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
Ailín Hernando
Pablo Marigo
Tomás Guevara
Eugenia Cavanagh
Victor Damián Medina

PATAGONIA

Ed. UNPA Ediciones UNPAedita
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

UNPA Universidad Nacional de la Patagonia Austral

© 2022 Ediciones Universidad Nacional de la Patagonia Austral

UNPA
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL

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.

RECTORADO
Av. Lisandro de la Torre N° 860
Río Gallegos (CP. Z9400JZR)
Santa Cruz
Argentina

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

www.unpa.edu.ar

UNPA
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

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

Ed. UNPA
Ediciones UNPAedita
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

UNPA
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. Z9400JZR)
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
Ailín 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 Bachiller / Natalia Usach / Magali Chanampa / Bianca Freddo *106*
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 | Santiago Bachiller / Letizia Vásquez / María Laura Carrasco *185*
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 *258*
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 | Maria Laura Carrasco | Bianca Freddo | Pablo Marigo

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

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas 315
Fuentes secundarias 334
Fuentes periodísticas 335

Anexo cartográfico

- San Carlos de Bariloche *339*
- Cipolletti *350*
- Comodoro Rivadavia *357*

Autores y Autoras 369

El único derecho es estar

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

#. Introducción general a la obra

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

*Santiago Bachiller[1]

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

El acceso a la tierra constituye uno de los principales problemas sociales contemporáneos, afectando con particular virulencia a los sectores populares. En nuestro continente, la toma de tierras no ha sido una excepción sino una norma, hasta tal punto que las mismas fueron caracterizadas como "la forma latinoamericana de producir espacio urbano" (Fernándes, 2008). El propósito de esta obra consiste en caracterizar las dificultades de acceso al suelo que padecen los sectores populares en distintas ciudades patagónicas, así como ciertas estrategias informales de acceso al suelo urbano y disputas por el reconocimiento del "derecho a la ciudad" (Oszlak, 1991, Catenazzi y Reese, 2010).

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

1. En este capítulo Natalia Usach colaboró en la elaboración de los gráficos y el análisis del informe Reporte Inmobiliario.
2. PICT Nº 2015-1293, Tipo D, "Procesos de conformación del hábitat popular a partir de las tomas de tierras y la autopromoción de la vivienda en Patagonia", dirigido por el Dr. Santiago Bachiller.

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

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

Por otra parte, es de destacar que la mayor parte de la bibliografía académica sobre tomas de tierras tuvo a la provincia de Buenos Aires como epicentro. En Patagonia, la información disponible sobre la materia surge de notas periodísticas, o de estadísticas básicas (que por lo general no han sido sistematizadas) generadas por las instancias de gobierno provincial y/o municipal. La literatura sociológica sobre el tema es relativamente escasa, aunque recientemente diversos investigadores han comenzado a realizar estudios sobre la materia (Giaretto, 2010a, 2018; Bachiller, 2018a; Vazquez y Bachiller, 2019; Kaminker y Velázquez, 2020; Bachiller et al., 2015; Diez Tetamanti, 2013; Guevara, Marigo y Wallace, 2018; etc.). Por otra parte, la sobrerrepresentación del conurbano bonaerense en la producción académica sobre la materia, se traduce en un riesgo de sociocentrismo. Categorías que fueron pensadas para un escenario particular suelen ser tratadas como universales y son traspoladas sin las debidas mediaciones a escenarios muy diferentes (en nuestro caso, el patagónico). Una de las metas implícitas de esta obra consiste en discutir si los ejes a partir de los cuales autores como Merklen (2010) o Varela y Cravino (2008) caracterizaron al fenómeno de la toma de tierras en el conurbano bonaerense (la planificación y organización del espacio, la desocupación y pobreza material, la identidad barrial asumida en oposición a "la villa" y "a los villeros", etc.) son pertinentes en el contexto patagónico.

