

Renta petrolera y dificultades de acceso al hábitat: el caso de Caleta Olivia en Santa Cruz, Argentina

Oil rent and habitat access difficulties:
the case of Caleta Olivia in Santa
Cruz, Argentina

Rendas petrolíferas e dificul-
dades de acesso à habitação:
o caso de Caleta Olivia em Santa
Cruz, Argentina

Rentes pétroliers et difficul-
tés d'accès à l'habitat :
le cas de Caleta Olivia à Santa Cruz,
Argentine

Fuente: Autoría propia

Autores

Javier Eduardo Serrano
Besil

Instituto de Investigaciones Gino
Germani – FSOC, UBA - CONICET
jserranobesil@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2058-5857>

Noemí Raquel Gonzalez

IIDEPyS
noemicatalangonzalez@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4696-2489>

Recibido: 31/10/2024
Aprobado: 29/5/2025

Cómo citar este artículo:

Serrano Besil, J y Gonzalez, N. (2025). Renta petrolera y dificultades de acceso al hábitat: el caso de Caleta Olivia en Santa Cruz, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 35(II): 26-37.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n2.117369>

Resumen

En este trabajo nos proponemos un doble objetivo. En primer lugar, avanzar en la comprensión de los mecanismos que actúan en el acceso a la tierra y la vivienda en los territorios petroleros patagónicos; en segundo lugar, evidenciar la forma en el que las rentas petroleras dificultan la diversificación económica local, atrayendo capitales hacia el circuito secundario, acentuando la dependencia económica con la actividad principal. A través del análisis del proyecto de diversificación productivo en la zona de chacras, mostramos cómo esta iniciativa, diseñada para reducir la dependencia de la economía extractiva, ha sido impactada por factores como la escasez de recursos hídricos y las dinámicas de ocupación informal. La metodología es esencialmente cualitativa, aunque se sostiene sobre algunas fuentes cuantitativas que permiten avanzar y complementar el análisis. En este trabajo relevamos y sistematizamos encuestas para luego dialogar sobre lo sucedido en torno a las tomas de tierras y la refuncionalización de la zona de 'charas'. Encontramos que las desigualdades sociales actúan como configuradoras del acceso a la vivienda y que la renta petrolera no sólo profundiza las desigualdades socioeconómicas, sino que también obstaculiza la diversificación productiva en las regiones en donde se desarrolla la industria hidrocarburífera, como en el caso estudiado.

Palabras clave: petróleo, hábitat, Estado, desarrollo urbano

Autores

Javier Eduardo Serrano Besil

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos de la misma universidad e historiador de la Universidad Industrial de Santander. Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales-UBA

Noemí Raquel Gonzalez

Licenciada y profesora en Ciencias Antropológicas (UBA), becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente de la materia Introducción a las Ciencias Sociales y del seminario "¿Quién es el Estado?" en la carrera de Trabajo Social de la Universidad de la Patagonia Austral (UNPA). Sus temas de investigación son la producción de suelo urbano informal mediante tomas de tierras fiscales y la ocupación de viviendas de gestión estatal en la ciudad de Caleta Olivia, Santa Cruz.

Abstract

In this paper, we pursue a twofold objective. First, to advance in the understanding of the mechanisms that govern access to land and housing in the Patagonian oil-producing territories; second, to highlight how oil rents hinder local economic diversification by attracting capital to the secondary circuit and deepening economic dependence on the main activity. Through the analysis of a productive diversification project in the 'chacras' area, we show how this initiative—designed to reduce dependence on the extractive economy—has been impacted by factors such as water scarcity and informal land occupation dynamics. The methodology is essentially qualitative, although it is supported by some quantitative sources that help advance and complement the analysis. In this work, we survey and systematize data to later reflect on the events surrounding land occupations and the refunctionalization of the 'chacras' area. We find that social inequalities shape access to housing and that oil rents not only deepen socioeconomic disparities but also hinder productive diversification in regions where the hydrocarbon industry operates, as in the case studied.

