

EL ÚNICO DERECHO ES ESTAR

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



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

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

Libro digital, PDF

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

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

© 2022 | UNPAedita |

Primera Edición Digital: Octubre 2022

Diseño, Diagramación y Puesta en Página | Rogelio Corvalan



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

© 2022 Ediciones Universidad Nacional de la Patagonia Austral

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



El único derecho es estar

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

Santiago Bachiller (Director)

Natalia Usach

Letizia Vazquez

Magali Chanampa

María Laura Carrasco

Bianca Freddo

Mariana A. Giaretto

Ailín Hernando

Pablo Marigo

Tomás Guevara

Eugenia Cavanagh

Victor Damián Medina



Ediciones UNPAedita

Universidad Nacional de la Patagonia Austral



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL

Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Autoridades

Rector | **Ing. Hugo Santos Rojas**

Vicerrectora | **Prof. Rosana Puebla**

UNPAedita

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

Publicación Electrónica

© 2022 | UNPAedita |
Primera Edición Digital: Octubre 2022

RECTORADO

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

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

www.unpa.edu.ar



El único derecho es estar

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

Santiago Bachiller (Director)

Natalia Usach

Letizia Vazquez

Magali Chanampa

María Laura Carrasco

Bianca Freddo

Mariana A. Giaretto

Allín Hernando

Pablo Marigo

Tomás Guevara

Eugenia Cavanagh

Victor Damián Medina



Ediciones UNPAedita
Universidad Nacional de la Patagonia Austral

Índice

Introducción general de la obra | Santiago Bachiller

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

1. Caracterización de las ciudades estudiadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas	315
Fuentes secundarias	334
Fuentes periodísticas	335

Anexo cartográfico

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

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

El único derecho es estar

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

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

En este último capítulo, retomaremos algunos de los ejes principales que fueron trabajados a lo largo de los diversos apartados. En particular, mediante un ejercicio comparativo, nos interesa profundizar un objetivo específico del proyecto de investigación: la especificidad patagónica en lo que respecta a las dificultades de acceso al suelo y la conformación de asentamientos mediante tomas de tierras. Por consiguiente, el texto se organiza resaltando los denominadores comunes detectados en las distintas localidades patagónicas (que no siempre pueden equipararse con otras regiones del país), las particularidades y diferencias entre las ciudades estudiadas, así como la necesidad de tomar distancia respecto de lo planteado por la bibliografía especializada (la cual, por haber sido mayormente producida en ámbitos metropolitanos, no siempre es aplicable a las ciudades de escala intermedia patagónicas).

En el primer título, retomamos algunos rasgos básicos de la historia urbana patagónica; se trata de recordar ciertos nexos peculiares entre las dinámicas de acumulación de capital y la configuración urbana, sin los cuales no sería posible comprender los procesos de tomas de tierras contemporáneos.

El segundo apartado se enfoca en el recorte temporal de nuestro estudio. La etapa de posconvertibilidad se caracterizó por la paradójica coexistencia de un

significativo crecimiento económico con la intensificación de las dinámicas de expulsión urbana. La construcción masiva de viviendas estatales (y del mercado) no revertió el déficit habitacional; todo lo contrario, el aumento de la cantidad de tomas de tierras reflejó el divorcio entre las políticas de vivienda y del suelo. A su vez, el incremento de los precios internacionales de los *commodities* reforzó una configuración societal basada en modelos monoprodutivos. En Patagonia, dichas dinámicas conllevaron un fuerte aumento poblacional mediante flujos migratorios, así como una mayor demanda de tierra, factores que incidieron en las mayores dificultades por encontrar un lugar donde vivir en la ciudad.

En la tercera sección recuperamos la información más relevante sobre una de las fuerzas fundamentales a la hora de explicar los procesos de expulsión urbana: el mercado inmobiliario. Vimos que en la etapa analizada los precios del suelo se elevaron muy por encima de los ingresos de los hogares; dicho diagnóstico fue especialmente grave en la región patagónica. Además, la falta de regulación política conllevó a que el mercado del suelo limitase su accionar a los sectores que poseen un alto nivel adquisitivo.

El cuarto apartado gira en torno al Estado y las políticas públicas. Entonces, retomamos denominadores comunes en cuanto a planificación urbana en Patago-

nia (siempre supeditada a la principal actividad económica de cada localidad); asimismo, volvemos a la caracterización del modo de proceder estatal mediante una lógica de ensayo y error (destacando cuestiones como el peso de la excepcionalidad en las prácticas urbanísticas estatales). En cuanto a las políticas de construcción oficial de vivienda, evidenciamos la incapacidad estatal para afrontar la magnitud del déficit habitacional en las tres ciudades. En esta sección también consideramos las propuestas estatales en materia de asentamientos populares: encontramos antecedentes de programas de regularización, lógicas de criminalización y/o de erradicación, de relocalización o de “apatía tolerante”; en las tres localidades observamos una tendencia hacia la estigmatización e invisibilización de los barrios surgidos mediante tomas de tierras. Por último, revisamos la existencia de instrumentos de participación de rentas urbanas; si bien en el plano formal observamos diferencias entre las ciudades, lo cierto es que ninguna ha generado diferencias sustanciales en lo que refiere a revertir el déficit habitacional.

El quinto título se centra en la construcción de la ciudad popular. Debido a la insuficiencia de políticas públicas, combinada con la imposibilidad de acceder a una vivienda en función de los precios que ofrece el mercado formal inmobiliario, la expansión de las ciudades se materializa a partir de “la lógica de la necesidad”. En tal sentido, revisamos los procesos de apropiación del espacio; debido a que los mismos son indefectiblemente colectivos, uno de los puntos del apartado consiste en reflexionar sobre los distintos grados de organización barrial observados en las tres ciudades. Más allá de las diferencias entre

las localidades, el nivel de organización barrial es la variable más importante a la hora de lograr la “integración urbana”. A su vez, dedicamos parte de esta sección a examinar cómo los protagonistas de las tomas disputan con el Estado las formas de nombrar a los procesos (las tomas) y los espacios resultantes (los asentamientos). El debate con el enfoque jurídico que descalifica a los procesos y a los espacios en términos de ilegalidad no es meramente retórico: ganar dicha contienda puede incidir en las posibilidades de obtener infraestructura y servicios. Por otra parte, en este título volvemos a las “políticas de cercanías”, las cuales frecuentemente abarcan prácticas informales por parte del propio Estado, así como esfuerzos por invisibilizar a los barrios populares. El modo en que el Estado se hace presente en los asentamientos, también permite reconocer al Estado como un espacio heterogéneo, donde las disputas entre las dependencias estatales forman parte de los procesos de ensayo y error examinados.

El último apartado plantea la necesidad de tomar cierta distancia crítica respecto de las teorías urbanas “nacionales” en el análisis de las tomas de tierras en Patagonia. Es el momento en que retomamos un objetivo que había quedado pendiente de desarrollar: categorías que fueron pensadas en un contexto espacial y temporal concreto (el conurbano de Buenos Aires), y que responden a una escala particular (metropolitana), no pueden ser aplicadas en las ciudades patagónicas (no al menos sin las debidas mediaciones). En dicha sección, concluimos la reflexión sobre los denominadores comunes patagónicos en materia de tomas de tierras, para luego dejar constancia de ciertas especificida-

des propias de las tomas en el contexto bonaerense que, en nuestro país, tienden a universalizarse, interpretándose como lectura “nacional” de la precariedad urbana. Finalmente, el apartado cierra con

unas líneas acerca de la posibilidad (y voluntad) de llegar a una definición propia y compartida sobre las tomas de tierras y la conformación de asentamientos en la región patagónica.

Algunas notas sobre historia urbana en Patagonia

Para lograr una mayor profundidad en las explicaciones sobre las dinámicas de tomas de tierras en Patagonia, entendemos preciso realizar previamente una breve síntesis de algunos factores históricos compartidos que condicionan los procesos de acumulación de capital y las configuraciones urbanas del presente en la región.

En primer lugar, recordemos la inclusión tardía y subordinada de la región patagónica al proyecto de constitución del territorio nacional argentino. Dicha incorporación compartió ciertos denominadores comunes: seguramente, el factor más dramático fue el reparto de enormes extensiones de tierras entre pocas familias mediante las prácticas genocidas y la violencia estatal sobre las poblaciones nativas (Bayer, 2010). Dichas dinámicas de acumulación de capital depredadoras, que el marxismo clásico calificó como acumulación primitiva u original, representan un antecedente fundamental para comprender las experiencias de desposesión que registramos en las tomas de tierras en Patagonia.

Otro rasgo común ha sido el enorme peso de las políticas exógenas dictadas desde el Poder Ejecutivo Nacional sobre la región. Durante décadas, las diversas regiones que componen la Patagonia fueron consideradas por el Estado nacional como territorios inmaduros, incapaces de gobernarse y de gozar de un estatuto de ciudadanía (Barros, 2007; Carrizo, 2010); al respecto, recordemos que, en la historia de

nuestro país, las provincias patagónicas estuvieron entre las últimas en ser reconocidas (la provincialización de Río Negro y de Chubut recién se llevó a cabo en 1955).

Por otra parte, las decisiones del gobierno central para la región implicaron diversos intentos de “desarrollo” de polos urbanos y productivos. Frecuentemente, la lógica de dichos polos se estructuró sobre la base de la explotación intensiva de una materia prima determinada; las dificultades para superar los modelos monoprodutivos que afectan a la mayor parte de las ciudades de la región, en buena medida se anclan en tales procesos históricos. A lo largo del proyecto de investigación hemos dado cuenta que las crecientes dificultades de acceso al suelo deben ser entendidas como parte de las contradicciones estructurales que hacen a la producción y reproducción de la ciudad capitalista en su fase neoliberal (Topalov, 1982; Jaramillo 1994). Es en esta dirección que debe interpretarse el impacto de las actividades monoprodutivas en la estructuración urbana y en la definición de los usos y ocupación del suelo de cada una de las ciudades patagónicas analizadas

Con relación al punto anterior, otro aspecto central del desarrollo histórico de las ciudades patagónicas estudiadas se asocia con la conformación de un vínculo de proximidad productiva que genera conectividad sobre los límites de fronteras provinciales (Cipolletti-Neuquén; El Bolsón-Bari-

loche-Esquel; Comodoro Rivadavia-Caleta Olivia), conformando núcleos urbanos desarticulados a nivel provincial. Los kilómetros de distancia de otras ciudades, y en concreto de sus respectivas capitales, es uno de los factores que ha llevado a algunos autores a caracterizar a dichos núcleos urbano-productivos en términos de enclaves económicos (Salvia, 1999).