Urbanización popular y asentamientos informales en América Latina

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

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

Entendemos al acceso al suelo urbano no sólo como la posesión de un terreno, sino como la solución del problema habitacional, ya que se trata del derecho humano de poder tener un hábitat digno En tal sentido, la urbanización popular es el resultado de la vulneración del "derecho a la ciudad" (Lefevbre, 2013) que padecen millones de personas. En una relación tensa con los procesos de urbanización organizados con predominio de la lógica capitalista de ganancia y de la lógica política del Estado, la "urbanización popular" engloba una enorme diversidad de modalidades informales de acceso y construcción del hábitat popular: tomas de edificios y fábricas abandonadas, conformación de barrios populares que recibieron distintas denominaciones (villas, asentamientos, etc.), personas en situación de calle, etc. Según algunos autores, la ciudad "informal" involucra a casi la mitad de la superficie y de la población de las metrópolis Latinoamericanas (Duhau en Nardin, 2021). A su vez, la informalidad, ya sea laboral o en lo que respecta a la vivienda, debe interpretarse como una estrategia de autosuministro para reducir el peso monetario del consumo[3].

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

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

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

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

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

La bibliografía sobre la relación entre el Estado y las tomas de tierras es extensa, desborda las posibilidades de esta introducción. Aquí nos limitamos a recordar que las percepciones sobre las tomas (los procesos) y los asentamientos (los espacios resultantes), en gran medida están moldeadas por el punto de vista jurídico. El Estado ha sido el principal promotor de un enfoque legalista cuya primera definición de los asentamientos es que los mismos violan uno de los principios sacralizados en nuestras sociedades (capitalistas): la propiedad privada[4]. Para ser más precisos, y tal como sostiene Nardin (2021), los asentamientos condensan múltiples "es"/"irregularidades" ligadas con cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etc.); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancia para espacios públicos, disposición de calles, etc.); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas y/o contaminadas, etc.); de hecho, el proceso de ocupación en sí mismo suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal, factor que favorece las representaciones sociales estigmatizantes tantas veces presentes en las políticas públicas. Es por tales motivos que los asentamientos fueron definidos como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2009). Tal carencia de estatus implica una forma específica de acceso a la ciudad marcada por la falta (o la atenuación) de derechos de ciudadanía. Al priorizar los criterios jurídicos, el Estado (y los medios de comunicación) descalifican a los residentes de los asentamientos como "intrusos" que transgreden las leyes y la moralidad; entonces, surgen categorías peyorativas como las de "ocupantes" o "usurpadores", que dejan un estrecho margen de negociación y réplica a quienes viven en dichos sitios socialmente desacreditados (Bachiller, Baeza, Vazquez, Freddo y Usach, 2015a).

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

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

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

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

Sobre conformación de asentamientos y "la lógica de la necesidad" (Abramo, 2009), las investigaciones prestaron especial atención a la organización de la población y la planificación del espacio (Merklen, 2010; Cravino, 2009; Izaguirre y Aristizábal, 1988; etc.). Asistimos a procesos donde la autoconstrucción y/o la autoayuda de las viviendas se basan en diversas formas de solidaridad barrial; donde la amenaza del desalojo solo puede ser exorcizada colectivamente; en los cuales, a diferencia de las urbanizaciones formales, la integración urbana sólo se consigue negociando y peleando conjuntamente contra el Estado. Con sagacidad, Abramo (2009) señala que no es casual que la literatura latinoamericana sobre asentamientos haya surgido estudiando movimientos sociales para recién luego virar hacia el urbanismo. De modo similar, algunas investigaciones se centraron en el concepto de producción social del hábitat: en las mismas, el eje estuvo puesto en los procesos de autogestión y participación propios del hábitat popular (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales, 2007).

