los asentamientos y los ganadores del reparto (NyC, cooperativas y ciertos sindicatos)

El objetivo del presente apartado consiste en examinar la legislación que regula el acceso a la tierra fiscal y la producción de suelo urbano en la ciudad. El antecedente más relevante es la “Ordenanza General de Tierras Fiscales” número 5907 de 1996, primera normativa con un alcance que abarcaba a la totalidad urbana. Dicha ordenanza se articulaba en torno a dos principios: la interpretación de las ocupaciones de tierras como un acto jurídico ilegal, y un criterio meritocrático focalizado en la antigüedad de la residencia para ac-

78. Según medios locales, la empresa petrolera que mayor deuda tendría con el municipio en concepto de VDPIM (cerca de 11 millones de pesos) sería YPF (El Patagonico, 2014). Debido a conflictos de larga data aún no resueltos, el Municipio accedió a condonar la deuda, a cambio de que dicha empresa lleve adelante una obra de equipamiento comunitario que actualmente se encuentra en obra.

ceder a la tierra (Vazquez y Bachiller, 2019).

En los años siguientes, se dictaron nuevas ordenanzas y resoluciones que modificaron la legislación de 1996. Aquí solamente destacaremos dos cuestiones. En primer lugar, las medidas encaminadas a reforzar el papel de las asociaciones intermedias. En un contexto marcado por las políticas nacionales de viviendas y acceso al suelo basadas en los principios de descentralización y subsidiariedad, las cooperativas y los sindicatos se constituyeron en actores claves del desarrollo urbano. En segunda instancia, la ordenanza número 7297/2000 reservaba el 70 % de los lotes a los “hijos del barrio⁷⁹”, factor que reprodujo criterios de merecimiento nativos centrados en torno a la figura de los NyC.

En un escenario marcado por el segundo *boom* petrolero y la consiguiente ampliación urbana, en junio del 2012 se promulgó la ordenanza 10.417. Esta normativa, actualmente vigente, realizó modificaciones en el sistema de puntaje para la adjudicación de tierras fiscales, reforzando aún más las ventajas para los oriundos de la ciudad. Al seleccionar a la antigüedad como factor determinante de los distintos grados de merecimiento en la asignación de recursos escasos, la municipalidad agravó las dificultades habitacionales de los sectores populares. Destacamos en particular la situación de lxs migrantes que, además de no lograr acceder a la vivienda apelando al mercado formal, debido a las normativas restrictivas quedaron imposibilitados de conseguir un lote fiscal.

Nuevamente las organizaciones inter-

medias fueron priorizadas. Como veremos en el título que examina las políticas de producción de vivienda social, hoy en día las cooperativas y los sindicatos de trabajadorxs representan uno de los mecanismos principales de obtención de tierra fiscal. Tras apagar nuestras grabadoras, diversxs funcionarixs municipales opinaron que priorizar a los sindicatos respondía al interés de la conducción municipal por promover “lealtades electorales” y garantizar “governabilidad”. En todo caso, tales modalidades de urbanización reforzaron canales de acceso a la vivienda vinculados a la situación laboral que no contemplaban a lxs trabajadorxs informales; también contribuyeron a la expansión fragmentada de la ciudad a través de barrios pensados de manera independiente, sin una gestión estatal capaz de planificar el desarrollo urbano en su conjunto.

Con relación a las tomas de tierras, la lógica dominante de la ordenanza 10.417/12 es netamente punitivista. Quienes ocuparon tierras y desean regularizar su dominio, deberán añadir al valor fiscal de la compra del lote un 30 % en concepto de penalidad; quienes formen parte de una nueva toma quedarán inhabilitadxs por el término de 20 años para solicitar tierras, e incluso son descartadxs como posibles benefactorxs de cualquier tipo de programa nacional, provincial o municipal; si las viviendas se encuentran vacías, el municipio podrá efectuar el desalojo sin necesidad de contar con orden judicial (Vazquez y Bachiller, 2019); etc. En definitiva, la ordenanza del 2012 profundizó aún más las desigualda-

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

des preexistentes en materia de acceso al suelo. Con la misma, se termina de consolidar un enfoque jurídico que interpreta al fenómeno de la toma de tierras como un acto ilegal, antes que como un problema social ligado con el déficit habitacional.

Hasta el año 2011, existía una Subsecretaría de Tierras y Hábitat; pero entonces, bajo la intendencia de Nestor Di Pierro (2011-2015), comenzó un proceso de desarticulación cuyos impactos negativos persisten:

Nosotros por ejemplo tuvimos 6 combos entre Secretario y Subsecretario, y cada uno... Combos me refiero a combinación, porque no siempre la Dirección de Tierras, o bueno, Tierras en general, fue una sola Dirección, o tuvo como, digamos, como superior directo un Secretario. A veces era la Secretaría de Tierras y Hábitat, antes de eso era Subsecretaría de Tierras. Primero dependía del gobierno, después dependió de Planificación Urbana, después dependió de gobierno otra vez, y así... Yo le llamo combo a esa selección de Secretarios y Subsecretarios, y de depender de distintas secretarías, hasta que tomó entidad de Secretaría de Tierras específicamente. Y esto tiene connotaciones. Y cada uno le imprime su propio sello, el que está al frente de Tierras, algunos le imprimen un sello más social, otros le imprimen un sello más técnico, otros más legal, de acuerdo a quién esté al frente. Entonces ¿esto a qué lleva? A que... no solo cada 4 años cambiamos de rumbo para llamarlo de alguna manera (Entrevista a Secretaría de Tierras, 2012)

Como parte de la desarticulación de 2011, la Subsecretaría de Tierras y Hábitat se dividió, separando la gestión de la tie-

rra fiscal de las problemáticas del hábitat. Luego de esto, en 2013 la Subsecretaría de Tierras ascendió al rango de Secretaría. Esta entidad es la que gestionaba todo lo relacionado con las tierras fiscales municipales. Unx funcionarix de la Dirección de Planeamiento nos planteó que en otros Municipios la Secretaría de Tierras forma parte de Planeamiento Urbano mientras que, en Comodoro, ésta dependía directamente del Intendente; es decir, tenía un rango más alto que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano. En su opinión, tal situación se asociaba con un intento por controlar políticamente la tierra (Entrevista a Dirección de Planeamiento Urbano, 2018). Por otra parte, durante el período analizado observamos fuertes tensiones entre la Secretaría de Tierras y la Dirección de Hábitat. De hecho, la Secretaría de Tierras funcionaba totalmente desvinculada de la Dirección de Planeamiento Urbano y de la Dirección de Hábitat, factor que obstaculizó la posibilidad de generar una política integral del territorio. En palabras de un empleado de Tierras: “no hay una política de tierras, acá solamente hay una política administrativa y técnica que estamos luchando en contra, hasta a veces, de los mismos técnicos”. (Entrevista a la Subsecretaría de Tierras, 2012). Finalmente, cabe destacar la nueva función que pasó a tener la Secretaría de Tierras. En tal sentido, unx de lxs coordinadorxs de dicha entidad sostuvo que la misión de tal dependencia consistía en “actuar como una inmobiliaria” (Entrevista a la Subsecretaría de Tierras, 2012). Tras la intención municipal de obtener un retorno económico, subyace una percepción de la Secretaría de Tierras como un simple agente recaudador que opera bajo una lógica de mercado; por si fuera poco, dicha en-

trevistada remató su argumento alegando que “para lo social está Hábitat”.