Finalmente, el imaginario de la Patagonia como “un desierto a poblar” no sólo negó la presencia de pueblos preexistentes, sino que impulsó fuertes flujos migratorios. Lxs colonxs asumieron una serie de privilegios que, como sugieren las categorías de NyC o de pionerxs, hasta el día de hoy estructuran los imaginarios

urbanos locales y criterios de merecimiento de acceso al suelo que, en ocasiones, se sancionan legalmente. Asimismo, los esfuerzos realizados desde la administración nacional por regular la vida social y la espacialidad de localidades ubicadas a miles de kilómetros de distancia, fueron superados por las prácticas cotidianas de lxs pobladorxs; de tal modo, las ciudades se fueron poblando y creciendo más allá de la existencia de normativas sobre el uso del suelo urbano. Desde sus orígenes, en las ciudades patagónicas el orden cronológico de regulación del suelo parece haber sido el siguiente: primero llegaron lxs colonxs y luego, cuando la hubo, la planificación urbana (Bachiller et al., 2015a).

Posconvertibilidad: crecimiento económico y desigualdad urbana _____

El período de análisis se encuentra condicionado por la crisis política y socioeconómica que asoló a la Argentina en 2001 y 2002. Durante los primeros años de gobierno kirchnerista, se inauguró una etapa que suele ser denominada como posconvertibilidad, en la cual los índices macroeconómicos mostraron una fuerte recuperación. Vimos que un aspecto central en la estrategia implementada por el kirchnerismo para salir de la crisis consistió en la construcción de viviendas por parte del Estado. Como plantea la bibliografía (Cravino et. al., 2012; Bachiller, 2015), dicha construcción tuvo sus efectos colaterales negativos: se privilegió la generación de empleo por sobre los criterios urbanísticos, ciertas empresas constructoras resultaron las grandes ganadoras del proceso, etc. En este punto, tal vez la crítica central consista en entender que el kirchnerismo concilió una política neodesarrollista en materia de vivienda, con otra

neoliberal en materia del suelo (Reese, 2014). Ante el divorcio de las políticas de vivienda y de suelo, y debido a la falta de voluntad política por generar procesos de desmercantilización del suelo, el mercado continuó operando sin restricciones, imponiendo condiciones que derivaron en el incremento de las dinámicas de desigualdad urbana. Además, los destinatarios de los programas de viviendas no fueron los sectores más vulnerables de la población. Más aún: debido al constante encarecimiento del suelo urbano, y más allá de las coyunturas de mejoras salariales, incluso la mayoría de lxs trabajadorxs formales vieron restringidas sus posibilidades de acceso al suelo. En consecuencia, durante el período estudiado, el capital se valorizó construyendo cientos de miles de viviendas, pero, paradójicamente, aumentó la cantidad de personas que no podían acceder a un hogar propio. Así, a pesar de que el Estado reasumió un rol activo en la

inversión de la obra pública, la desigualdad en la distribución intensificó el modelo de segregación social y espacial (Reese, 2006). No es de extrañar que, durante tales años, las tomas de tierras como mecanismo de acceso informal al suelo urbano se hayan recrudecido. Una aclaración antes de continuar: otra peculiaridad del período consistió en una mayor disponibilidad de ingresos monetarios para los sectores populares (obviamente, esta generalización no incluyó a muchísimas familias). En tal sentido, la proliferación de tomas de tierras durante la etapa de posconvertibilidad, también se explica por cierta racionalidad económica: a diferencia de otros tiempos, la gente sabía que con el nivel de excedentes logrados podría construir y mejorar gradualmente sus viviendas, pero lo cierto es que ni siquiera en tal escenario de “bonanza” el dinero ahorrado alcanzaba para comprar un lote (mucho menos edificado).

En la región patagónica, el proceso nacional de crecimiento macroeconómico no revirtió la configuración societal en torno a determinados modelos monoprodutivos. Por el contrario, siguiendo lo sostenido por la bibliografía que caracterizó a la etapa de posconvertibilidad como el “Consenso de los *Commodities*” (Svampa, 2013), el perfil monoprodutivo parece haberse intensificado. Dichos modelos demandan grandes extensiones de superficie que inhabilitan posibles usos residenciales y otras formas de producción (como la de pequeños productores), profundizando las desigualdades socioterritoriales. Lo recién planteado es claramente visible en Cipolletti, ciudad que en el pasado tuvo una mayor diversidad productiva, donde las expectativas que genera Vaca Muerta homogeneizaron al territorio en torno a dos rentas (la pe-

rolera y la inmobiliaria) que compiten imposibilitando otros usos del suelo. Dichas afirmaciones son extensibles a Comodoro, donde el petróleo continúa sobreterminando la vida social y la morfología urbana, y a Bariloche, en la cual la renta turística y el mercado inmobiliario local se orientan a una “migración por amenidad” que consume vastas extensiones de tierra, encareciendo los precios del suelo y restando posibilidades de encontrar un sitio donde residir a un porcentaje significativo de la población.

La etapa de posconvertibilidad se desplegó en un contexto internacional de extraordinaria alza de las materias primas (y, en general, de las mercancías con bajo valor agregado), el cual hizo muy difícil cuestionar al “Consensus de los *Commodities*”. En Patagonia, dicho escenario dominado por el *boom* de los *commodities* conllevó un fuerte incremento poblacional mediante flujos migratorios. De hecho, si algo caracteriza a las ciudades estudiadas es una tasa de crecimiento poblacional muy superior a la media nacional. Si en el período intercensal 2001-2010 el promedio nacional de crecimiento poblacional fue del 11,4 %, en Comodoro dicha cifra ascendió a 29 %, en Bariloche a 21,2 %, mientras que el incremento poblacional en el conglomerado Cipolletti-Neuquén-Plottier fue de un 17,27 %.

Una vez más, constatamos que las actividades económicas preponderantes (ya sea el extractivismo petrolero o el turismo) han sido claves en los procesos de valorización y consiguiente estructuración del territorio. El aumento desmedido de la población provocó un alto consumo de suelo con baja densidad (frecuentemente, en terrenos poco aptos para ser habitados), generando una trama urbana exten-

sa, fragmentada, poco consolidada y con marcados déficits de infraestructura urbana. Asimismo, en las tres localidades, la expansión inconexa de emprendimientos privados y/o públicos, más las tomas de tierras, marcaron un patrón de crecimiento caracterizado por la proliferación de fragmentos que sólo logran su conexión con la mancha urbana a partir del crecimiento intersticial multidireccional (al respecto, ver los cortes temporales 2003, 2010, 2015/2017 presentes en las Figuras anexas 1, 12 y 21). En definitiva, el crecimiento poblacional explosivo ha sido un factor decisivo en la expansión de los asentamientos mediante tomas de tierras, así como en la incapacidad de las políticas locales ante fenómenos que responden a una dimensión nacional, cuando no global.

En relación a los asentamientos populares, en las tres localidades detectamos una conexión con la trama urbana, donde dichos asentamientos se encuentran próximos o colindantes con los barrios preexistentes y en gran medida responden a fragmentos dispersos de la mancha urbana.

Recuperando información del RENABAP, única base de datos común a las tres localidades, y comparando con asentamientos de las áreas metropolitanas del país, observamos algunos rasgos similares: la diversidad en cuanto al tamaño (la cantidad de familias no suele ser tan numerosa) y la

forma de los asentamientos (en líneas generales, no se trata de grandes superficies, ni se encuentran altamente densificados), las fechas de surgimiento de los asentamientos (la mayoría son posteriores al 2000), o el nivel de precariedad. En cuanto al último punto, pese a que la mayoría de los asentamientos posee una o dos décadas de existencia, el 80 % en Cipolletti, el 60 % en Bariloche, y el 90 % en Comodoro no cuenta con ninguna seguridad en la tenencia de la tierra (título de propiedad, boleto de compra-venta, u otro documento que brinde seguridad a la tenencia). En tal sentido, más allá de posibles objeciones a cómo el RENABAP construyó la categoría de precariedad (sin unificar criterios y a partir de la percepción del sujeto) generando un semáforo analítico que determina tres posibles niveles, el dato es que en las tres ciudades aproximadamente el 60 % de los asentamientos fue calificado con un nivel medio de precariedad.

Las transformaciones territoriales ocurridas en las últimas décadas han tenido una fuerte repercusión territorial. Consecuentemente, las luchas por el acceso al suelo se agravaron en la región patagónica, e incluyeron no sólo a las reivindicaciones históricas de pueblos originarios (Agosto y Briones, 2007), sino también demandas urbanas de grupos que no lograron contar con un espacio digno de residencia.

Precios del mercado del suelo y desigualdad urbana en Patagonia _____

Para explicar las dificultades de acceso al suelo y la consiguiente expansión de asentamientos informales, nos detuvimos en el funcionamiento del mercado del suelo. Vimos que el período estudiado se caracterizó por el incremento constante del precio del suelo (medidos en dólares), en

un nivel muy superior a los aumentos salariales (pesificados). El esfuerzo monetario para alquilar o comprar una vivienda no solamente fue cada vez mayor; asimismo, se ensanchó la brecha en la capacidad adquisitiva entre quienes perciben salarios mínimos/promedios en relación a quienes

gozan de salarios vinculados con sectores como el petrolero. Si bien el período analizado podría ser caracterizado como de “bonanza”, los efectos colaterales del “desarrollo”, en materia de acceso al suelo y la vivienda fueron claros: el poder de compra se redujo (incluso cuando los salarios crecieron, nunca lo hicieron con el dinamismo que tuvo el precio del suelo). Dicho cuadro nos lleva a retratar a la etapa de posconvertibilidad como un período de inclusión precarizada.