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

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

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

El kirchnerismo fue caracterizado como un intento de salida neokeynesiana de la crisis estructural en que estaba sumido el país. Entonces, la política de construcción de viviendas se instaló como un tema clave en la agenda nacional; ahora bien, antes que ser definida en función de criterios urbanos más amplios, la construcción masiva de vivienda fue contemplada como un mecanismo que permitiría dinamizar la producción y el empleo. Así, la posconvertibilidad implicó el regreso al paradigma estatal de provisión de viviendas "llave en mano" (Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012). También se experimentó un proceso de reorganización institucional recentralizador, ligado con la creación del "Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios", bajo el cual se agruparon los distintos programas habitacionales. El Estado recuperó sus responsabilidades en cuanto a políticas habitacionales, revirtiendo la lógica descentralizadora de la década previa (Rodríguez, 2010); por otra parte, la tendencia recentralizadora no negó la importancia de los gobiernos locales que, en cuestiones como la gestión del suelo, ocuparon un papel relevante en la implementación de los programas habitacionales (Cravino, Del Río; Graham y Varela, 2012). A su vez, el "Programa Federal de Construcción de Viviendas" (PFCV) fue, sin duda alguna, la estrella del flamante Ministerio. Bajo su órbita, se ejecutaron 1.246.429 soluciones habitacionales, cifra inédita en la historia del país[5]. Además, el PFCV tuvo el mérito de apuntar al déficit habitacional cualitativo, un factor históricamente descuidado en Argentina, ya que el 49 % de las obras apuntaron al mejoramiento habitacional (Nardin, 2021).

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

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

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

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

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

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

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

Los diversos apartados que componen este libro pretenden desentrañar cómo el escenario de posconvertibilidad nacional recién esbozado se materializó en la región patagónica, condicionando las posibilidades de acceso al suelo urbano. Antes de pasar a los capítulos dedicados a tal análisis, quisiéramos remarcar un aspecto de la época que aún no ha sido mencionado, y que resulta clave para el caso patagónico. Svampa (2011) caracteriza la transición de la década del 1990 a la del 2000 como el pasaje del "Consenso de Washington" al "Consenso de los *Commodities*"; según dicha fórmula, la posconvertibilidad significó asumir un estilo neodesarrollista extractivo (en líneas generales, esta afirmación es extensible a Latinoamérica), basado en la sobreexplotación irresponsable de los recursos no renovables, aceptando como destino el orden geopolítico mundial que nos reserva un lugar de simple exportador de naturaleza. El "Consenso de los *Commodities*" tuvo como contrapartida la intensificación de las disputas por la tierra y la vivienda, la defensa de los territorios de los pueblos indígenas ante el avance de los agronegocios, o la proliferación de asambleas contra la megaminería en distintos puntos del país.

Algunas líneas sobre la metodología de investigación

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

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

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

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

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

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

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

En definitiva, la comparación nos permite elaborar premisas que se pueden generalizar. En esta obra, el método comparativo apuntó a: 1) detectar especificidades ligadas con las dificultades de acceso y con las tomas de tierras propias de cada localidad; examinar lo sucedido en otros núcleos urbanos, fue el mejor modo en que cada uno de los investigadores pudo profundizar en los rasgos distintivos de la conformación de asentamientos de su ciudad de residencia; 2) establecer denominadores comunes en la región patagónica, en función del modo en que las dificultades de acceso al suelo y las tomas de tierras se desarrollan en otras zonas del país; 3) tomar distancia de lo planteado por la bibliografía especializada sobre este tema, la cual, por haber sido mayormente producida en el ámbito del conurbano bonaerense, no siempre es aplicable al ámbito patagónico.

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

perspectiva que tal sector tiene sobre las políticas de viviendas.

