

EL ÚNICO DERECHO ES ESTAR

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



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

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

Libro digital, PDF

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

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

© 2022 | UNPAedita |

Primera Edición Digital: Octubre 2022

Diseño, Diagramación y Puesta en Página | Rogelio Corvalan



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

© 2022 Ediciones Universidad Nacional de la Patagonia Austral

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



El único derecho es estar

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

Santiago Bachiller (Director)

Natalia Usach

Letizia Vazquez

Magali Chanampa

María Laura Carrasco

Bianca Freddo

Mariana A. Giaretto

Ailín Hernando

Pablo Marigo

Tomás Guevara

Eugenia Cavanagh

Victor Damián Medina



Ediciones UNPAedita

Universidad Nacional de la Patagonia Austral



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL

Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Autoridades

Rector | **Ing. Hugo Santos Rojas**

Vicerrectora | **Prof. Rosana Puebla**

UNPAedita

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

Publicación Electrónica

© 2022 | UNPAedita |
Primera Edición Digital: Octubre 2022

RECTORADO

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

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

www.unpa.edu.ar



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
--------------------------	------------

El único derecho es estar

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

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

2.1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La expansión de diversos programas estatales de vivienda (Programa Federal de Viviendas, Procrear, etc.; los mismos serán contemplados en el próximo apartado) no redujo, sino que agravó dicho escenario (Cravino, 2012; Del Río, 2012). En gran parte, ello se debió a que los gobiernos kirchneristas no concibieron a la construcción como un aspecto clave del desarrollo urbanístico, sino como el puntal que permitiría la reconstitución del tejido productivo, el empleo y el mercado interno. Juan Pablo Del Río, Federico Landarg y Diego Arturi (2014) afirman que, entre el 2002 y el 2008, el sector de la construcción creció un 19,3 %, duplicando la tasa de crecimiento del conjunto económico. La acción pública fue clave en tal crecimiento, ya que la Inversión Bruta Pública en construcción tuvo un incremento del 303 % entre el 2002 y el 2005, mientras que la Inversión Bruta Privada aumentó el 86 %. A ello hay que sumar la elevada rentabilidad, especialmente del mercado inmobiliario, ya que los costos se pesificaron mientras que las ventas continuaron dolarizadas. Todo ello llevó a que la inversión en suelo haya sido una de las más rentables en el período²⁶.

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

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

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

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

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

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

26. En el período 2001-2010, el plazo fijo tuvo una variación porcentual en pesos de 164 %, el dólar de 296 %, la inflación acumulada ascendió a 454 %, mientras que el incremento del precio promedio del m² fue del 502 % (Del Río et al., 2014).

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

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

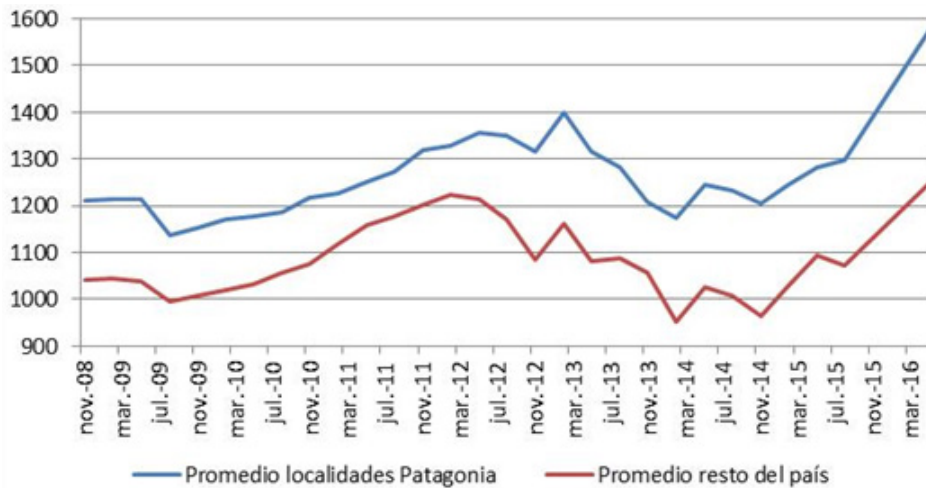


Figura 2.1: Evolución del precio promedio de venta de departamentos usados de 2 y 3 dormitorios, en dólares por metro cuadrado. Localidades patagónicas y resto. Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