En Argentina, el suelo tradicionalmente ha sido concebido como una reserva de valor ante contextos inflacionarios. En la etapa de posconvertibilidad, el exorbitante encarecimiento del precio del suelo se ligó con procesos especulativos que, en el caso de Patagonia, incluyeron a las tres ciudades estudiadas dentro de las más caras del país. Hemos detectado ciertos denominadores comunes entre Bariloche, Comodoro y Cipolletti: en todos los casos, las nuevas viviendas construidas desde el mercado formal del suelo apuntaron a un segmento poblacional reducido, por lo general capaz de apropiarse de una porción de la renta generada por la principal actividad productiva (petróleo y turismo). Es decir, el mercado inmobiliario no se orienta a las clases medias, mucho menos a los sectores populares; de hecho, se desliga completamente de las áreas más extensas de las ciudades, donde residen las clases populares. A su vez, los excedentes de dicha actividad dominante frecuentemente se reinvierten en el circuito inmobiliario bajo la forma de una segunda o tercera residencia. Como sostiene la bibliografía especializada (Baer, 2008; Del Río, Landarg y Arturi, 2014), el valor del suelo se explica por una transferencia del Estado a los propietarios, gracias a la ge-

neración de servicios e infraestructura en la zona donde estos poseen sus terrenos. La renta inmobiliaria, que fue producida colectivamente, es transferida y apropiada por unos pocos propietarios privados (que a su vez disfrutaron previamente de otro tipo de renta, como la petrolera). Así, la especulación inmobiliaria no se limita a los ciclos cambiantes de la economía, sino que se asocia con la falta de regulación estatal sobre los mercados del suelo.

Algunas diferencias detectadas a señalar: solo en Bariloche, ciudad afectada por el turismo internacional, la presencia de capitales extranjeros parece tener un impacto significativo en el mercado inmobiliario local. Del mismo modo, respecto de las otras dos localidades, en Bariloche parece haber una mayor diferenciación entre los agentes encargados de la construcción y los responsables de la comercialización. Siguiendo el plano de las especificidades locales, la particularidad de Comodoro reside en que, históricamente, el valor de uso primordial del suelo no estuvo ligado con la renta inmobiliaria, sino con la petrolera. Por consiguiente, hoy en día la ciudad padece de enormes superficies que se encuentran inhabilitadas, lo cual eleva el precio del suelo disponible.

En definitiva, reiteramos que, en las tres ciudades, las consecuencias de los flujos poblacionales junto con la falta de regulación sobre el mercado del suelo, se expresan en una expansión urbana que ocupa grandes extensiones de tierras, así como en un alto consumo de suelo con baja densidad. Bariloche, Comodoro y Cipolletti comparten una lógica similar: una trama urbana extensa, fragmentada, poco consolidada y con marcados déficits de infraestructura urbana. Otro denominador

común entre las tres ciudades, extensible a tantas otras urbes del país, consiste en la asimetría profunda entre el valor del suelo fiscal (medido en pesos) y el de mercado (valorizado en dólares). De tal modo, los altos costos de la tierra reducen drásticamente las posibilidades de obtención de lotes y construcción de viviendas por parte del Estado.

Una aclaración final: en nuestro estudio, no indagamos en los procesos de mercantilización en los asentamientos. Esta es una línea a explorar a futuro. En todo caso, cabe aclarar que en nuestros

respectivos trabajos de campo no observamos ciertas dinámicas presentes en los estudios sobre asentamientos del AMBA: no verificamos procesos de verticalización (crecimiento en altura de asentamientos consolidados), mientras que las lógicas de inquilinización detectadas han sido tenues (los casos de alquiler en asentamientos no son frecuentes; por lo general, parecen reducirse a redes de inmigrantes). En cambio, sí son significativas las prácticas de compra-venta de lotes, con o sin mejoras (es decir, con construcciones de viviendas, más allá de su nivel de su consolidación).

Políticas públicas destinadas a los asentamientos en la Patagonia —————

Como sostiene Reese (2014) la ciudad es un espacio socialmente construido, en donde múltiples agentes urbanos dotados de distinta capacidad transformadora intentan imponer sus intereses. En tal sentido, el Estado es la única fuerza social capaz de lograr cierto nivel de gestión que articule las políticas urbanísticas, ambientales, sociales y económicas, así como de promover una distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización. En el nivel municipal, la gestión urbana se traduce, entre otras cuestiones, en instrumentos formales de planificación.

El análisis comparativo de las tres ciudades patagónicas nos permitió detectar ciertos denominadores comunes. En primer lugar, en las tres localidades es frecuente escuchar frases que señalan la falta de planificación como responsable de los males urbanos contemporáneos. El trabajo de campo nos permitió tomar distancia de dicho sentido común. Antes que una ausencia, observamos una planificación donde el espacio urbano no quedó supe-

ditado a las necesidades urbano-habitacionales de la población local, sino a los requerimientos de las principales actividades económicas. A su vez, recordemos que los modelos de acumulación mono-productivos, como el turismo en Bariloche y la explotación extractiva de recursos naturales en Comodoro Rivadavia y Cipolletti, suponen ciclos económicos cambiantes que impactan en el crecimiento poblacional y la expansión urbana, dejando un escaso margen de reacción a los gobiernos locales. Sabemos que, en sociedades capitalistas, el mercado es el principal mecanismo de asignación de usos y precios del suelo en las ciudades (Abramo, 2012); al no regular dicho mercado, el Estado no cumple con uno de sus roles centrales: ser un agente con capacidad de transformar el territorio, garantizando el acceso al hábitat para los sectores populares. En el caso de Bariloche, dicha situación se combina con el componente paisajístico como una variable que acentúa los privilegios ligados con la localización del lote. Consecuente-

mente, en las tres localidades estudiadas, verificamos que las políticas públicas intentan responder a los requerimientos generales de acumulación de capital, incluso sin saber bien cómo hacerlo, de allí que la forma que adquieren es la del proceso de ensayo-error (Álvarez y Bonnet, 2018).

En segunda instancia, destacamos un tema central para la presente obra: la planificación urbana por lo general no tiene en cuenta a los procesos de autoproducción del hábitat. Más aún, los Planes Estratégicos y los Códigos Urbanísticos existentes tampoco suelen contemplar una reserva de tierra para planes habitacionales o loteos sociales.

En tercer término, antes que una falta de planificación, observamos sucesivas planificaciones inconexas y desarticuladas. Nos referimos a un mosaico de normativas que producen una gestión territorial conflictiva, atentando la capacidad estatal de direccionar el desarrollo urbano. En Bariloche, Cipolletti y Comodoro, el ordenamiento local dispone de múltiples instrumentos técnicos, pero los mismos no se articulan en torno a una planificación integral común. En el caso de Bariloche, dicha situación se traduce en la superposición de dos códigos urbanos vigentes (Código Planeamiento 80, y Código Urbano 95, parcialmente aprobado), un Plan Estratégico inconcluso y la sistemática aplicación de excepciones normativas. Comodoro lleva años esperando la sanción de un Código Urbanístico; por consiguiente, los funcionarios municipales se orientan apelando a un proyecto de código que nunca fue reglamentado, mientras que las distintas partes de la ciudad se rigen por diferentes normativas (algo similar ocurre con el Plan Estratégico en Bariloche que, al no

haber sido aprobado, sólo funciona como guía para el planeamiento). En tal sentido, los planteos de Reese (2006:1) son válidos para nuestro caso de estudio: “las normativas urbanísticas analizadas siguen las pautas del planeamiento ‘tradicional’ y de la lógica del ‘zoning’ como criterio básico de sus propuestas, contribuyendo a segregar las diversas zonas y usos urbanos y a reducir los niveles de vitalidad y diversidad urbana”. Por último, la normativa urbana existente se caracteriza por su obsolescencia; el Código Urbano de Bariloche, al igual que la Ordenanza de Uso del Suelo vigente, fueron promulgados hace más de 30 años, por lo cual poseen serias dificultades a la hora de adaptarse a una realidad urbana dinámica y cambiante.

La falta de articulación entre las diferentes normativas se corresponde con el enorme peso que asume la excepcionalidad urbanística en las prácticas estatales. Cada ciudad aplica la excepcionalidad a su manera, pero la misma siempre surge como un instrumento que permite sortear las incongruencias y los límites de la legislación vigente, resolver situaciones de hecho, gestionar conflictos político territoriales, favorecer intereses de particulares, lograr acumulación política y del capital económico, etc. La excepcionalidad no se encuentra contemplada en los instrumentos fundamentales de regulación urbana; por consiguiente, su uso presupone un alto nivel de discrecionalidad. En resumidas cuentas, la excepcionalidad representa una modalidad específica de la política de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018) que caracteriza al Estado; si bien la misma no se limita a los asentamientos surgidos mediante tomas de tierras, si parece tener una especial incidencia sobre dichos territorios.

Toda política de planificación urbana en general, y aquella ligada con el acceso al suelo en particular, se construye sobre la base de ciertos criterios de legitimidad social. El tiempo de estadía en la zona es un elemento fundamental en este tipo de normativas, aunque la misma parece adquirir mayor relevancia en la región patagónica. La antigüedad es un principio de representación de la realidad social que es compartido por la mayoría de la población, por los medios de comunicación y por el Estado local; a su vez, de dicho principio surgen categorías nativas como la de “NyC” o la de “pionerxs” (nociones a cuestionar, entre otras cuestiones, por asumir que la región fue habitada a partir de la llegada de lxs “colonxs”, negando así la preexistencia de los pueblos originarios). En ciudades como Comodoro Rivadavia, el Estado local no toma distancia, sino que legisla en función de dichas representaciones sociales, señalando a la antigüedad de la residencia en la ciudad como un principio central en la adjudicación de tierras fiscales. Al priorizar al lugar de nacimiento y la antigüedad como factor determinante de los distintos grados de merecimiento en la asignación de recursos escasos, municipalidades como la de Comodoro no revierte, sino que incrementa procesos de desigualdad social preexistentes. Sin ir más lejos, este principio reforzó la ocupación de tierras como estrategia de acceso (informal) al suelo para aquellos grupos que no cumplen con los requisitos establecidos por las normativas, ni pueden solventar sus necesidades habitacionales mediante el mercado formal inmobiliario.