Un punto a destacar en este apartado consiste en la formación de precios de los lotes fiscales vendidos por la municipalidad, proceso que fue abordado mediante dos entrevistas a quienes en distintos momentos presidieron la Dirección General de Catastro. La venta de tierra pública se basa en los precios que establece el mercado para cada zona de la ciudad, lote que luego se vende al 40 % de lo que valdría en el mercado. Si bien la brecha entre el precio de mercado y el fiscal se justifica en función de un fin “social”, “la municipalidad no interviene buscando disminuir las desigualdades que el mercado genera, sino que establece el precio del lote fiscal dando por válidos los criterios espaciales del propio mercado” (Bachiller et al., 2015a: 118).

Pese a reiterados pedidos, no obtuvimos datos por parte de la Secretaría de Tierras sobre la cantidad de lotes entregados/vendidos por la municipalidad. Desde la Dirección de Hábitat nos facilitaron un informe realizado por la Unidad Ejecutora Municipal (Resolución número 0312/05) en el cuál se detallaba que, a fines de 2005, se habían ejecutado ampliaciones urbanas que comprendían 767 lotes y que se proyectaban 2440 lotes más. Dicho informe describía otros 26 programas de lotes con servicios y mejoramientos habitacionales, pero no especificaba si se habían realizado o eran parte de proyectos. Esto refleja cómo se suelen confundir las políticas de regularización dominial con las políticas de provisión de suelo urbano.

Debido a la imposibilidad de obtener estadísticas sobre lotes con o sin servicios por parte de la Secretaría de Tierras, debimos recurrir a la información que surge

en periódicos locales. En una nota periodística se afirma que, durante los últimos cinco años, los ofrecimientos públicos realizados consistieron en la venta de lotes de aproximadamente 200 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. Por otra parte, recurrir únicamente a fuentes de información periodística es problemático. En la mayoría de los casos, no se aclara a qué se refiere por “lotes con servicios”: muchos de tales terrenos tienen una conexión con el sistema de electricidad o de agua potable, no así con la red de gas, no disponen de cloacas o de cordón cuneta; lxs “beneficiarixs” pagan un derecho de ocupante sin que ello suponga acceder a los servicios urbanos básicos; etc. Tras leer dichos reportes, constatamos que, más que de una política planificada de entrega de lotes, por lo general se trata de simples regularizaciones de construcciones ya consumadas, es decir, de tomas preexistentes, o de relocalizaciones. Finalmente, las estadísticas ofrecidas por estas fuentes suelen ser contradictorias. En cierto artículo periodístico se sostenía que se habían entregado 4200 lotes durante el 2013 (Tres líneas, 4 de julio de 2013); sin embargo, ese mismo año lxs funcionarixs reconocían que había más de 7.000 expedientes solicitando tierras, pero sólo 2.200 lotes disponibles (El Patagónico, 20 de febrero de 2013). Al ser consultado sobre dichas cifras, un empleado de la Secretaría nos respondió: “Ahh pero son números incalculables” (Entrevista a Secretaría de Tierras, 2020).

En todo caso, incluso dando por válidas

las cifras oficiales más abultadas, resulta evidente que dichos números son insuficientes con relación a la cantidad de solicitudes de vivienda, más aún si tenemos en cuenta que muchos de quienes padecen un proceso de exclusión residencial no formalizan sus pedidos frente al Estado. Esto tiene efectos en otras esferas del mercado de suelo, ya que, como sostiene Azuela (2007), la baja producción de suelo servido contribuye a la retención de la oferta y por consiguiente al encarecimiento del precio, lo que afecta a todos los aspectos del desarrollo urbano.

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

Siguiendo a Jaramillo (2009), en la introducción general del apartado sobre políticas públicas planteamos que el Estado impacta en el mercado de suelo urbano a partir de cuatro líneas. Una de ellas consiste en pensar en el Estado como agente inmobiliario, es decir, como propietario de tierras y como productor de espacio construido. En tal sentido, se torna preciso establecer la magnitud del espacio urbano disponible en la ciudad.

Clichevsky (2002) define a la tierra vacante como espacios permanentemente desocupados que se encuentran dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, plazas, o áreas ecológicas de usos públicos. Estos espacios remanentes a la dinámica urbana contrarían el principio de función social de la propiedad y su manejo podría conducir a mejorar las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar la igualdad.

Sobre los datos de tierras vacantes en el ejido de Comodoro Rivadavia, la infor-

mación obtenida mediante entrevistas en la Dirección de Catastro municipal fue contradictoria. Por un lado, el actual titular de dicha Dirección afirmaba que las tierras fiscales disponibles eran escasas. “No hay más tierras. Y después del lado del Cordón [Forestal] queda la Fracción 14 y 15; y no hay más tierras. Después todo es privado” (Entrevista a Dirección de Catastro, 2016). Por el otro, la anterior titular de dicha dependencia comentó que la municipalidad es propietaria del 16 % de las tierras del ejido (Entrevista a Dirección de Catastro, 2012).

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

De dicho análisis podemos confirmar que, en Comodoro, los vacíos urbanos se presentan como terrenos baldíos, y espacios subocupados (depósitos, estacionamientos, basurales informales, y especialmente tierra afectada por pasivos ambientales). La superficie de tierra vacante relevada para la ciudad es de 565 hectáreas; un 1 % de la superficie correspondiente a todo el ejido municipal (56681 hectáreas). Como se puede observar en la Figura N° 3.4, dentro de esa superficie

de suelo ocioso se pudieron detectar los siguientes regímenes de titularidad: 41 % pertenece a propietarios particulares, el 3 % al Estado nacional, el 3 % al provincial y algo más del 53 % es de propiedad fiscal municipal. No obstante, si bien la tierra fiscal disponible es más abundante de lo reconocido por los funcionarios entrevistados, dentro de las limitaciones para dar solución habitacional se debe reiterar que gran parte de los vacíos urbanos se encuentran afectados por distintos tipos de servidumbres, radios de seguridad de pozos petroleros, acueductos, etc.