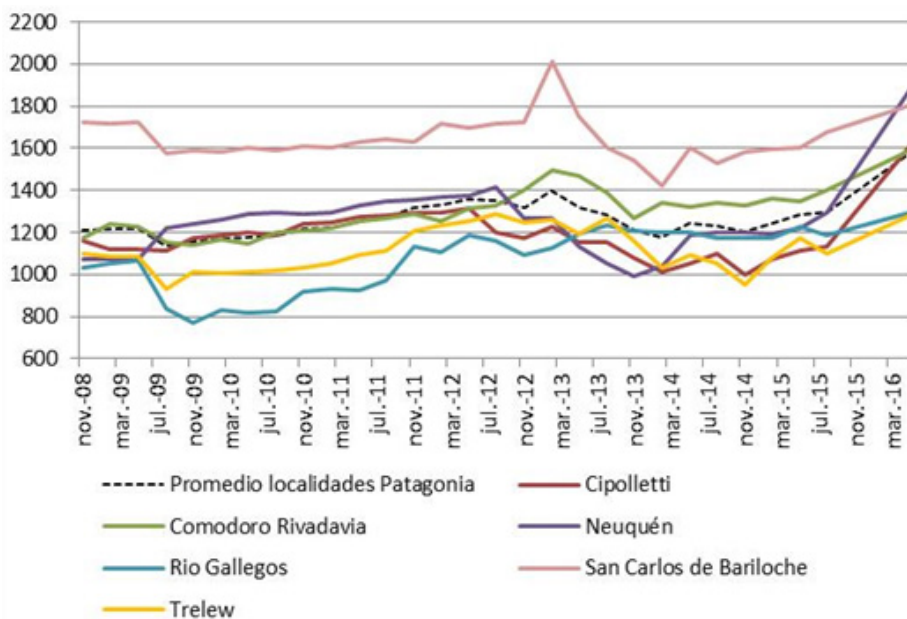


Figura 2.2: Evolución del precio promedio de venta de departamentos usados de 2 y 3 dormitorios, en dólares por metro cuadrado. Localidades patagónicas. Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

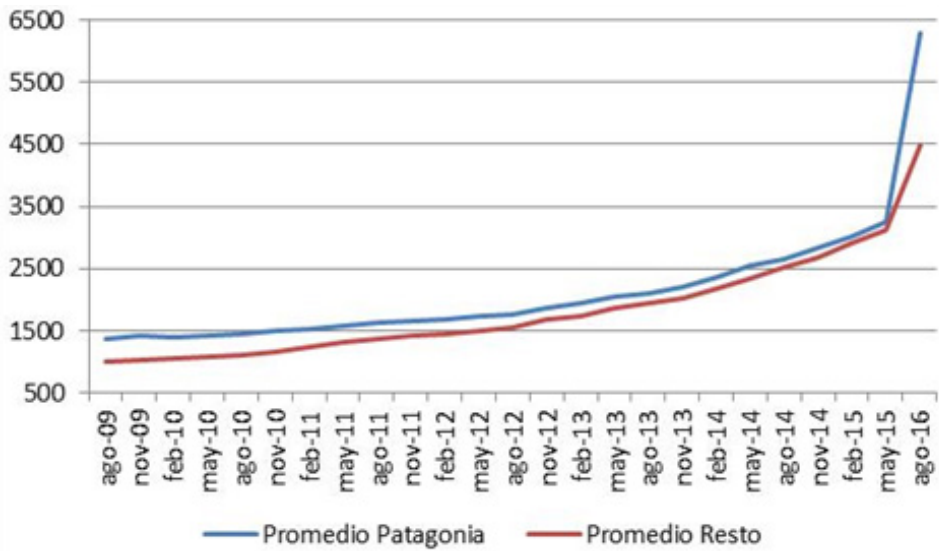


Figura 2.3: Evolución precio promedio alquileres en pesos principales ciudades del interior del país, departamentos en casco urbano de 2 y 3 ambientes. Localidades patagónicas y resto.
Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.

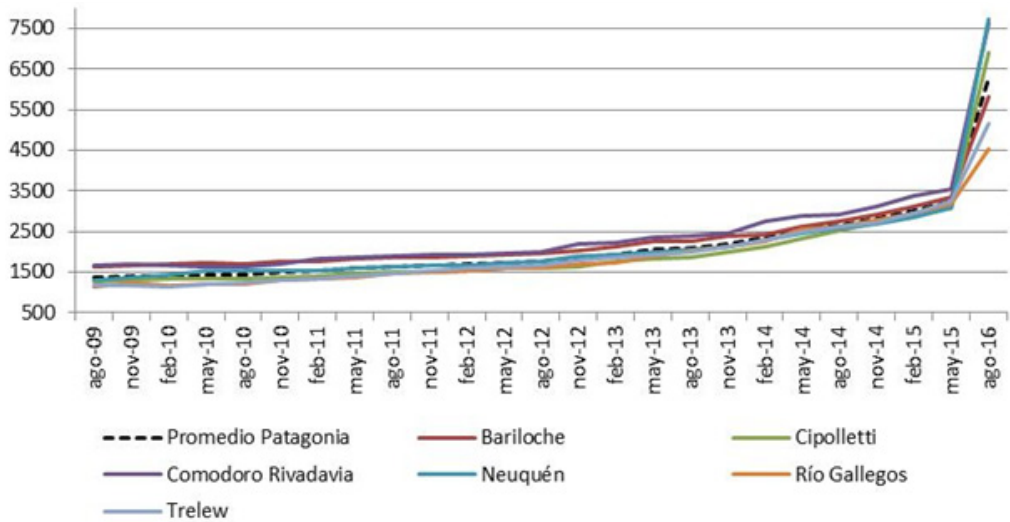


Figura 2.4: Evolución precio promedio alquileres en pesos principales ciudades del interior del país, departamentos en casco urbano de 2 y 3 ambientes. Localidades patagónicas relevadas.
Fuente: Elaboración propia con datos de Reporte Inmobiliario.