La literatura especializada (Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012; Reese, 2014) sostiene que la decisión de centralizar la

construcción de vivienda bajo la modalidad llave en mano suele tener mayores beneficios para las empresas constructoras que para los adjudicatarios finales, históricamente no ha podido resolver el problema residencial, y suele localizarse en áreas periféricas. Dicha afirmación es perfectamente válida para los casos examinados. Asimismo, en las tres ciudades hemos constatado que la cantidad de viviendas construidas por el Estado ha sido mínima respecto del déficit habitacional.

Contamos con bibliografía que plantea la emergencia en la década de 1990 de las cooperativas de trabajo y/o viviendas como una forma de contener el conflicto social (Rodríguez, 2012). Tanto en Cipolletti, Bariloche como en Comodoro, la principal y casi exclusiva vía de acceso a los lotes sociales y a las escasas viviendas oficiales construidas ha sido a través de alguna organización intermedia, como las cooperativas de vivienda o las asociaciones sindicales. Por la relevancia adquirida, entendemos que esta es una de las especificidades patagónicas. En todo caso, las consecuencias negativas de tal manera de proceder son múltiples. Por un lado, destacamos la falta de reglamentación y la incapacidad de fiscalización estatal sobre el precio de venta de las cooperativas y/o sindicatos a sus asociados (a pesar de haber adquirido la tierra a valor fiscal). La sobre ganancia que algunas de estas entidades intermedias “sin fines de lucro” han obtenido, y la pérdida de control de la operatoria por parte de un Estado que de hecho financia la producción de los lotes, nos llevó a definir dicha situación como una privatización de la política habitacional municipal. Asimismo, el nivel de urbanización logrado mediante tales proyectos

ha presentado resultados muy dispares. De igual modo, estas dinámicas reforzaron la fragmentación territorial, así como la incapacidad estatal por articular las distintas zonas que componen la ciudad. Procediendo de tal modo, los sectores que poseen menos capacidad adquisitiva y posibilidades de afiliación a dichas entidades intermedias se han visto excluidos de los programas oficiales de viviendas y lotes sociales.

Resulta complejo tener un panorama certero sobre la magnitud de las viviendas construidas y de los lotes entregados. La falta de datos, que los mismos no sean públicos y de libre acceso, o la presentación “desprolija” de la información, impiden objetivar cuantitativamente los resultados de las políticas de suelo y vivienda. La dificultad para acceder a fuentes de información es otro denominador común especialmente fuerte en las ciudades patagónicas. En ciertos pasajes de esta obra, calificamos el proceder del Estado en términos de “opacidad estratégica”: la ausencia de información cuantitativa es funcional a las prácticas de corrupción en el manejo político del suelo o de la construcción estatal de viviendas (recordemos que, durante el período, el IPV de Chubut fue allanado e intervenido), así como obstaculizan la posibilidad de evaluar las propias prácticas estatales.

A pesar de esta dificultad por obtener estadísticas fiables, el trabajo de campo nos lleva a plantear que la política más frecuente consiste en la entrega de lotes por sobre la construcción y adjudicación de viviendas. Ahora bien, en un porcentaje muy significativo, se trata de lotes sin servicios. Además, la entrega de lotes no tuvo un correlato similar en lo que respecta a la

urbanización de dichas áreas; por consiguiente, en tales casos, la precariedad residencial es incluso más elevada respecto de muchos asentamientos populares. Por otra parte, frecuentemente, los lotes sociales fueron vendidos por las municipalidades a sus actuales propietarios; si bien los precios han sido inferiores respecto del mercado formal del suelo, tales mecanismos excluyen a los sectores más insolventes de la sociedad.

En materia de políticas abocadas a la generación de lotes sociales, se impone considerar las tierras vacantes en cada localidad, así como las ventajas que supondría conformar un Banco de Tierras municipal. Nuevamente, fue imposible basarse en datos oficiales para establecer con claridad la disponibilidad de tierra vacante en cada ciudad; para superar tales adversidades, realizamos un análisis que implicó superponer planos catastrales con imágenes satelitales. Dicho ejercicio da cuenta de la existencia de un porcentaje dispar de tierra vacante en cada localidad, así como diferencias en cuanto al tipo de titularidad de las mismas. Comodoro parece ser el municipio que cuenta con la mayor extensión de tierras disponibles; no obstante, tal diagnóstico no necesariamente implica mayores posibilidades de urbanización, pues un porcentaje muy significativo de estas áreas se encuentran afectadas por el pasivo ambiental que generó la industria extractiva a lo largo de la historia local. Por otra parte, según Reese (2014) la constitución de un Banco de Tierras supone “poner en valor el conjunto de activos físicos del gobierno local para disponer de suelo para la concreción de las intervenciones priorizadas en los Planes, participar en las rentas urbanas que se generen a raíz de las intervenciones

urbanísticas y constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano (...) permite a la autoridad local contar con un stock de parcelas permanente a fin de anular la especulación inmobiliaria frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales". Las tres municipalidades cuentan con un Banco de Tierras; sin embargo, durante el período abordado, dichos Bancos se limitaron a registrar las parcelas de propiedad del municipio, sin desarrollar una política abocada a la obtención y compra/venta de suelo urbano con fines habitacionales, de desarrollo territorial y/o de protección ambiental.

Para finalizar este punto dedicado a las soluciones habitacionales, constatamos que en Bariloche la magnitud de las respuestas estatales en materia de construcción de nuevas residencias llave en mano, y especialmente en la entrega de lotes fiscales (con o sin servicios), parece haber sido muy superior a las otras dos localidades. A modo de hipótesis de trabajo, planteamos que dicho porcentaje puede guardar relación con las alineaciones político partidarias entre los municipios, la provincia y nación en las distintas coyunturas históricas que nos tocó examinar.

En cuanto al análisis de las políticas públicas asociadas directamente con los asentamientos, estas suelen oscilar entre diversas lógicas: detectamos políticas de regularización conviviendo con otras que promueven la erradicación, la relocalización o incluso una política de apatía tolerante para con los asentamientos. Ahora bien, los límites de tales tipos ideales son borrosos, por lo cual no siempre es sencillo distinguir, por ejemplo, entre una regularización y una relocalización.

En este punto, notamos diferencias importantes entre las ciudades. Encontramos similitudes entre Bariloche y Comodoro, donde la política más frecuente para con los asentamientos podría caracterizarse bajo la expresión tolerancia apática. Los asentamientos se expanden, algunos llevan años, cuando no décadas de existencia, y las políticas públicas encaminadas a la urbanización de dichos barrios brillan por su ausencia. Durante el período de estudio, el Estado no apeló a la violencia física; no obstante, al no garantizar servicios, infraestructura y conectividad urbana, condenó a dichos sitios a una precariedad indefinida. Algunos barrios se organizan y demandan al Estado por sus derechos; entonces los servicios gradualmente comienzan a llegar. Pero en este punto se observan diferencias entre las localidades: en Bariloche prácticamente no se generaron dinámicas de regularización dominial; por el contrario, en Comodoro notamos un mayor impacto de programas de mejoramiento barrial como el PROMEBA (aunque nuevamente, se torna preciso tomar distancia y desconfiar de los datos oficiales obtenidos).

En cuanto a la criminalización, en todas las ciudades hemos constatado la presencia de discursos estigmatizantes relacionados con el proceso de ocupación y con los espacios que surgen a partir de las tomas. El Estado y los medios de comunicación locales han sido agentes centrales en la promoción de dichos estereotipos negativos. Al privilegiar un enfoque jurídico, las tomas son interpretadas como actos ilegales que violan un principio fundamental: la propiedad privada. Se trata de poblaciones que deben violar la propiedad privada para acceder a la mis-

ma (Cravino y Fernández Wagner, 2006), factor que lleva a concebir a los asentamientos como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2009). Como planteamos en publicaciones previas, “tal carencia de estatus implica una forma específica de acceso a la ciudad marcada por la falta (o la atenuación) de derechos de ciudadanía (entonces), surgen categorías peyorativas como las de ‘ocupantes’ o ‘usurpadores’, las cuales dejan un estrecho margen de negociación y réplica a quienes viven en dichos sitios socialmente desacreditados” (Bachiller et al., 2015a). En Comodoro, notamos el avance de las medidas represivas contra los asentamientos: la instalación de un 0800 para que los vecinos denuncien nuevas ocupaciones, topadoras demoliendo las bases de una futura vivienda, etc. No obstante, más que las leyes, las burocracias locales son las que deciden sobre la situación de “ilegalidad” de un asentamiento (Azuela, 1993); en tal sentido, confirmamos lo planteado previamente: la mano dura no suele pasar del plano discursivo, las topadoras sólo actúan frente a los inicios de una nueva construcción, etc.

La respuesta suele ser diferente si la toma se lleva a cabo sobre tierra pública o privada; es decir, cuando la ocupación se produce sobre lotes cuyo dueño no es el Estado, el poder judicial actúa inmediatamente en las tres ciudades (luego matizaremos esta afirmación). Tal vez el ensañamiento contra los asentamientos que caracteriza a Cipolletti en parte responde a un mayor déficit de tierra pública, a una mayor presencia de ocupaciones sobre tierra privada. En todo caso, frente a la apatía que mostraron los municipios de Comodoro y Bariloche, el gobierno local

de Cipolletti sistemáticamente criminalizó la problemática del acceso al suelo y la vivienda. El desalojo como una amenaza real, o la persecución de los referentes de los asentamientos, dan cuenta que, en Cipolletti, las fuerzas de seguridad y el poder judicial son dimensiones centrales del Estado local en las políticas públicas ligadas con las tomas de tierras.

Al comparar las tres ciudades, detectamos una diferencia significativa en cuanto a la problematización del acceso al suelo y las políticas adoptadas en tal dirección. Bariloche es la única localidad que incorporó este problema en su agenda pública, hasta el punto de haber declarado la emergencia habitacional durante el período examinado. Del mismo modo, observamos distintos grados de desarrollo e implementación de instrumentos de gestión del suelo; una vez más, al menos desde un plano formal, Bariloche parece tomar la delantera en tal sentido, pues es la ciudad que cuenta con más normativas e instituciones abocadas a distribuir y financiar equitativamente los costos y beneficios de las inversiones públicas (recordemos la creación del Banco de Tierras, o del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social). Sin embargo, la presencia de instrumentos de gestión del suelo en sí misma no garantiza demasiado: tanto Bariloche como las otras dos localidades experimentaron el incremento del déficit habitacional y de los asentamientos populares durante el período estudiado.