A diferencia de lo que nos ocurriera con las entrevistas llevadas a cabo con personas que protagonizaron las tomas de tierras, e incluso hasta cierto punto con funcionarios estatales, debemos destacar los obstáculos que encontramos a la hora de obtener información por parte de quienes se desempeñan en el mercado inmobiliario. Incluso cuando nos concedieron las entrevistas solicitadas, fue prácticamente imposible obtener números, datos cuantitativos que objetiven el volumen de lo construido/comercializado, el tamaño de la empresa (la cantidad de operarios, la cantidad de viviendas construidas o comercializadas por año y/o en los últimos años), etc.; en algunos casos nos pidieron leer el guión de la entrevista previamente, no grabarla, o incluso borrar el audio registrado. A modo de anécdota etnográfica, recordamos como el expresidente de la Cámara Inmobiliaria de Comodoro se lamentaba pues las empresas sistemáticamente se niegan a entregarles "información sensible". En tal sentido, a lo largo del proyecto fuimos construyendo la noción de "opacidad estratégica": en ciertas instituciones, la falta de datos, su no sistematización, o la falta de voluntad por hacer públicos los datos, resulta sustancial para mantener un modus operandi que tiene mucho por esconder. Por lo recientemente expuesto, la información cualitativa recolectada se complementa con fuentes secundarias privadas; en concreto, consideramos los relevamientos de precios de alquiler y de venta efectuados por Reporte Inmobiliario en el interior del país[7].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, para un estudio que pretende debatir con una bibliografía especializada que mayormente fue generada en el ámbito del conurbano bonaerense, resulta indispensable aclarar un límite (a veces infranqueable) compartido en las tres localidades: el Estado prácticamente no genera información sobre las problemáticas urbanas en general, y sobre los asentamientos en particular. En ocasiones, la escasa información existente no ha sido sistematizada, se pierde con la salida de una gestión, o los funcionarios se niegan a hacerla pública. Cuando leemos tesis o artículos de investigadores procedentes del Ámbito Metropolitano de Buenos Aires (AMBA), quedamos sorprendidos ante la cantidad y calidad de las estadísticas disponibles para sus estudios. Una etnografía del Estado debe dejar constancia que en ninguna de las tres ciudades patagónicas contamos con tales facilidades; de hecho, en ocasiones fueron los propios funcionarios municipales quienes nos solicitaron a los investigadores datos puntuales que ellos desconocían.

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

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

Etnografiar al Estado equivale, en ocasiones, a sumergirse en el mundo de los secretos oficiales, pues "un elemento integral de ese poder es la habilidad bastante conspicua de retener información, negar la observación y dictar los términos del conocimiento. Para la sociología del Estado, sería importante simplemente recoger, documentar y tratar de dar sentido a las experiencias de los sociólogos a este respecto" Abrams (2015:24). Quien realiza aproximaciones etnográficas al Estado, y en este estudio descubrimos que esta afirmación es extensible a quienes se desempeñan en el mercado de la construcción e inmobiliario, suele tener la sensación de un equilibrista: ¿cómo obtener información cuando uno puede ser percibido como una potencial amenaza? Decimos que somos una potencial amenaza pues el Estado posee cierto poder, y el mismo en parte se sustenta gracias a la confidencialidad oficial. Citando nuevamente a Abrams (2015:27): "el hecho de que alguien pueda imponer un secreto es, sin duda, la evidencia de que esa persona tiene poder y, también, de que tiene algo que ocultar".

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

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

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

La observación participante representa la principal técnica de investigación en antropología social, e implica que la conducta debe considerarse en su contexto, durante períodos largos de tiempo, en un marco de referencia lo más global posible, y no sólo desde el punto de vista del investigador, sino también de los sujetos y grupos sobre los cuales se centra la investigación (Guber, 2004). En nuestro estudio, la observación participante se focalizó en los asentamientos privilegiados por los distintos investigadores para cada una de las localidades patagónicas relevadas. Un potencial de la etnografía consiste en destacar el punto de vista nativo (Guber, 2004); consecuentemente, el tercer apartado otorga un espacio central a las explicaciones nativas referidas a la participación en las tomas de tierras. Si lo que las personas dicen y hacen depende de su modo de interpretar la realidad, nuestro intento de caracterizar las prácticas sociales debe priorizar el significado que tiene la vida social para las personas en cuestión. Recuperar el punto de vista nos permitió una mejor comprensión de la racionalidad subyacente en los discursos y prácticas de quienes residen en zonas urbanas relegadas que surgieron mediante la ocupación de tierras. Entonces, las preguntas apuntaron a desentrañar cómo estas personas valoran el sitio donde habitan en función de su biografía residencial. En definitiva, observar los modos en que las personas utilizan, se apropian y resignifican las distintas zonas que conforman los asentamientos informales, implicó aproximarnos al sentido que estas personas otorgan a la toma de tierras en tanto mecanismo informal de acceso al suelo urbano.