En la *zona sur*, los vacíos urbanos se presentan como unidades de gran extensión y próximas entre sí; esta última característica permite la consolidación del notable crecimiento al suroeste de la ciudad. La superficie aproximada de grandes vacíos urbanos detectados es de 527,7 hectáreas, el 93 % del total; siendo el 42 % tierra privada, 2,6 % propiedad del Estado nacional y el 56 % tierra fiscal municipal. En este sector, la densidad demográfica es baja y predominan los macizos que oscilan entre 1 a 116 hectáreas. Por lo general, la superficie de tierra fiscal con restricciones al dominio se relaciona con la afectación

por franja de seguridad correspondiente al acueducto (del 27,50 %).

En cuanto a la *zona norte*, los vacíos urbanos se presentan de manera dispersa, en fraccionamientos de menor tamaño, y frecuentemente se ubica sobre los intersticios urbanos disponibles entre los sectores consolidados. La superficie de los vacíos urbanos es de 37 hectáreas (6,6 % del total relevado); de dicha cifra, el total de tierra fiscal municipal es de un 23 %, un 11 % pertenece a propietarios particulares, mientras que el porcentaje de superficie más importante (casi un 50 %) corresponde a propiedad del Estado nacional y provincial.

Los vacíos urbanos se ubican contiguos a los barrios consolidados, excepto en el Kilómetro 8 o barrio Don Bosco, donde los terrenos de mayor tamaño se ubican en paralelo a la empresa Petroquímica. El tamaño promedio de los vacíos urbanos oscila entre las 5 y 1 hectáreas, y las restricciones suelen estar vinculadas con la afectación de radios de seguridad de pozos petroleros abandonados; de hecho, la superficie de tierra fiscal con restricciones al dominio representa el 94.75 % del total de los vacíos urbanos.



Figura 3.4: Estado legal de tierra vacante en la ciudad de Comodoro Rivadavia. (zona sur derecha- zona norte izquierda). Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la cartografía catastral y satelital

3.4.9. Políticas de mejoramiento habitacional en Comodoro Rivadavia

Las políticas de mejoramiento habitacional abarcan distintas intervenciones sobre los barrios, desde la regularización dominial, hasta la provisión de infraestructura y servicios básicos.

En la introducción general del apartado sobre políticas públicas sostuvimos que los programas de mejoramiento habitacional tuvieron un auge a partir de 1990. No obstante, ya que Comodoro es una ciudad donde las tomas de tierras se hundieron en lo más profundo de su historia, se han llevado a cabo programas de regularización incluso antes de dicha década (aunque los mismos no necesariamente fueron denominados de tal manera); cabe recordar que muchos barrios de la zona sur nacieron como ocupaciones que, posteriormente, fueron regularizados. Por otra parte, en esta ciudad, las políticas de regularización consistieron en diversos procesos. Por un lado, las que impulsó el mismo municipio, variando entre la regularización dominial

únicamente (amparadas en la Ordenanza General de Tierras Fiscales), y los programas de consolidación y ordenamiento urbano que incluyeron el acceso a servicios básicos y un trabajo de acompañamiento social con las familias beneficiarias. Por otro lado, las intervenciones ligadas con programas nacionales, como el PROMEBA, que en varios casos operaron sobre barrios constituidos a partir de tomas de tierras.

Durante el período estudiado, en Chubut el PROMEBA desarrolló 29 proyectos, siendo la quinta provincia del país en cantidad de proyectos, y la segunda en inversión realizada (Kaminker y Velasquez, 2015)⁸⁰. En Comodoro la inversión fue de \$ 84.381.761 y se realizaron 6 proyectos en total (Tabla 3.8). Según Kaminker (2016) el PROMEBA contemplaba infraestructura pública y privada, pero esta última era muy limitada (tan sólo permitía eliminar letrinas y llegar con agua segura). En el caso de Comodoro podemos observar que las intervenciones fueron variando según el barrio en el cual se desarrollaron:

80. Las razones de este “éxito relativo” de la provincia de Chubut con relación al PROMEBA, responden al alineamiento político provincial con el gobierno nacional, a la falta de atención histórica previa a los procesos de urbanización en la región, y un equipo provincial altamente competitivo a la hora de gestionar la solicitud de los recursos. No obstante, una cuestión que Kaminker y Velásquez (2015) reconocen como perentoria a la intervención es la dinámica provincial asociada a las dificultades de acceso a la tierra y a la vivienda, y la escasa planificación habitacional para los sectores populares.

Tabla 3.8: Programas de Mejoramiento Barrial implementados en Comodoro. Total.

Barrio	Cant. beneficiarixs	Monto de inversión	Años de ejecución	Objeto de la obra
Pietrobelli - Balcón del Paraíso - Promeba I	250	\$ 662.111,50	1998	PÚBLICA: Pluviales, vial. EQUIPO: SUM. COMPLEMENTARIAS: Defensas, Varios.
M.Abásolo Quirno Costa - Promeba II	3.190	\$ 10.542.197,72	2004	PÚBLICA: Agua, Cloacas, Contenedores, Parquización, Peatonal, Pluviales, Red de Baja, Vial. PRIVADA: Agua, Baños, Cloaca. EQUIPO: SUM. COMPLEMENTARIAS: Nexo Vial, Pluvial por conducto.
Máximo Abásolo Este - Promeba I	610	\$ 3.427.960,48	2006-2009	PUBLICA: Agua, Alumbrado, Cloacas, Gas, Peatonal, Pluviales, Vial. PRIVADA: Agua, Baño C/Cocina, Baño C/N. Seco, Baños, Baños Completamiento, Cloaca, Gas. COMPLEMENTARIAS: Defensas, Nexo agua, Nexo Cloaca, Nexo Vial, Varios.
Máximo Abásolo Oeste - Promeba I	1.035	\$ 4.205.955,63	2006-2009	PUBLICA: Agua, Cloacas, Peatonal, Pluviales, Vial. PRIVADA: Agua, Baño C/Cocina, Baño C/N. Seco, Baños, Baños Completamiento, Cloaca, Gas, Varios.
Moure y San Cayetano - Promeba IV	3.715	\$ 22.775.992,46	2009 -2012	Mejoramiento hábitat con infraestructura pública, obras complementarias y mitigación.
San Cayetano y Máximo Abásolo Promeba III	17.870	\$ 42.767.543,49	2013-2015	Red de agua, cloacal, desagües pluviales, red vial, de gas, contenedores domiciliarios, paradas de colectivos, espacios verdes parquizados, defensas. Plantas de tratamientos cloacal, Red eléctrica y alumbrado público, veredas y sendas peatonales, equipamientos comunitarios, mitigación ambiental, nexos viales, cloacales, agua, gas, electricidad, forestación. mobiliario urbano general, señalética
Total	26.670	\$ 84.381.761,22		

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

Los programas beneficiaron a un total de 26.670 personas, y se llevaron adelante entre 1998 y 2015. Si tomamos los datos del Censo de 2010, el porcentaje de beneficiarios sobre el total de población fue de un 15 % de la población de la ciudad, aunque hay que tener en cuenta que los programas comenzaron en 1998, cuando la población de la ciudad ascendía a 124.000. Asimismo, si observamos el Cuadro, algunos barrios se repiten en diferentes programas, por lo cual las intervenciones que figuran como objeto de la obra en

algunos casos refieren a completamiento de redes ya existentes. En todo caso, lo planteado por Clichevsky (2010) es válido para Comodoro: la cantidad de soluciones que proveen los programas de regularización es mínima en comparación con la cantidad de gente viviendo en la informalidad.