Las ciudades examinadas cuentan con algunos instrumentos de participación de rentas urbanas, pero los mismos son escasos, en muchos casos no se aplican (las municipalidades no demuestran voluntad o fuerza política para garantizar

su ejecución), su capacidad de recuperación tributaria es deficiente, etc. Además de una política tibia de creación de lotes sociales, en Comodoro existe un impuesto al terreno baldío; no obstante, su carga impositiva no repercute en el uso especulativo del suelo urbano. Del mismo modo, en esta ciudad se generó una medida de compensación económica dirigida a las empresas petroleras responsables del uso inhabilitante de tierras fiscales para fines urbanos (VDPIM); ahora bien, los resultados alcanzados mediante dicho canon son tan exigüos que bordean el ridículo: solo la empresa estatal YPF negoció con la municipalidad el pago de lo adeudado, y su práctica reparatoria consistió en una obra de equipamiento comunitario (una pileta). Previamente planteamos que las conquistas conseguidas en Bariloche muchas veces no pasan del plano formal. La ciudad turística posee una ordenanza que legisla sobre el “Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial”

(2080/2010); ahora bien, la “recuperación urbana” lograda gracias a esta norma se limitó al pago de una fotocopiadora y una camioneta utilitaria. Sostuvimos que las principales actividades económicas de estas ciudades (turismo, petróleo) son grandes consumidoras de suelo, así como representan fuerzas centrales en los procesos de valorización del suelo y la expansión urbana; sin embargo, las normativas encaminadas a una distribución más justa de los costos del desarrollo urbano no cuentan con la potestad de gravar impositivamente a dichas actividades económicas. Podríamos continuar los cuestionamientos señalando que las tres ciudades adolecen de instrumentos de participación ciudadana. En definitiva, ninguna de estas tres localidades garantiza la ejecución de instrumentos legales que desalienten la especulación, todas adolecen de impuestos inmobiliarios destinados a satisfacer de servicios e infraestructura a otras zonas de la ciudad (Baer, 2008).

Disputando con el Estado: toma de tierras, asentamientos y construcción de ciudad popular en Patagonia

En el cuarto apartado vimos cómo, en un contexto de insolvencia generalizada (por lo menos en lo que respecta a los valores del suelo y a las posibilidades de compra de un lote edificado), donde el mercado inmobiliario se focaliza en los reducidos sectores que poseen una alta capacidad adquisitiva, y debido a la insuficiencia de las políticas públicas de suelo y vivienda existentes, la ciudad informal se expande a partir de la “lógica de la necesidad” (Abramo, 2009).

Los procesos de tomas de tierras sólo pueden ser comprendidos en función de las biografías socioresidenciales de sus

protagonistas, las cuales se encuentran fuertemente condicionadas por experiencias de desposesión inherentes a la mercantilización de la tierra y la vivienda. Las experiencias de desposesión obstaculizan la posibilidad de contar con un espacio donde desarrollar la vida, configuran trayectorias “donde la desposesión material presupone un tiempo y un espacio marcados por la necesidad urgente y el sentimiento de incertidumbre” (Ferrero, Gallego, Gallo, Vanini, 2013: pp. 97). Consecuentemente, las tomas deben ser interpretadas como intentos por mitigar dichas experiencias de desposesión a partir de

prácticas de apropiación y/o resignificación de la espacialidad urbana. A su vez, el proceso de apropiación implica modificar el sitio, cambiar su sentido original (remarcando el valor social del espacio, su uso para saldar necesidades vitales ligadas con lo residencial); la apropiación es sinónimo de construir y reivindicar un lugar propio, “poner el cuerpo” en pos de la transformación de un lugar hostil (un terreno baldío) en un hogar (un espacio de pertenencia vital). Finalmente, en una toma, el proceso de apropiación y resignificación es, indefectiblemente, colectivo. Como veremos luego, el nivel de organización barrial fue muy dispar en los asentamientos etnografiados; no obstante, para permanecer en el sitio y para progresar en términos de “integración urbana”, siempre se torna preciso la cooperación entre lxs vecinxs, el reclamo colectivo frente al Estado. Ello es así pues el acceso al suelo no es un problema individual, sino colectivo, asociado con la reproducción de la ciudad y la reproducción social de las condiciones de existencia (Cravino, Del Río, Graham y Varela, 2012).

Las tomas de tierras suelen ser procesos profundamente disruptivos para el sentido común. Recordemos que las mismas son frecuentemente interpretadas desde el Estado y desde los medios de comunicación hegemónicos, a partir de un enfoque jurídico basado en la ilegalidad. Ahora bien, ¿cómo explicar su efecto perturbador? Por empezar, si la producción del espacio abstracto (propio del mercado mundial y del Estado que lo secunda) representa una dinámica de homogeneización de la espacialidad urbana (Lefebvre, 2013), la tendencia a dicha coherencia es contrarrestada por la lucha de clases. Es

decir, los asentamientos populares son una manifestación de la lucha de clases que, con su simple existencia, cuestionan el orden urbano hegemónico (recordemos que los asentamientos no sólo son descalificados como ilegales, sino también como espacios anómicos donde reina la suciedad, el desorden y el caos urbanístico). Al distanciarse del espacio abstracto, el urbanismo que caracteriza a la ciudad informal indefectiblemente es un urbanismo condenado. En segunda instancia, la toma de tierras genera una forma de habitar particular, conlleva procesos de subjetivación y sociabilidades específicas: mediante dichas dinámicas, y por lo menos hasta cierto punto, las personas recuperan la posibilidad de decidir sobre su propia vida (Ferreiro, Gallego, Gallo, Vanini, 2013), dejan de ser víctimas pasivas de la exclusión socio-residencial para convertirse en promotorxs activos en la construcción colectiva de un lugar donde residir en la ciudad.

Son grupos sociales los que se apropian y/o reclaman al Estado su derecho a la ciudad. Operando de tal modo, no sólo desafían el simple nivel de subsistencia al cual se ve condenada la masa poblacional; en ocasiones, el agruparse conlleva la articulación de instancias colectivas, inaugura procesos de resistencia cuyas propuestas pueden radicalizarse. Cuando ello ocurre, “las luchas trascienden los reclamos del acceso a servicios, para transformarse en reivindicaciones de un vivir distinto, con lógicas que subvierten las formas hegemónicas de hacer ciudad” (Ferrero, Gallego, Gallo y Vanini, 2013: pp. 117). Incluso las experiencias que jamás podrían ser catalogadas como un proceso consciente de lucha, como un movimiento social que se ha territorializado, representan una ame-

naza para el orden urbano hegemónico. Los llamados “barrios sin épica” (Soldano, 2010; al respecto, ver el capítulo 4 dedicado a Comodoro Rivadavia) coinciden en este punto con los asentamientos más movilizados: el reclamo colectivo por el derecho de contar con un espacio propio en la ciudad, la ponderación del valor de uso del espacio urbano sobre el valor de cambio, representan experiencias de ese “estar allí desobedeciendo” (Ferrero, Gallego, Gallo y Vanini, 2013). En última instancia, la simple presencia de lxs residentes de los asentamientos (incluso cuando afirman su voluntad de pagar por el lote tomado y convertirse en propietarios), pone en tela de juicio un principio sacralizado en nuestra sociedad: la propiedad privada individual como lógica predominante de acceso al suelo. Es por todo lo expuesto que el Estado, hasta cuando reconoce su incapacidad de ofrecer un sitio donde vivir a millones de personas, suele perseguir a quienes protagonizan la construcción de la ciudad informal.

Uno de los ejes centrales del cuarto apartado consistió en analizar las disputas por las formas de nombrar a los procesos (las tomas de tierras) y los espacios resultantes (los asentamientos populares). Constatamos que las nomenclaturas nunca son neutras. Por el contrario, el poder simbólico estatal se expresa en su capacidad de producir e imponer los principios de división y clasificación de la realidad, transformando en sentido común aspectos de la existencia atravesados por la desigualdad. En tal sentido, Bourdieu (1994) afirmaba que la autoridad estatal emana de su potestad monopólica de nombrar; el sociólogo francés aludía a un poder creador “divino”, capaz de crear nuevas

identidades socialmente legitimadas. En efecto, las políticas públicas reflejan ciertas “racionalidades de gobierno” o “gubernamentalidades”; por consiguiente, un aspecto clave de las políticas es la manera en que inciden en la construcción de nuevas categorías de individuos, en los procesos de conformación de subjetividades.

Es llamativo que, pese a la masiva presencia de la ciudad informal, la irregularidad y la ilegalidad respecto de la tenencia de la tierra y de los códigos de planeamiento urbano hayan sido los elementos más destacados a la hora de definir a los espacios surgidos mediante tomas de tierras (Varela y Cravino, 2008; Massidda, 2019). Es el Estado, y su capacidad de nombrar e imponer los criterios hegemónicos de la realidad, quien determina el estatus jurídico de las zonas que se formaron a partir de ocupaciones de tierras. El derecho, basado a su vez en el principio de propiedad, establece una frontera que separa y coloca a quienes son tildados como “ilegales” en un campo social de no ciudadanía. A partir de entonces, surgen categorías que condenan a las tomas y a sus protagonistas (“usurpaciones”, “asentamientos ilegales”, etc.); dichos rótulos dejan a lxs vecinxs en una posición muy incómoda a la hora de negociar con el Estado la obtención de servicios e infraestructura urbana (Bachiller et al., 2015).

En tal escenario, no es de extrañar que las disputas con el Estado por el reconocimiento del derecho a un lugar en la ciudad en buena medida se hayan articulado en torno a cómo nombrar a las dinámicas que permitieron la construcción del espacio vital de residencia. En los diversos capítulos adherimos a una mirada procesual, no sólo porque entendemos que esa es

la forma adecuada de trabajar en ciencias sociales, sino también porque ese ha sido el enfoque que los propios residentes adoptaron al caracterizar a sus lugares de residencia. En las tres localidades, los vecinos organizaron sus relatos destacando la transformación de la espacialidad. Gracias al proceso de conversión de un territorio, mediante el esfuerzo “individual” (aunque prácticamente siempre se trata de familias) y/o colectivo, el espacio que surgió mediante una toma va mutando hacia otra lógica urbana: una extensión en Comodoro, una Junta Vecinal en Bariloche, un barrio en Cipolletti. Una forma de lidiar con el enfoque jurídico propuesto desde el Estado y los medios de comunicación dominantes, consiste en resaltar la metamorfosis del espacio como fruto del propio esfuerzo: fue la agencia, el trabajo (muchas veces colectivo) el que construyó un lugar de pertenencia en donde antes no había nada⁹².