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

Como plantea Shore (2010), los estudios clásicos sobre políticas públicas fueron criticados por conceptualizar a los procesos de formulación de políticas como procesos lineales con una lógica vertical descendente (van "de arriba hacia abajo"), donde las políticas comienzan con la formulación y terminan con la implementación. Por el contrario, resaltamos la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de las políticas (el "ensayo y error" como fórmula analítica recurrente a lo largo de esta obra), junto a las maneras ambiguas y las disputas que los residentes de los asentamientos entablan con el Estado. La reflexión sobre dichas disputas nos enseña que, en los asentamientos, los habitantes no son seres pasivos que reciben una política, sino actores fundamentales en la "urbanización" de sus barrios. Entonces, siguiendo los preceptos tradicionales de la antropología, nos enfocamos en cómo los residentes de los asentamientos otorgan sentido a las políticas ("puntos de vista nativos"). Volviendo a Shore (2010:29): "para comprender por qué funcionan o no las políticas, necesitamos saber algo sobre cómo estas son recibidas y experimentadas por las personas afectadas". La observación participante, en tal sentido, se convirtió en una técnica fundamental para relevar las reuniones de vecinos organizadas en torno a "las mejoras del barrio", así como otras prácticas aparentemente "no políticas" pero significativas para la vida comunitaria. A través de la observación participante es posible detectar una serie de redes informales y dinámicas que no siempre son percibidas mediante una encuesta o entrevista, lazos que, si bien pueden ser tenues, resultan vitales para los procesos de "urbanización" de los asentamientos (Bachiller, 2015). A modo de ejemplo, en los tres estudios se evidencia que la "urbanización" de los asentamientos en muchas ocasiones depende de negociaciones informales entre los referentes barriales y distintas figuras de peso ligadas con diversas facciones político partidarias; la permanencia prolongada en el territorio es la que permite registrar tal tipo de información.

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

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

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

Organización de la obra

La presente obra se organiza sobre la base de cuatro apartados más una conclusión final. El primer apartado es el más breve: se trata de una primera caracterización de cada una de las localidades que componen el estudio. Entonces, aportamos información sobre la ubicación de Comodoro Rivadavia, San Carlos de Bariloche y Cipolletti, una breve reseña sobre la historia y el perfil productivo de estas ciudades, datos demográficos como la tasa de crecimiento poblacional, los flujos migratorios, el nivel de desempleo, pobreza o de necesidades básicas insatisfechas, etc. En tal sentido, destacamos la evolución de las estadísticas ligadas con el déficit habitacional, así como establecemos una primera aproximación sobre la presencia de asentamientos en cada localidad.

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

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

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

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

El tercer apartado gira en torno al papel del Estado en los procesos de conformación del hábitat popular en las tres localidades patagónicas priorizadas. Dicha sección ofrece precisiones conceptuales sobre la relación Estado, políticas públicas y urbanización. Anticipando la definición adoptada en dicha sección sostenemos que, si bien el Estado cumple el papel de garantizar ciertas relaciones sociales y requerimientos básicos para la reproducción del capital, el mismo no debe ser concebido como un mero instrumento de dominación; el Estado se encuentra atravesado por las luchas sociales, por lo cual lejos está de ser una entidad monolítica (O'Donnell, 1978; Oszlak y O'Donnell, 2011; Thwaites Rey, 2010). Por consiguiente, seguimos la propuesta de Álvarez y Bonnet (2018) en cuanto a indagar la racionalidad estatal como un proceso de ensayo y error entre los requerimientos del capital y una acción pública estatal dinámica, afectada por el impacto de ciertos problemas sociales, así como por la correlación de fuerzas entre los distintos grupos sociales (Del Río, Vertiz y Ursino, 2013).

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

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

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

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

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