Por otra parte, en Comodoro, todos los PROMEBA fueron realizados en barrios de la zona sur que se habían conformado a partir de tomas de tierra. En la Figura 3.5 podemos observar los sectores donde se llevaron adelante.

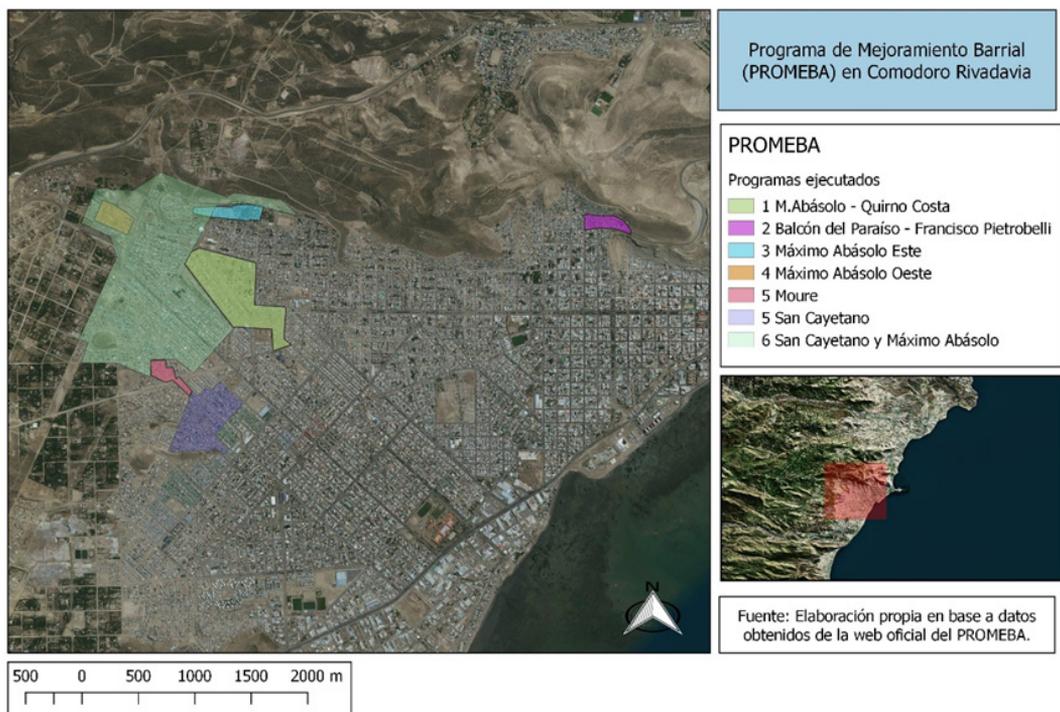


Figura 3.5. Distribución de PROMEBA ejecutados en Comodoro Rivadavia.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página oficial de PROMEBA

El sistema de elegibilidad de los PROMEBA tiende a encontrar tensiones en el territorio local. Los criterios que se utilizan incluyen aspectos sociales, económicos, dominiales, urbanos y ambientales, llegando a sumar unos cuarenta requisitos,

lo cual genera un alto grado de focalización de las acciones (Relli Ugartamendía, 2018). En primer lugar, la efectividad de los programas de regularización varió mucho en cada localidad, ya que dependió de la disponibilidad de suelo urbano de los

municipios, y/o del funcionamiento de los equipos técnicos para presentar y ejecutar proyectos. En segundo término, los exorbitantes precios de una ciudad petrolera determinaron que los fondos de los programas diseñados desde nación fueran insuficientes para cubrir lo proyectado. Lxs entrevistadxs nos comentaban que en Comodoro el dinero nunca alcanzaba, motivo por el cual en determinado momento se dejaron de elaborar nuevos proyectos (Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). Asimismo, entre los criterios de elegibilidad figura el diagnóstico social, en función del cual se deberá demostrar que al menos el 75 % de la población beneficiaria posee necesidades básicas insatisfechas. Tal como nos planteaba el equipo técnico de la Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano (DGH y OU), en el cálculo del diagnóstico social, principalmente en lo que refiere a ingresos económicos, “los parámetros no dan”; es decir, los montos de ingresos económicos por familia estipulados por la normativa nacional no se adecuan a la realidad socioeconómica local, donde los ingresos y los valores de los alquileres resultan mayores en comparación con la media nacional. En tercera instancia, algunxs funcionarixs mencionaron la dificultad para trabajar en regularización sin contar con la colaboración de la Secretaría de Tierras: “si no tenés una buena conexión con Tierra... no, no podés trabajar. Porqué Tierras te tiene que dar la tierra para que vos puedas decir bueno, yo trabajo acá y relocalizamos familias”

(Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). A su vez, cuando le consultamos sobre los efectos del PROMEBA, sostuvo que tal programa no alcanzaba a dar soluciones, ya que tomaba solo la tierra mensurada o con trámite de mensura, por lo cual la generación de suelo urbano solía recaer en el municipio, sin contar con ningún aporte nacional. Por último, al impactar negativamente en la disponibilidad de suelo, el pasivo ambiental ocasionado por la industria petrolera es otro factor a considerar no sólo en cuanto a las dificultades que tiene el municipio para la producción de suelo urbano, sino específicamente en lo que concierne al éxito de los programas de regularización. En tal sentido, un empleado de la Dirección de Catastro nos recordaba que “para los préstamos de PROMEBA... sí vos le entregas una tierra que está afectada por un radio de seguridad, el banco tampoco te da el préstamo” (Entrevista a Dirección de Catastro, 2017).

Otro de los programas implementados fue el Programa de Mejoramiento de Viviendas (PROMEVI), cuyo objetivo consistió en recuperar viviendas deterioradas por el paso del tiempo⁸¹. Desde la creación del programa en 2010 hasta el año 2016, en Comodoro se realizaron 886 mejoramientos.