El apartado dedicado al modo en que los sectores populares protagonizan la construcción de la ciudad informal, nos permitió profundizar en las intervenciones “concretas” del Estado en los asentamientos populares. Optamos por desarrollar ciertos casos de estudio, para así pasar de una lógica “macro” a una aproximación “micro”. El examen de la “política de cercanía” (Maneiro, 2015) nos llevó a destacar la relevancia de ciertas instituciones en la articulación entre el Estado y los barrios

populares: es lo que ocurre, por ejemplo, con las Juntas Vecinales en Bariloche o con las Uniones Vecinales en Comodoro (en Cipolletti no observamos entidades similares). A su vez, etnografiar al Estado tomando al barrio como unidad de análisis, nos lleva a afirmar que la presencia estatal no siempre opera desde una lógica formal e institucionalizada; ciertas prácticas, en muchos casos muy próximas a lo que la bibliografía especializada califica como clientelismo, ocupan un lugar significativo en las posibilidades de integración urbana de los asentamientos populares.

Si bien las políticas públicas destinadas a los asentamientos varían en cada localidad según las coyunturas históricas, detectamos una tendencia compartida en las tres ciudades: los esfuerzos estatales por invisibilizar el problema. No casualmente, en las tres ciudades nos encontramos con “la lógica del mapa en blanco”; es decir, la negación de la existencia de los asentamientos quedó reflejada en una cartografía oficial que omite representar los espacios donde se erigen los barrios populares. Procediendo de tal modo, la mitad de Cipolletti o al menos un tercio de la ciudad de Bariloche han sido deliberadamente silenciadas en la representación estatal de la realidad urbana local. Dichas cifras denotan que es ridículo e insostenible concebir a las tomas como una excepcionalidad urbanística; la racionalidad de este tipo de argumentos sólo se explica con relación a

92. A su vez, la disputa con la acusación de que se basa en ciertos principios de legitimidad que exceden las posibilidades de análisis de esta conclusión. Tales criterios pueden basarse en la lógica de la necesidad y el sufrimiento que arrastran las biografías residenciales, en el haber pagado por el lote (aunque no se cuente con un título de propiedad), con criterios de nacionalidad y con el lugar de procedencia (el ser argentino a veces es mencionado como un derecho diferencial sobre los extranjeros), etc. (Bachiller, 2018).

una voluntad política por continuar invisibilizando la magnitud de la precariedad sociourbana, el déficit habitacional, así como el peso de la ciudad informal en el crecimiento urbano. Sabemos que el poder precisa naturalizar las desigualdades para legitimarse. En tal sentido, los discursos mediáticos y estatales sobre las tomas de tierras basados en la ilegalidad, así como la invisibilización de los asentamientos en la cartografía oficial, representan intentos por naturalizar la inacción estatal (cuando no la acción criminalizante) frente a los espacios que surgieron mediante tomas de tierras. La invisibilización es sinónimo de omisión estatal, expresa una voluntad política bien concreta para con los asentamientos: como se sostuvo en el capítulo dedicado a Cipolletti, el Estado no está, estando.

A lo largo de toda la obra se argumentó que sería un error entender al Estado como una entidad monolítica, con una dirección coherente, jerárquica y racional. Por el contrario, el Estado debe ser comprendido como un complejo entramado de relaciones sociales que despliega políticas públicas como un permanente proceso de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018). Por un lado, es la acción territorializada la que define la inclusión de ciertos actores en la implementación de determinadas políticas (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Por consiguiente, es el propio campo el que brinda respuestas sobre cuáles son los agentes claves en el modo en que el Estado se hace presente en el territorio, en la evolución de los procesos de “urbanización” de los asentamientos. Como se puso de manifiesto en el cuarto apartado, los residentxs de los barrios populares son actorxs fundamentales en tales dinámicas.

Mientras ciertas dependencias estatales definen a los espacios surgidos mediante tomas de tierras desde la ilegalidad, otras Direcciones o Secretarías abogan activamente por la “regularización” de los asentamientos. En ciudades como Comodoro Rivadavia, quedó en claro que la Dirección General del Hábitat y Ordenamiento Urbano representa “la cara social del Estado”, la cual coexiste de manera conflictiva con la Secretaría de Tierras. Así la lógica de ensayo y error también responde a las tensiones internas, y a las decisiones contradictorias en las cuales se objetivan los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social, y que toman al Estado como un campo de disputa (O'Donnell, 1978).

Siempre con relación a las políticas desplegadas en los asentamientos, y más allá de la tendencia común a la invisibilización, notamos diferencias significativas entre las ciudades relevadas. Bajo el riesgo de una simplificación excesiva, dichas diferencias podrían resumirse en un eje que va de la “criminalización” a la “apatía tolerante”.

Vimos que Cipolletti es el ejemplo más acabado de criminalización de los asentamientos, donde se destaca no sólo la presencia policial, sino especialmente la preponderancia del poder judicial en la persecución de los referentxs de las tomas. No estamos en condiciones de responder con certezas respecto al porqué de las diferencias en los niveles de criminalización observados en las distintas localidades. Como hipótesis de trabajo de próximas indagaciones, podríamos señalar la combinación de variables como el nivel de presión por el acceso al suelo en cada localidad, la cantidad de tierra vacante (y

su régimen de titularidad), si las tomas se generaron en tierra privada o pública⁹³, la tradición y el “orden” urbano respecto a la presencia de tomas en la historia urbana local, etc. Por sobre todas las cosas, intuimos que los niveles de criminalización guardan una relación directa con el grado de organización de los asentamientos. De hecho, en Cipolletti las tomas han logrado un mayor nivel de organización, con presencia de fuertes movimientos sociales y reclamos más contundentes respecto a los observados en las otras dos localidades. Si bien no podemos afirmar si la mayor criminalización es consecuencia de un grado superior de organización o si, a la inversa, la organización es resultado de las medidas previas de criminalización, creemos que allí hay un eje a desarrollar en futuros estudios. Por otra parte, la ausencia de un alto grado de criminalización no debe conducirnos a asumir que en Comodoro o en Bariloche las tomas y los asentamientos no son afectados por el estigma. Tal como se sostuvo previamente al tratar sobre la invisibilización, los estigmas territoriales suponen dinámicas de “discriminación estructural” que contaminan a todos los discursos sociales sobre las tomas y los asentamientos, agravando las condiciones de vida y frenando las intervenciones estatales encaminadas a mejorar a dichos barrios (Kessler, 2012). Además, las distancias sociales que afectan a lxs residentes de los asentamientos aumentan cuando los criterios jurídicos se complementan

con discursos xenófobos. En tales ocasiones, el eje ilegalidad-extranjeridad impide encontrar respuestas a un problema social masivo, ligado con la exclusión socioresidencial.

Para caracterizar el modo en que el Estado se hace presente en los barrios populares de Comodoro, propusimos la noción de “apatía tolerante”. El término “tolerancia” implica que las ocupaciones no suelen ser perseguidas (aunque, en dirección contraria, cabe recordar que en los últimos años se tomaron medidas para erradicar la construcción de nuevas viviendas surgidas a partir de ocupaciones); no obstante, dicha “tolerancia” no presupone el reconocimiento estatal o el despliegue de medidas en pos de “regularizar” los asentamientos existentes (de allí el uso del vocablo “apatía”). Los denominados “barrios altos” constituyen un buen ejemplo en tal sentido: surgidos mediante tomas de tierras durante el primer *boom* petrolero (es decir, hace más de cincuenta años), los mismos continúan en condiciones de precariedad urbana, sin contar con títulos de propiedad, etc. (Bachiller, 2014). La noción de “apatía tolerante” se asimila con el “no estar, estando” en tanto lógica de intervención bien concreta del Estado para con los asentamientos. Sería un error inferir la ausencia estatal, asumir la falta de política en estos barrios; por el contrario, la apatía tolerante representa una política específica cuyo resultado es la precariedad condenatoria. En cuanto a Bariloche, en-

93. Previamente planteamos que, en principio, las tomas sobre tierras privadas poseen una mayor condena que aquellas desplegadas en tierra fiscal. No obstante, contamos con excepciones a esta regla: en Cipolletti, las únicas ocupaciones que fueron condenadas con una sentencia judicial firme se llevaron a cabo sobre suelo fiscal. A su vez, en Comodoro, residentes del asentamiento del km8 que se instalaron sobre tierras de la empresa Petroquímica alegaban que dicho factor los terminó beneficiando, pues simplificó y aceleró las posibilidades de comprar suelo a la empresa (con relación a los tiempos propios de la gestión estatal).

tendemos que la disposición más clásica del Estado local frente a los asentamientos se aproxima a lo descrito en Comodoro bajo la noción de apatía tolerante, antes que a la criminalización analizada para el caso de Cipolletti. En todo caso, y más allá de las diferencias, la apatía tolerante y la criminalización coinciden en un aspecto: la consolidación precaria del hábitat popular.

Coincidiendo con lo planteado por la bibliografía especializada, en las tres ciudades observamos que la posibilidad de avanzar hacia la integración urbana depende principalmente del nivel de organización social del barrio. Ahora bien, las tomas de tierras, ¿indefectiblemente presuponen un proceso colectivo? Si volvemos al caso testigo que seleccionamos para Comodoro Rivadavia, nuestra primera respuesta sería negativa: el asentamiento del km8 se constituye a partir de progresos “individuales” (familiares) en materia de vivienda, sin grandes avances en lo que respecta a las dinámicas de organización colectiva y consolidación del hábitat. En tanto “barrio sin épica” (Soldano, 2010), dicha unidad de análisis nos permitió comprender que las experiencias de sufrimiento socioresidencial de quienes protagonizaron tomas no necesariamente devienen en acciones políticas. Sin embargo, tras analizar el proceso de conversión de la espacialidad (cómo aquello que surge a partir de una toma muta en otra categoría urbana más inclusiva, que puede ser calificada como barrio, extensión, Junta Vecinal, etc.), resulta evidente que incluso en estos casos

el proceso de construcción de la espacialidad barrial es colectivo. Es decir, para conseguir la anhelada “inclusión urbana”, lxs residentxs de los asentamientos populares se ven forzados a colectivizar sus problemas. Esta es una particularidad de las tomas que, hasta cierto punto, comparan con otras formas de hábitat popular.