Keywords: oil, habitat, State, urban development

Résumé

Dans ce travail, nous poursuivons un double objectif. D'une part, progresser dans la compréhension des mécanismes d'accès à la terre et au logement dans les territoires pétroliers de Patagonie ; d'autre part, mettre en évidence la manière dont les rentes pétrolières entravent la diversification économique locale, en attirant les capitaux vers le circuit secondaire et en accentuant la dépendance à l'activité principale. À travers l'analyse d'un projet de diversification productive dans la zone des 'chacras', nous montrons comment cette initiative, conçue pour réduire la dépendance à l'économie extractive, a été affectée par des facteurs tels que la rareté des ressources en eau et les dynamiques d'occupation informelle. La méthodologie est essentiellement qualitative, bien qu'elle s'appuie sur certaines sources quantitatives qui permettent d'approfondir et de compléter l'analyse. Dans ce travail, nous avons recueilli et systématisé des enquêtes afin de réfléchir aux événements liés aux occupations de terres et à la re-fonctionnalisation de la zone des 'chacras'. Nous constatons que les inégalités sociales conditionnent l'accès au logement et que les rentes pétrolières non seulement approfondissent les inégalités socioéconomiques, mais entravent également la diversification productive dans les régions où se développe l'industrie des hydrocarbures, comme dans le cas étudié.

Resumo

Neste trabalho propomos um duplo objetivo. Em primeiro lugar, avançar na compreensão dos mecanismos que atuam no acesso à terra e à moradia nos territórios petrolíferos da Patagônia; em segundo lugar, evidenciar como as rendas do petróleo dificultam a diversificação econômica local, atraindo capitais para o circuito secundário e acentuando a dependência econômica da atividade principal. Por meio da análise de um projeto de diversificação produtiva na zona das 'chacras', mostramos como essa iniciativa — desenhada para reduzir a dependência da economia extractiva — foi impactada por fatores como a escassez de recursos hídricos e as dinâmicas de ocupação informal. A metodologia é essencialmente qualitativa, embora se baseie em algumas fontes quantitativas que ajudam a avançar e complementar a análise. Neste trabalho realizamos e sistematizamos levantamentos para posteriormente refletir sobre os acontecimentos em torno das ocupações de terra e da refuncionalização da zona das 'chacras'. Constatamos que as desigualdades sociais configuram o acesso à moradia e que a renda do petróleo não apenas aprofunda as desigualdades socioeconômicas, como também dificulta a diversificação produtiva nas regiões onde a indústria de hidrocarbonetos se desenvolve, como no caso estudado.

Palavras-chave: petróleo, habitat, Estado, desenvolvimento urbano



Mots-clés : pétrole, habitat, État, expansion urbaine

Introducción

Caleta Olivia es una localidad al norte de la provincia de Santa Cruz (Argentina), fundada en 1901. Como en buena parte del territorio de la Patagonia, la urbanización del pueblo fue lenta (Matossian, 2016) y se dinamizó tras el descubrimiento de petróleo en la segunda mitad del siglo pasado. La aceleración de la urbanización y el crecimiento urbano estuvieron determinados por las necesidades territoriales de la actividad extractiva, la toma de tierras y la ampliación del ejido a cargo de la administración local. Desde 1940 hasta 1970, aproximadamente, la toma de tierras en la zona no supuso un problema en la región dada la cantidad de suelo disponible (Bachiller, 2015). De tal manera, parte del ejido urbano caletense se construyó mediante una superposición de mecanismos formales, informales y/o de autoproducción que fueron ajenos al conflicto de propiedad de la tierra y que articularon de diversas maneras las lógicas del mercado, el Estado y la necesidad (Abramo, 2012).

Nos proponemos un doble objetivo. En primer lugar, avanzar en la comprensión de los mecanismos que actúan en el acceso a la tierra y la vivienda en los territorios petroleros patagónicos; en segundo lugar, evidenciar la forma en el que las rentas petroleras dificultan la diversificación económica local, atrayendo capitales hacia el circuito secundario y acentuando la dependencia económica de la actividad principal.