En paralelo a estas iniciativas nacionales, y tomando como modelo a los PROMEBA, la provincia de Chubut lanzó un programa con financiamiento propio llamado PROMEBACH. El mismo se desarrolló entre el 2011 y 2013 a partir

81. Dependiente del ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Nacional), buscaba contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares de menores recursos, generando empleo formal y movilizandolos mercados locales de materiales en comercialización y producción.

de un programa ejecutado en el barrio comodorense Abel Amaya, y terminó beneficiando a 700 familias. Asimismo, el municipio de Comodoro implementó un Plan de Consolidación y Ampliación Urbana, elaborado por una Unidad Ejecutora Municipal conformada mediante la Resolución 0312/05. Entre sus objetivos estaba la generación de suelo urbano, los programas de lotes con servicios, y la relocalización de algunas familias, motivos que nos llevaron a incluir a dicha Unidad en el apartado anterior dedicado a las políticas de tierras fiscales. El mismo contempló procesos de regularización y reordenamiento que fueron abordados por un equipo interdisciplinario que permitía

establecer acuerdos y consensos con la población objetivo, en algunos casos se encargó de orientar los proyectos de PROMEBA, PROMEVI o Plan Federal y en otros casos, utilizando financiamiento municipal, se procedió a intervenir los asentamientos que se iban conformando. Si bien pudimos obtener un Informe de dicha Unidad, el mismo no detalla qué proyectos finalizaron y en qué períodos se llevaron adelante, por lo cual no pudimos establecer el número total de familias beneficiarias.

Sin embargo, se detallan algunos de los programas que se llevaron adelante, los cuáles recuperamos la tabla 3.9. que se muestra en la siguiente página:

Tabla 3.9.: Programas/planes municipales y nacionales de regularización y mejoramiento urbano en barrios de Comodoro Rivadavia

Programa	Año	Detalle	Barrios y flías. beneficiarias
Regularización y cierre de Programas de lotes con gestión de servicio, jornadas de Barrios	No específica	Atención a beneficiarios, gestión de servicios, acompañamiento social y ambiental, trabajo administrativo, inspecciones, reuniones	Barrio Stella Maris: 169 fam. Barrio Abel Amaya: 253 fam. Barrio San Cayetano: 397 fam. Barrio San Martín: Mz.64 12 fam. Sector Km 14: 6 fam. Total: 837 familias
Programa de Ordenamiento Urbano		Atención a beneficiarios, gestiones técnicas legales y administrativas. Reordenamiento para incorporación de servicio de energía (Mz.112), además de su incorporación a PROMEBA se debe incorporar a PROMEVI. Reordenamiento de mz.99, 98, 97 y 104 para incorporación de los servicios y regularización dominial. Sector de B° la Floresta en barrios altos se tomó conocimiento y se solicitó a vecinal llenado de planillas, corresponden aproximadamente a 110 familias.	Mzs. 112, 97, 98, 99, A, B y C sectores de San Cayetano, A, B y C sectores en Stella Maris y en Barrios Altos.
Programa de Consolidación y Regularización Dominial B° Stella Maris	Año 2009	Asiste un Aula de acompañamiento y asesoramiento Técnico Constructivo. Cierre del proyecto de ampliación urbana en más de 30 lotes.	B° Stella Maris
Programa de Consolidación y Regularización Dominial B° Máximo Abásolo	2009-2010	Asiste un Aula de acompañamiento y asesoramiento Técnico Constructivo, Ambiental y Urbano.	

Continúa en página 205 ▼

Programa de Ordenamiento y Regularización a partir de los acuerdos en asentamientos

1. Quirno Costa Mz. 20, 23 fam.
2. Quirno Costa Sector Panaderos, 6 fam.
3. San Cayetano Mz. 90, 91, 92, 13 fam.
4. San Cayetano Meseta s/ calle 1, 44 fam.
5. San Cayetano Meseta s/ calle Garcés (con conflicto); 23 fam.
6. San Cayetano Mzo. 17, 48 fam.
7. Moure mz. Centro de Salud, 5 fam.
8. San Cayetano Parcela 13 mz 101, 8 fam.
9. San Cayetano Regularización y Relocalización de 254 fam. (Asent. 2008-2009)
10. Remediación sectores relocalizados. San Cayetano: Sector Plaza, sector Ladera. Stella Maris: Sector A y Sector Cerro

Fuente: Elaboración propia, 2020 (en base a información de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano)

Según una entrevistada que se desempeñaba en la Dirección de Hábitat, con la asunción de Di Pierro como Intendente, en el 2011 la orientación política cambió y estos programas dejaron de ejecutarse. En 2016, ante un nuevo cambio de gestión, se realizó el documento “Información Diagnóstica de Barrios Populares de Comodoro Rivadavia”, el cual coincidió con la solicitud desde Nación encaminada a elaborar el RENABAP. Dicho Informe identificó los sectores de asentamientos precarios que surgieron entre 2011 y 2016⁸². Se identificaron 2861 familias viviendo en sectores de asentamientos precarios y 3698 familias viviendo en sectores

con regularización en trámite⁸³. Al estar los datos consignados por sectores dentro de cada barrio catastral, no es posible acceder a un número de asentamientos total, sino sólo a la cantidad de familias. De todas estas familias, 1045 se encontraban viviendo en sectores que estaban “bajo estudio”. Si bien los informes no aclaran a qué se refiere con esto, deducimos que se trataba de sectores que eran objeto de censos y formulación de proyectos de regularización por parte de la Dirección de Hábitat, pero que no tenían ningún proceso de regularización iniciado. Por otro lado, por lo que pudimos relevar de manera cualitativa, los

82. Si bien el Informe consigna el período 2011-2016, algunos de los asentamientos registrados comenzaron a conformarse en años anteriores, por lo cual se deduce que se quería registrar la totalidad de asentamientos que existían en 2016 y que no habían accedido a la regularización.

83. En el caso de regularización en trámite el Informe no aclara si se refieren sólo a regularización dominial o a programas de mejoramiento u instalación de servicios e infraestructura.

sectores identificados como “sectores en regularización en trámite” corresponden tanto a zonas que fueron ocupadas, como también a loteos sociales generados por el municipio, relocalizaciones y entrega de lotes sin servicios (Informe de la DGHyOU, 2016).

3.4.10. Relocalizaciones y erradicaciones: un límite difuso

Existen algunos antecedentes de erradicación en los años 1980, como el del barrio Mar del Plata o algunos sectores del denominado Balcón del Paraíso; las mismas se justificaron por cuestiones de riesgo socioambiental, e implicaron procesos de relocalización. Como constataremos en este apartado, el límite entre la erradicación y la relocalización no siempre es tan claro como suele pensarse.