Las primeras formas de organización suelen vincularse con la reacción de lxs vecinxs ante un eventual desalojo, con la conformación de un merendero, con las gestiones de determinadxs vecinxs solicitando un medidor común a la empresa suministradora del servicio eléctrico, etc. A partir de entonces, pueden surgir (o no) otras formas de organización más amplias y ambiciosas. En nuestro trabajo de campo, detectamos distintos niveles de organización: desde el barrio sin épica analizado para Comodoro, hasta el Barrio Obrero de Cipolletti (donde la presencia de fuertes movimientos sociales resulta clave para comprender los avances y retrocesos en el camino hacia la integración urbana). Un tema que excede a la presente obra pero que aquí debe ser reconocido, es el siguiente: las formas de organización nunca son plenamente autónomas, siempre, en mayor menor medida, se encuentran atravesadas por el accionar estatal⁹⁴. Por otra parte, así como las organizaciones se ven impactadas por el accionar estatal, también el Estado modifica su posición frente a los asentamientos como resultado de las prácticas colectivas de los vecinos. Así, durante las primeras etapas de una toma,

94. Como sostiene Giarretto (2011), desde aproximadamente el 2009, la cooperativización compulsiva se constituyó en un requisito para acceder a recursos estatales; de hecho, en algunos barrios las organizaciones terminaron completando por la gestión de los planes sociales.

los medios de comunicación y el Estado local descalifican a las tomas mediante un enfoque jurídico restringido; no obstante, a medida que la organización barrial se consolida, el Estado se ve forzado a generar otro tipo de intervenciones. Nuevamente, asistimos a un proceso de ensayo y error (Álvarez y Bonnet, 2018), donde la negociación y la presión son dos elementos fundamentales en la vinculación entre las organizaciones barriales y el Estado: entonces, el peso de la ilegalidad se va diluyendo (aunque reaparece en ciertos contextos, como factor de presión estatal para imponer sus condiciones), y comienzan a surgir otras formas de nombrar al espacio, otras posibilidades de intervención en los asentamientos. A la negociación y la presión debemos sumar el potencial electoral que representan determinados asentamientos; cuando ello ocurre, a los procesos de urbanización se suma otra variable ligada con prácticas estatales informales que la literatura académica suele estudiar como clientelismo.

Plantear que las posibilidades de integración urbana de los asentamientos populares dependen principalmente de su capacidad organizativa, equivale a sostener que aquellos derechos que en otros barrios se encuentran garantizados, en los asentamientos populares deben ser militados frente al Estado. Decíamos que, gracias a la organización, el enfoque jurídico retrocede, y comienzan a surgir otras denominaciones y perspectivas. Es lo que ocurrió con la implementación del RENABAP. Este censo de barrios populares representa un avance que sólo fue posible gracias a años de lucha de innumerables organizaciones sociales. El mismo ubica a la ciudad informal en el centro de la

agenda pública, incentiva a los medios de comunicación a prestar atención al déficit habitacional, visibiliza el problema de los asentamientos. Al figurar en los mapas oficiales, el RENABAP fuerza a las dependencias estatales de las diversas provincias a admitir la existencia de las experiencias populares de construcción de la ciudad; para estas delegaciones, ya no es tan sencillo continuar con la lógica del “mapa pintado de blanco” que criticamos a lo largo de esta obra. Además, la instrumentalización del RENABAP fue importante para correr sentidos a la hora de nombrar: gracias al mismo, el término “barrios populares” comenzó a cobrar fuerza al interior de la administración pública, en detrimento de otros vocablos plagados de connotaciones negativas (como villas, asentamientos irregulares o ilegales, etc.). Finalmente, debido a que el Estado no es una entidad homogénea, sino un campo de disputas, el RENABAP representa un instrumento que otorga legitimidad a lxs funcionarixs que abogan por la “regularización” de los barrios populares.

No obstante, el censo de barrios populares merece diversas críticas. Aunque las mismas no pueden ser abordadas en profundidad en esta conclusión, cabe recordar que el recorte teórico y metodológico del RENABAP dejó fuera del registro a un buen número de barrios populares. Pero los puntos que aquí queremos destacar son otros. En primer lugar, y volviendo al peso de las nomenclaturas oficiales en la conformación de la realidad, modificar la forma de nombrar a ciertos territorios no necesariamente conlleva que el Estado (en sus distintos niveles) cambie su actitud frente a los asentamientos. No debemos asumir un proceso mecánico y lineal

entre la forma de nombrar y la manera de representar la realidad, mucho menos entre tales imaginarios y el tipo de intervención estatal. De hecho, sólo el trabajo de campo situado nos permitirá responder si el término “barrio popular” será de uso masivo en el futuro (tanto en los espacios surgidos mediante tomas como al interior de las distintas dependencias estatales). En segunda instancia, el RENABAP supone el riesgo de homogeneizar la rica y heterogénea experiencia de los barrios populares. Como sostiene Bourdieu (1999), a partir de los censos o de la cartografía, el Estado es responsable de operaciones de totalización y objetivación, unificar y homogeneizar las formas de comunicación y de concebir la realidad. A partir de entonces, los procesos de conformación, las historias particulares, y las caracterís-

ticas de los diversos territorios que surgieron mediante tomas de tierras, se ven simplificadas bajo la noción unificadora de “barrios populares”. El efecto de homogeneización aplasta la diversidad. Por último, el RENABAP presupone otro riesgo: la tentación de promulgar soluciones homogéneas, una política “nacional” enlatada, donde las distintas realidades urbanas son afrontadas a partir de una única respuesta.

Cómo posicionarse frente a los territorios surgidos a partir de tomas de tierras, respetando las especificidades locales, es un desafío que excede al ámbito político. Como veremos en el último apartado de las presentes conclusiones, dicha cuestión también es relevante para reflexionar sobre los debates promovidos por las ciencias sociales de nuestro país.

Toma de tierras en Patagonia: acerca de la necesidad de cuestionar la geografía teórica de los estudios urbanos

La literatura académica “nacional” detecta un punto de inflexión en los procesos de tomas de tierras, el cual comienza a materializarse en los años 1980, y justificaría la distinción entre villas y asentamientos en tanto dos tipos de hábitats populares diferentes (Merklen, 2010; Varela y Cravino, 2008). En un país donde el estudio sobre la precariedad urbana surgió y giró principalmente en torno a la villa como principal unidad de análisis, no es de extrañar que la discusión sobre las particularidades de las nuevas modalidades de tomas haya identificado a las villas como referencia ineludible. En todo caso, las narrativas que sostienen una diferenciación radical entre villas y asentamientos se construyeron a partir de una serie

de variables. En primer lugar, si las villas surgieron en un escenario de sustitución de importaciones, los asentamientos proliferaron en un contexto de estancamiento económico y desregulación de los mercados. En segunda instancia, a nivel del trazado urbano, la villa se caracteriza por un crecimiento desordenado que determinó la existencia de calles irregulares y pasillos angostos, así como altas tasas de densificación y hacinamiento; por el contrario, los asentamientos surgieron mediante la planificación de sus pobladores, quienes imitaron a las urbanizaciones formales en cuanto a las dimensiones de los lotes y la cuadrícula urbana. Así, en tercera medida y a diferencia de las villas, el asentamiento supondría una organización y pla-

nificación previa a la toma. Por último, en cuanto a las representaciones sobre el espacio construido, Merklen (2010) plantea la necesidad de detenerse en los procesos de sociabilidad y en la conformación de identidades barriales diferenciales: lxs residentxs de los asentamientos conciben a su espacio en función de una lógica de oposición a un espacio estigmatizado (la villa) y de proximidad a un sitio anhelado (el barrio).

Ahora bien, quienes realizamos investigaciones en ciudades patagónicas nos enfrentamos a un dilema: la teoría urbana se produjo y reflexionó sobre las grandes metrópolis del país. Más aún, en lo que refiere a las tomas de tierras, las narrativas que distinguen a las villas de los asentamientos remiten a un espacio y tiempo concreto: las ocupaciones surgidas a principios de la década de 1980 en el sur y oeste del conurbano bonaerense. Las representaciones geográficas se trasladan de un lugar a otro gracias a políticas públicas “nacionales” que homogenizan la complejidad territorial. Los medios de comunicación son el otro agente fundamental en la imposición de categorías de percepción de la espacialidad urbana; lo cierto es que los medios hegemónicos se localizan, y suelen retratar a la “realidad nacional” desde Buenos Aires. En definitiva, el AMBA en general, y el imaginario social sobre las villas en particular, ocuparon un lugar preponderante en la construcción de las políticas “nacionales” y en los discursos de los medios de comunicación

dominantes sobre la precariedad urbana (más aún sobre las tomas de tierras).

El punto es que, en las tres ciudades estudiadas, la noción de villa no aparece como una categoría nativa central para referirse a la precariedad urbana local⁹⁵; la ausencia de tal noción, expresa la dificultad de analizar realidades urbanas a partir de categorías conceptuales que son tan ineludibles como inadecuadas (Segura, 2015). Por un lado, categorías como la de villa resultan ineludibles para quienes estudiamos procesos de tomas de tierras en ciudades patagónicas, pues los medios de comunicación y las políticas públicas impusieron dicho significante como clave de lectura de la espacialidad urbana “nacional”; el grueso de la teoría urbana “nacional” también se produjo en ámbitos metropolitanos. Por otra parte, categorías como la de villa son inadecuadas, ya que los marcos interpretativos (mayormente generados en el AMBA) impactan, pero no determinan el modo en que los asentamientos populares son percibidos en otras localidades (Bachiller, 2014; Cravino y Bachiller, 2020). Como sostuvimos en investigaciones previas (Bachiller et al., 2015), entendemos fundamental cuestionar la geografía teórica de los estudios urbanos. En tal sentido, el enfoque comparativo nos lleva a identificar una impronta conurbano-céntrica en la interpretación “nacional” de los asentamientos populares. La sobrerrepresentación del conurbano bonaerense en la producción académica sobre tomas de tierras conlleva el riesgo de so-

95. Otras investigaciones centradas en ciudades patagónicas, como la de Ferrari, Kaminker y Velasquez (2019) refiriéndose en general a la provincia de Chubut, coinciden en que la noción de villa no es aplicable en la realidad urbana local.

ciocentrismo: categorías que fueron pensadas en función de un contexto particular son tratadas como universales, son trasladadas mecánicamente sin las debidas mediaciones a escenarios muy diferentes.