Tras el inicio de la explotación, la reorientación y concentración de la matriz productiva de Caleta Olivia hacia los hidrocarburos ha generado una mayor fragilidad de la economía frente a las cuantiosas pero inestables rentas petroleras. Por tanto, diversificar la economía a través de la promoción de otras actividades para contener los mercados locales de las oscilaciones del mercado internacional de petróleo aparece como una necesidad para las administraciones locales. Sin embargo, los incentivos dirigidos al desarrollo de otras actividades productivas menos rentables que el petróleo se enfrentan con dificultades diversas. Por un lado, con necesidades más urgentes, en particular con las dificultades de acceso al suelo urbano y la vivienda. Por otro lado, con la menor rentabilidad de otras actividades que desincentivan su ejecución. En esos términos, pese a la conciencia de la administración local y a la búsqueda de estrategias para diversificar la economía local, las tierras designadas para proyectos de producción agrícola se refuncionalizaron hacia la vivienda a través de procesos que responden a las estrategias habitacionales de los habitantes que hibridan mecanismos formales e informales. En esa clave, nos proponemos un doble objetivo. En primer lugar, avanzar en la comprensión de los mecanismos que actúan en el acceso a la tierra y la vivienda en los territorios petroleros patagónicos; en segundo lugar, evidenciar la forma en el que las rentas petroleras dificultan la diversificación económica local, atrayendo capitales hacia el circuito secundario y acentuando la dependencia económica de la actividad principal.

La hipótesis del presente artículo sostiene que las necesidades habitacionales de los habitantes de Caleta Olivia superan las necesidades de trabajo en una localidad con niveles de desempleo más bajos que el resto del país. Por esa razón los loteos que buscaron diversificar la actividad económica en la región fueron redireccionados en la práctica cotidiana hacia usos residenciales. Nos aproximamos al problema a través del concepto de informalidad porque nos permite estudiar procesos complejos con contradicciones aparentes e identificar la realidad múltiple y porosa del Estado en su vínculo con la sociedad civil, por un lado y con la producción de la formalidad, incluso al tratarse de su principal impulsor. Esta perspectiva habilita la indagación del diálogo entre el Estado y la población en un entramado de relaciones complejas donde la cercanía entre las personas que intervienen se vuelve fundamental para entender los sucesos.

La metodología es esencialmente cualitativa, aunque se sostiene sobre algunas fuentes cuantitativas que permiten avanzar y complementar el análisis. Desarrollamos nuestro trabajo de campo entre los años 2016 y 2021. Relevamos y sistematizamos encuestas para luego dialogar sobre lo sucedido en torno a las tomas de tierras. Las entrevistas abiertas y semiestructuradas fueron realizadas con los protagonistas de las tomas y funcionarios estatales encargados de intervenir en el proceso. En total, hicimos 20 entrevistas, ocho fueron a vecinos y vecinas del barrio, una a una martillera pública y trabajadora en una inmobiliaria de la ciudad, una a una docente universitaria dedicada al cuidado y preservación de archivos y documentos históricos de la Universidad de la Patagonia Austral, una a personal de la comisaría encargada de la Zona de Chacras, entre otros barrios de su jurisdicción; dos entrevistas fueron con distintos concejales de la ciudad y, finalmente, cinco con funcionarios municipales de distintos rangos y dependencias vinculadas a la administración de tierras fiscales. La identidad de los protagonistas ha sido reservada y sus nombres fueron modificados con tal fin.

También recabamos archivos periodísticos a partir de seis portales locales y 30 notas periodísticas publicadas sobre tomas de tierras y gestión estatal relativa a la temática. Entre los documentos relevados, consultamos un documento municipal realizado en el año 2017 en la Zona de Chacras, en donde se estudiaron la condición dominial de los lotes, y otro relevamiento realizado en el año 2020. Sobre el primero, accedimos a la base de datos, pero no al informe, por lo que no fue posible saber si lo hubo, y del segundo relevamiento, accedimos al informe, pero no a la base de datos. Ambos archivos contribuyen a la caracterización de la Zona de Chacras no sólo como zona residencial, sino también como zona ocupada informalmente. A partir de todas nuestras fuentes, se contrastaron los relatos de las y los entrevistados con el fin de sistematizar la información, comprender una línea de tiempo que permitiera ordenar el devenir de los sucesos y recuperar discursos de actores relevantes en el caso.