En líneas generales, en Comodoro las erradicaciones se expresaron en la demolición de estructuras recién montadas, no así de viviendas consolidadas y habitadas, menos aún de barrios enteros. Una funcionaria municipal comentaba que los desalojos no son frecuentes, ya que los jueces suelen frenar tales medidas cuando en las viviendas residen niños: “donde aparece la figura del desalojo pocas veces se concreta, no sé si vi alguna en tantos años. El tema es que para mí lo que hay que evitar es el primer cerco, la primera estaca, el primer alambrado, donde ahí sí puede pasar la topadora. O sea, cuando ya esto pasó a ser el techo de una familia o de una persona, ya es imposible actuar” (Entrevista a Dirección de Catastro, 2012).

Lo afirmado no debe conducirnos a un panorama idílico de la aproximación estatal a los asentamientos populares. En pri-

mer lugar, si bien lxs jueces pueden frenar un desalojo ante la presencia de menores, no toman ninguna medida intimando al poder ejecutivo a garantizar el derecho a la vivienda y la calidad de vida de dichxs niñxs. En segunda instancia, la percepción nativa de la espacialidad establece una clara diferencia entre las tomas en tierras públicas respecto de las privadas; la condena social recae mayormente en el segundo caso (Bachiller, 2018b). Consecuentemente, cuando la toma se expande por tierras privadas, indefectiblemente comienza un proceso de judicialización con la consiguiente amenaza de desalojo. En tercera medida, hemos registrado formas encubiertas de desalojo. En conversaciones informales, al menos dos funcionarixs municipales comentaron que, en los inicios de la gestión del intendente Di Pierro (2011-2015), grupos violentos fueron contratados para incendiar las viviendas precarias ubicadas en el denominado “barrio de lxs paraguayxs”. El objetivo consistió en dar un “ejemplo aleccionador”, encaminado a “desincentivar” la proliferación de tomas de tierras (Bachiller et al., 2015a). Si bien se trata de situaciones excepcionales en la historia local de las políticas urbanas, la “quema de ranchos” ilustra cómo el Estado, que califica a los asentamientos como ilegales, en ocasiones opera desde la . Por otra parte, dichas medidas, se desplegaron en consonancia con los cambios en la ordenanza 10.417/12 de acceso a la tierra. En tal sentido, del trabajo de campo se desprende que el período 2011-2012 representó un giro en la política destinada a los asentamientos. Si bien ya en el 2008 se había generado una línea telefónica que incentivaba a lxs vecinxs a denunciar nuevas tomas, fue en el

2011-2012 cuando se potenció a la misma y se hicieron más recurrentes los levantamientos de construcciones precarias. De esta manera, el concepto de “prevención” que utilizó el municipio no se encaminó a generar suelo urbano para vivienda, sino a impedir nuevas ocupaciones. Tal lógica contó con el respaldo de los medios locales de comunicación, a partir de titulares como el siguiente: “Esta fiesta de la usurpación en Comodoro se debe terminar” (El Patagónico, 2012). En resumidas cuentas, si bien ningún funcionario quiso asumir el costo de un desalojo masivo, los discursos mostraron una mayor intolerancia frente a las ocupaciones.

Las relocalizaciones guardan relación con programas de consolidación urbana de asentamientos que requieren la apertura de calles o la instalación de infraestructura comunitaria; a su vez, en Comodoro, suelen justificarse por motivos de riesgo socioambiental. Como planteamos previamente, grandes extensiones de la ciudad se encuentran afectadas por pasivos ambientales, factor que condiciona la expansión urbana. Dicha situación afecta tanto a la ciudad “formal” como a los asentamientos; sin embargo, como veremos en el capítulo 2, el pasivo ambiental es un argumento frecuentemente adoptado por los representantes del Estado para justificar un tratamiento discriminatorio para con los asentamientos.

Hemos podido detectar una serie de dificultades asociadas con las medidas de relocalización. En primer lugar, debemos mencionar un tema ya recurrente: la responsable de la Dirección de Hábitat señaló la imposibilidad de coordinar un trabajo conjunto con la Secretaría de Tierras, siendo esta dependencia la encargada de faci-

litar tierras fiscales para la relocalización de familias (Entrevista a Dirección de Hábitat, 2016). En segunda instancia, en más de una ocasión el Municipio adjudicó un lote sin ningún tipo de infraestructura y/o servicios (tenemos ejemplos en ciertas áreas de las Fracciones 14, 15 y de los Bretes). Al contar con un reconocimiento legal, las definiciones oficiales no contemplan a dichos espacios como asentamientos; lo cierto es que tales relocalizaciones estatales han sido las causantes de la precariedad que padecen determinados barrios populares (Bachiller, 2015). Un tercer obstáculo consiste en que, luego de la relocalización, es muy probable que el espacio vuelva a ser ocupado por otras familias; ello se debe a la ausencia de un trabajo coordinado encaminado a evitar nuevas ocupaciones entre las dependencias municipales y los vecinos. Por último, las familias a las que se les asigna un terreno tienen un plazo para construir; no obstante, ya que las medidas de relocalización no incluyen un acompañamiento económico desde la municipalidad, las familias muchas veces no pueden cumplir con los tiempos, factor por el cual pueden terminar perdiendo el terreno. En definitiva, las políticas de relocalización no son integrales, ni dimensionan los contextos de alta vulnerabilidad socio-económica que enfrentan estos sectores.

3.4.11. Políticas de producción de vivienda estatal

Como vimos en la introducción, las políticas habitacionales en nuestro país se han centrado en la generación de un stock de viviendas públicas. Estos programas han recibido fuertes críticas por la forma en que se piensa el espacio de manera

fragmentada (generando barrios desconectados de las tramas urbanas), por la calidad constructiva de las viviendas (que suelen degradarse en pocos años), etc.

A pesar de las reiteradas solicitudes de entrevistas, no fue sencillo conseguir estadísticas oficiales actualizadas del IPV y DU. Tal es así que, en una de estas recorridas en búsqueda de datos, un funcionario se refirió al IPV y DU como el “impenetrable” (Registro de campo, 2019). Luego de casi un año obtuvimos las auditorías realizadas por el FONAVI al IPV y DU de Chubut, pero no así los informes específicos sobre la localidad de Comodoro. La ausencia de respuestas se liga con el concepto de opacidad estratégica planteado en otras secciones del libro; a su vez, se contextualiza en diversos juicios por corrupción a funcionarios del IPV y DU. A partir del análisis de las auditorías y del seguimiento de noticias en medios periodísticos, pudimos acceder a un Informe elaborado por dos arquitectos de la Institución, a pedido de un legislador de la provincia de Chubut⁸⁴, en el cual se detallaron las obras por localidad.