Anteriormente afirmamos que en ninguna de las tres ciudades estudiadas la noción de villa resultó relevante para indagar los modos en que la precariedad se expresa en la espacialidad urbana. ¿Cómo explicar dichas diferencias respecto de lo planteado por la bibliografía “nacional” sobre tomas de tierras? Evidentemente, la primera forma de responder dicho interrogante consiste en estudiar la historia urbana de cada localidad, profundizando en dimensiones como el contexto histórico de surgimiento de los diversos hábitats populares, su morfología urbana y configuración espacial (deteniéndonos en ítems como la planificación del espacio y el trazado urbano, las dinámicas de ocupación del espacio, el nivel de densificación, la presencia de servicios e infraestructura urbana, su grado de conectividad), la sociabilidad barrial (especificando el nivel de organización, así como el tipo de vinculación con y las demandas que se formula al Estado), las características sociológicas de lxs residentes, los imaginarios urbanos sobre los distintos tipos de hábitat popular, etc. Para no explayarnos en un punto que supera las posibilidades de estas reflexiones finales,

nos limitamos a plantear la siguiente hipótesis de trabajo (que debería ser corroborada a futuro): comparando lo planteado por la literatura centrada en el AMBA, en las ciudades estudiadas la representación social de los asentamientos no parece estar tan marcada por una lectura moral de degradación de la espacialidad (Bachiller, 2014)⁹⁶. Ello puede ser consecuencia de realidades urbanísticas propias de las ciudades patagónicas; a modo de ejemplo, las dificultades en el suministro de infraestructura y servicios urbanos no representan una particularidad de los barrios informales, sino un déficit compartido por buena parte de las ciudades estudiadas (consecuentemente, el contraste entre los asentamientos y la ciudad formal de algún modo se ve mitigado). A su vez, dicha situación se refleja en el ciclo de urbanización esperado (aunque no necesariamente logrado): como mencionamos a lo largo de la obra, las formas de nombrar a los espacios surgidos mediante tomas denotan un imaginario de transformación positivo, que desemboca en una extensión, en un barrio, en una Junta Vecinal, etc.

Lo recién afirmado no implica asumir que en las ciudades patagónicas los procesos de tomas son inmunes a la estigmatización; los distintos capítulos de esta obra demuestran lo contrario. Si rechazamos el uso de la noción de villa en nues-

96. Para el caso de Comodoro Rivadavia, Bachiller (2014) sostiene que el término villa sólo se hace presente en los discursos nativos en contextos bien específicos: cuando se pretende resaltar la involución de la espacialidad local, advirtiendo sobre la proliferación de una degradación urbana “propia de las metrópolis” (identificada en particular con el conurbano bonaerense) que altera la tradición urbanística local. Por consiguiente, en dicho texto se afirma que la dinámica de estigmatización social no logra anclarse en el espacio comodorense con tanta facilidad como sí ocurre en el caso del AMBA.

tros estudios, fue con el fin de subrayar la necesidad de tomar distancia y reflexionar sobre la historicidad de tal categoría, acerca de su aplicabilidad en otras realidades urbanas del interior del país. En el proyecto de investigación nos interesó discutir con la bibliografía hegemónica sobre la materia, para así detectar denominadores comunes entre lo sostenido por la literatura y los casos empíricos observados, llegar a generalizaciones que refieren a la especificidad de las tomas en la región patagónica, o para analizar las particularidades de cada localidad. Asimismo, dicha propuesta representa la posibilidad de relativizar y resaltar las especificidades propias del fenómeno de la toma de tierras en el ámbito del conurbano bonaerense, rasgos que tienden a “universalizarse”. El análisis comparativo nos permite afirmar que la lectura moral sobre los asentamientos populares es una especificidad muy propia del AMBA. La interpretación de la villa como una espacialidad disruptiva, donde la noción se construye a partir de una serie de barreras simbólicas aparentemente infranqueables (que llevan a retratar a los barrios populares como zonas de pobreza, asistencia, clientelismo y delincuencia), dan cuenta de estigmas cristalizados, de jerarquías urbanas muy consolidadas. Dicha especificidad del AMBA no necesariamente es traspolable a la región patagónica, región donde las fronteras que trazan las jerarquías urbanas parecen ser más blandas y permeables (Bachiller, 2014); por consiguiente, al caracterizar a los espacios urbanos que nacieron de ocupaciones de tierras, optamos por escapar del encierro conceptual que conllevaba el dualismo villa miseria-asentamiento.

Luego de advertir sobre la necesidad

de tomar distancia respecto de la teoría urbana, y de las categorías que nos propone desde una dimensión metropolitana, nos vimos forzados a reflexionar sobre las posibilidades de llegar a una definición común para las espacialidades que surgieron mediante tomas de tierras en Patagonia. ¿Existe una forma patagónica de nombrar a dichos territorios? ¿Es posible (y deseable) generar una noción compartida? En los distintos capítulos que componen este libro, cuestionamos nomenclaturas (villas, usurpaciones) y adjetivos que califican a las dinámicas estudiadas (asentamientos “ilegales” o “irregulares”), así como apelamos a términos como tomas, asentamientos o barrios informales o populares. Concluimos que adoptar una única categoría conceptual implicaría aplastar la diversidad. Aunque en menor grado respecto de las políticas públicas, el mundo académico, en tanto saber experto socialmente legitimado, también incide en la construcción de nuevas categorías de individuos, en los procesos de conformación de subjetividades. No es nuestra intención objetivar la riqueza de sentidos hallada en el trabajo de campo; dicha complejidad, expresada en términos nativos como las de extensión o tomas (con sus diversas acepciones), responde a los procesos históricos particulares de cada localidad. Nuestros esfuerzos por recuperar los modos de denominación locales, evitando trasladar mecánicamente categorías producidas en otras latitudes, se verían frustrados tras adoptar una noción única que homogenice la interpretación de la realidad espacial. En definitiva, y tal como se sostuvo en la introducción del último apartado, la opción por destacar la diversidad de las distintas prácticas colectivas de construcción

del hábitat popular no responde exclusivamente a una decisión académica, sino que se justifica reconociendo la resistencia de dichas experiencias a ser encasilladas bajo una misma categoría.

Antes de concluir, precisamos hacer una aclaración sobre ciertos riesgos implícitos en nuestro propósito comparativo de establecer generalizaciones sobre las tomas de tierras en la región patagónica. En primer lugar, no todo lo que detectamos como aspectos diferentes respecto de la literatura dominante (metropolitanocéntrica) puede ser identificado como una “especificidad patagónica”. Por el contrario, es muy factible que ciertas conclusiones guarden relación con un problema de escala. A modo de ejemplo, el peso de los vínculos personales, el capital relacional como factor preponderante en la asignación de recursos o en la reducción de las distancias y tiempos burocráticos, parece ser una particularidad de las ciudades intermedias que excede a la región patagónica. En tal sentido, puede imputarse como limitación del presente estudio una excesiva lectura sobre el AMBA, en detrimento de aquellos estudios centrados en las tomas de tierras en las localidades más pequeñas del país; dicha literatura aportaría pistas sobre las especificidades patagónicas en esta materia. En segunda instancia, aludir a la Patagonia implica el riesgo de, nuevamente, unificar la diversidad. No es nuestra intención generar nuevos bloques de sentido homogéneos; aquello que

denominamos como “Patagonia” también tiene sus salvedades, sus regionalismos ligados con polos productivos concretos, sus especificidades que se construyeron a partir de procesos históricos (donde las dinámicas de provincialización ocupan un lugar significativo). Un ejemplo concreto en tal dirección: la cuestión de la antigüedad de residencia en la zona, como criterio diferencial de asignación de recursos, parece adquirir una relevancia muy superior en la Patagonia austral⁹⁷ respecto del resto de la región.

En resumidas cuentas, nos decantamos por una definición de los procesos (las tomas de tierras) y los espacios resultantes (los asentamientos/barrios populares/informales), capaz de resaltar la experiencia común, más no necesariamente compartida (Segura, 2015). Por un lado, la definición debe ser lo suficientemente general como para captar las vivencias comunes inherentes a residir en un espacio periférico que surgió tras una ocupación. Por el otro, la definición debe priorizar las diferencias de cada experiencia barrial, así como los clivajes de división a partir de los cuales se conforman sociabilidades y grupos específicos al interior de cada asentamiento; nuevamente, las experiencias podrán ser comunes, pero no siempre son compartidas.

Consecuentemente, proponemos entender a los asentamientos populares como experiencias que suponen: espacios urbanos surgidos mediante ocupaciones

97. Además de los trabajos llevados a cabo en Comodoro (Vazquez y Bachiller, 2019), detectamos distintos textos académicos que hacen alusión a la centralidad de la antigüedad de residencia en provincias como Tierra del Fuego (Alcaraz, 2015; Finck, 2016) y Santa Cruz (Rincón Gamba, 2011).

directas y/o zonas que crecen a partir de la venta de tierras por parte de unx actorx que, si bien transgrede la normas urbanísticas, es socialmente reconocidx como “propietarix”; procesos de organización colectiva protagonizados por sujetxs pertenecientes a sectores subalternos despojados que buscan apropiarse de un espacio para vivir en la ciudad; conflictos socio-políticos con los diversos niveles y agencias del Estado, así como con personificaciones del capital propietario y/o inmobiliario; y, finalmente, formas de sociabilidad barriales y comunitarias que posibilitan modos de subjetivación política.