El IPV y DU es el encargado de manejar todos los fondos y programas implementados desde Nación; por lo tanto, en sus registros aparece el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) lanzado en 2004, como también los Programas de Mejoramiento como PROMEBA, PROMHIB y otras operatorias menores. Los datos que conseguimos nos permiten confirmar la insuficiente respuesta estatal en materia de vivienda. Entre 2003 y 2015, el organis-

mo construyó y asignó 2862 viviendas en la localidad, lo cual nos da un promedio de 220 viviendas por año.

Para 2010, 10.953 familias comodorenses se encontraban inscriptas en el IPV y DU esperando una solución habitacional, cifra que la convertía en la ciudad con más requerimientos de Chubut; ahora bien, en el 2011 sólo se entregaron 106 unidades (Tabla 3.10). En un sentido similar, una nota de un periódico comodorense alegaba que, pese a ser la ciudad más poblada de la provincia, Comodoro es una de las menos favorecidas en la distribución de planes habitacionales (Prensa del pueblo, 15 de febrero de 2017).

Los criterios de adjudicación del IPV y DU fueron cambiando con los años, pero formalmente siempre se priorizó a los solicitantes que no contaran con otra propiedad inmueble en la provincia. Ahora bien, hubo denuncias sobre el incumplimiento del organismo en cuanto a leyes nacionales y/o sobre cómo se entregaron viviendas, utilizando criterios discrecionales definidos por los municipios. Esto se refleja en las conclusiones de algunas auditorías del FONAVI.

En 1995 hubo una reforma del FONAVI, instrumentada por la Ley 24.464, que autorizó a este organismo a descentralizar la ejecución de sus acciones a municipios, comunas y entidades sin fines de lucro (cooperativas, mutuales, organizaciones gremiales y ONG) (Cuenya, 2000). Con relación al IPV y DU, dicha medida posibilitó un crecimiento en la participación de

84. El informe aparece en los medios el mismo mes en que se producen detenciones por causas de corrupción en la provincia de Chubut, en el IPVyDU y en otras dependencias (La Nación, 2018).

tales instituciones y habilitó nuevas configuraciones de actores. En publicaciones previas se señaló que las operatorias con entidades intermedias terminan hegemonizando los planes que impulsa el IPV y DU; así, de las 381 casas planificadas por esta entidad para el 2017, el 43 % se encontraban reservadas para los Sindicatos de Camioneros y de Petroleros (Bachiller, 2019). Por otra parte, encontramos una amplia gama de opciones: proyectos financiados por el IPVyDU pero operados por sindicatos (por ejemplo, el Barrio Petroleros Privados en el Cordón Forestal); otros en los que los sindicatos gestionan las tierras ante el municipio y luego se encargan de mensurar e instalar los servicios y construir las viviendas (Barrio del Sindicato de petroleros jerárquicos en Kilómetro 5); casos en los que las cooperativas gestionan la tierra y luego articulan con el IPVyDU para su urbanización (Cooperativa 9 de agosto en Kilómetro 14); etc. La descentralización y terciarización de la gestión del suelo y la construcción de viviendas por parte del IPV y DU hacia las entidades intermedias, conlleva una variedad de situaciones que obstaculizan la posibilidad de establecer criterios de planificación que rijan al conjunto urbano (para nuestra investigación, implicó la dificultad de obtener estadísticas sobre el desarrollo urbano local); a su vez, el acaparamiento de las escasas viviendas sociales construidas por parte de dichas entidades intermedias, dificulta aún más las posibilidades que los sectores populares tienen de acceder a un hogar.

En entrevistas realizadas a “beneficiarios” de las cooperativas, constatamos el nivel de informalidad con el que dichas entidades suelen operar. La gente firma un acuerdo para comenzar a pagar cuotas

del terreno, y una parte de las mismas se destina a la administración de la cooperativa (Vazquez, 2020). El problema es que los procesos son muy largos, llegando a demorar entre 15 y 20 años en la entrega de un lote con servicios. Cuando las cooperativas se manejan con el financiamiento del IPV y DU, la construcción se realiza más rápido, pero, entonces, los requisitos de los beneficiarios son los que establece este organismo.

Más allá de los registros de cantidad de viviendas otorgadas, es necesario mencionar la precariedad de muchas de estas construcciones. En el relevamiento de noticias, constatamos numerosas denuncias sobre la calidad constructiva de las viviendas (ADN Sur, 22 de julio de 2020; ADN Sur, 24 de julio de 2020). A su vez, el hecho de tener que adaptar las políticas de vivienda a los presupuestos locales, ha provocado la provisión de menos respuestas habitacionales y de menor calidad, lo cual también generó procesos de urbanización poco sostenibles en el largo plazo. Tales situaciones reflejan una problemática estructural de las políticas habitacionales de construcción de viviendas en nuestro país (Del Río, 2012).

Tabla 3.10. Programas y planes de vivienda en Comodoro (2003-2015).

Viviendas entregadas por año y programa			
Año final de obra	Nro. viviendas	Programa	Contratistas
2005	264	Reactivación II	Torraca; Rigel; Freile; Auda; Sandoval
2006	411	Federal I	Rigel; AUDA; Freile; Torraca
2007	577	Federal I	Ledesma; Sandoval; Rigel; AUDA; Gresuco; Freile
2008	141	Federal I	Ledesma; UTE: RAMON LEDESMA CONSTRUCCIONES - EQUIVIAL S.A.
2009	14	Federal I	HABITAR S.R.L.
2009	130	Federal II	AUDA; Freile; Gresuco
2009	1	Ampliación viv. discapacitado Provincia	Ranguinao
2010	399	Federal II	Ledesma; Sandoval; Gaia; Rigel; AUDA
2011	106	Federal Reconvertido	AUDA; Ledesma; Freile; Gresuco
2012	162	Federal II	Freile; Rigel; Sandoval Rave Ingenieros Civiles
2012	100	Federal Reconvertido	Gresuco; Coinar; Rigel; Torres; AUDA
2013	43	Federal Reconvertido	Ledesma; Rigel
2013	1	Ampliación viv. discapacitado Provincia	Cacema
2013	75	Plan provincial de viviendas	AUDA; Torres
2013	3	Provincia	VIVIENDAS BAHÍA BLANCA S.A.
2014	351	Plan provincial de viviendas	Rigel; Ledesma; Freile; Gresuco; AUDA
2014	83	Techo digno	Freile; AUDA
2014	1	Ampliación viv. discapacitado Provincia	JNR OBRAS Y SERVICIOS
Total	2862		

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de un Informe elaborado por Ixs architectxs Edgardo Lanús y Paula Cañadas, a solicitud del presidente del bloque cambiamos en la legislatura, Eduardo Conde, 2017.

3.4.12. El ínfimo impacto del sistema de créditos hipotecarios en el acceso al suelo y la vivienda

En un sistema donde la asignación de recursos se regula mediante el mercado, se supone que uno de los mecanismos

centrales de acceso a una vivienda consiste en la promoción masiva de créditos hipotecarios. En países como España, Inglaterra o Estados Unidos, la crisis del 2008 nos dejó una lección en cuanto a la fragilidad de un modo de organización social basado en el endeudamiento colecti-

vo (Rolnik, 2017). A diferencia de dichos países, en Argentina los desalojos estadísticamente no se asociaron con la “crisis de las hipotecas”; como veremos en este último apartado, ello se explica debido a la insignificante incidencia del sistema de créditos hipotecarios como mecanismo de financiación del acceso a la vivienda.

En la sección dedicada a créditos del Informe obtenido del IPV y DU entre 2003 y 2015, se desprende que los créditos iniciados para Comodoro fueron 105 en total, lo que da un promedio de 8 por año. No fue sencillo obtener datos sobre el sistema de créditos hipotecarios para la compra de lotes o viviendas. Las bancas privadas son reticentes a brindar información, por lo cual no nos fue posible conseguir estadísticas sobre la cantidad de créditos otorgados por los diferentes bancos. Por otra parte, las tasas más accesibles suelen ser las de los bancos estatales; por consiguiente, en el marco del proyecto realizamos entrevistas a directivos del Banco Nación y del Banco Chubut. Asimismo, a nivel de créditos otorgados por el Banco Chubut, logramos acceder a los datos publicados por el Banco Central de la República Argentina, pero únicamente desde 2016 y a nivel provincial. Si bien tales datos no coinciden con el período de nuestro estudio, nos sirven para confirmar nuestra hipótesis sobre la insuficiencia de créditos hipotecarios. Así, en el 2016 se otorgaron 1264 préstamos hipotecarios, mientras que en el 2017 hubo 1836 préstamos. Recordando que estas cifras son provinciales, y por lo tanto no discriminan específicamente la asignación de créditos para Comodoro, las mismas nos permiten confirmar que se trata de números insignificantes en función de las necesidades habitacionales de la ciudad.

Tal como se sostuvo en capítulos anteriores, los empleadxs o empresarixs inmobiliarixs coincidieron en afirmar la irrelevancia de los créditos bancarios en sus transacciones inmobiliarias. En tal sentido, alegaron que el precio de las propiedades no se corresponde con los valores otorgados mediante créditos hipotecarios (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2016). Más aún: aludiendo recurrentemente a los impactos de la industria extractiva, los representantes del mercado inmobiliario plantearon que los créditos no se adaptan a los precios locales, sino que responden a los parámetros de otras zonas del país. “Están pensados siempre para lo que es el norte del país, Buenos Aires para arriba, La Plata, que tiene la gente... máximo, no sé, un millón de pesos. Eso acá no va. No puede ir ni para el terreno” (Entrevista a Inmobiliaria G, 2017). A su vez, en este punto debemos contemplar los requisitos solicitados para acceder a un crédito. Por un lado, en un país que posee una tasa de informalidad del 48 %, los requisitos formales dejan afuera a un porcentaje altísimo de la población. Por el otro, para conseguir un crédito acorde a los precios del mercado inmobiliario comodorense, se torna preciso contar con ingresos muy superiores a la media. En definitiva, el sistema de créditos sólo presta dinero a quien ya lo tiene.

En la introducción del apartado se sostuvo que, durante las gobernaciones kirchneristas, el PROCREAR representó la principal política de créditos hipotecarios. En Comodoro, a través del plan PROCREAR accedieron a la primera etapa del sorteo nacional 1.167 interesados, de los cuales 382 presentaron solicitudes concretas; en abril del 2013, sólo 266 créditos habían sido aprobados, mientras que el número

de proyectos en construcción se reducía a 215 (El Patagónico, 24 de abril de 2013). Así, entre 2012 y 2018, en Comodoro sólo se concretaron 267 proyectos a través de tal programa. Por otra parte, entre los proyectos ejecutados, el porcentaje más significativo fue para construcción de vivienda (99), el resto se dedicó a compra de materiales, ampliación de viviendas o refacción. En todo caso, para una ciudad cuya población ronda los 200.000 habitantes, y considerando las necesidades habitacionales mencionadas previamente, dicho número es muy insatisfactorio. Además, comparando con otras localidades del país, en Comodoro Rivadavia el impacto del PRO-CREAR en términos urbano-territoriales, económicos y sociales, fue muy acotado. Al ser consultada sobre este tema, la presidenta de la Cámara Inmobiliaria de la ciudad resumió la situación del siguiente modo: “te la hago cortita: fue nulo” (Entrevista a la Cámara Inmobiliaria, 2016).

En un estudio cualitativo centrado en entrevistas a informantes claves y a adjudicatarios del programa, se analizaron las dificultades que tuvo un programa diseñado a nivel nacional a la hora de implementarse en una ciudad petrolera (Vazquez, Kaminker y Hiller, 2020). En primer lugar: la mayoría de los solicitantes del PRO-CREAR quedó descartada por no poder acceder al suelo. A partir de 2013 se abrió la línea de construcción más compra de terreno, la cual permitió comprar lotes que valieran hasta \$ 150.000. Lxs entrevistadxs coincidieron en que, incluso alejándose del centro urbano, con ese valor era casi imposible acceder a terrenos. El segundo obstáculo mencionado consistió en la titularidad de la tierra; de acuerdo a las estimaciones de quien se desempeñó como Subsecretaria

provincial de Planeamiento del Ministerio de Infraestructura (2011-2015), al menos un tercio de la población de la ciudad vive en terrenos sin adjudicación de titularidad (Vazquez, Kaminker y Hiller, 2020). En tercera instancia, se señaló que la falta de articulación entre los diferentes niveles gubernamentales fue otra de las razones por las cuáles el programa representó una “oportunidad perdida”. Finalmente, se destacó el peso del capital relacional a la hora de conseguir terrenos; gracias a sus contactos personales, lxs NyC son quienes tuvieron mayores posibilidades de acceder a los productos ofrecidos por el PRO-CREAR.

En resumidas cuentas, los distintos sistemas de créditos hipotecarios no tuvieron ninguna relevancia a la hora de mitigar las enormes dificultades de acceso al suelo urbano que padece un porcentaje significativo de la población, así como evidenciaron limitaciones que nos fuerzan a repensar cuestiones estructurales ligadas con la regulación política del mercado de suelo urbano. La escasa incidencia del sistema de préstamos hipotecarios a nivel nacional, se agravó aún más en una ciudad bajo el impacto de un *boom* petrolero. Expulsados por un mercado del suelo especulativo, y sin políticas eficaces de regulación del suelo y acceso a la vivienda, un amplio porcentaje de la población constantemente se ve forzado a desplegar estrategias informales para acceder a un espacio donde residir en la ciudad.