Una Aproximación Teórica al Crecimiento Urbano y al Mercado Inmobiliario de las Ciudades Petroleras

Diversos trabajos han abordado el acceso a la vivienda en la región, pero, de manera general, es posible afirmar que el crecimiento urbano en América Latina ha estado caracterizado por la presencia de elevados niveles de desigualdad e informalidad (ONU-Hábitat, 2016). En ese contexto, el resultado fue la producción de ciudades segregadas por el acceso diferenciado al suelo y la vivien-

da mediante un mecanismo de precios estructurados que excluye a la población con poca o ninguna capacidad de pago. Estos sectores tienden, por un lado, a localizarse en zonas intersticiales o periféricas con enormes déficits materiales y simbólicos y, por otro, a producir informalmente su vivienda a través de mecanismos en los que la lógica de la necesidad se impone a la lógica del mercado (Abra- mo, 2009). Esta dinámica se desenvuelve en el continente de manera general, más allá de los perfiles socioproduc- tivos de cada región latinoamericana.

Ese acceso diferenciado a la vivienda se estructura a través del precio del suelo que está determinado por las rentas del suelo urbano (Jaramillo, 2009). Estas existen únicamente por el uso capitalista (Topalov, 1979). Separadas analíticamente para su comprensión, las rentas pueden ser primarias o secundarias, y se refieren a las capacidades físicas y sociales que tiene un lote en particular para permitir el desarrollo óptimo de un uso específico. La edificación es la articulación productiva esencial del suelo urbano, y la capitalización de las rentas su precio en el mercado.

Concebimos el espacio como una construcción histórica y dinámica, tanto productor como producto (Lefebvre, 1974; Santos, 1996). Desde esta perspectiva dialéctica, el análisis debe revelar cómo el espacio se articula con la organización social (Castells, 1972), ya que cada modo de producción requiere una configuración espacial que facilite su funcionamiento y reproducción (Sánchez, 1991). En este marco, sostenemos que la industria petrolera genera territorios con características comunes, resultado de las exigencias propias de su actividad.

En estos términos, el punto de partida para pensar el vínculo teórico entre renta petrolera y renta inmobiliaria está dado por la afirmación de que el precio del suelo se estructura a partir de la imbricación de diferentes rentas, y las dinámicas asociadas a movimientos coyunturales generales explican las oscilaciones del valor de cambio de la tierra urbana y los inmuebles. La rentabilidad de los usos no urbanos de la tierra determina el valor sobre el que se escalona la tierra urbana (Jaramillo, 2009). En general, estos usos están marcados por actividades agrícolas de baja rentabilidad, determinando valores inferiores para el suelo rural y un salto cuando se transforma en suelo urbano. Sin embargo, la industria petrolera, por la alta rentabilidad que obtiene, genera un aumento de esta renta mínima. Además, por el uso extensivo que hace de la tierra, deja algunos intersticios para el crecimiento urbano. Esta dinámica muestra cómo, frente a una dinámica de crecimiento económico y alta rentabilidad de la tierra, se asiste a una profundización de las dificultades de acceso a la vivienda, dado que en regiones petroleras el suelo urbano es significativamente más costoso. A modo

de ejemplo, Giaretto y Hernando (2022) muestran cómo desde el año 2013 la región norte de la Patagonia ha asistido a un avance intensivo de la actividad hidrocarburífera que ha profundizado la tensión entre la crisis frutícola y el auge del fracking, caracterizada de manera simultánea por el crecimiento económico y por el déficit habitacional.

Además del acceso a través del mercado formal o distintos modos de autoproducción y comercialización informal, el rol del Estado como regulador y proveedor de vivienda para los sectores populares, aunque varía enormemente en intensidad por diversos factores, no pierde la relevancia. En primer lugar, el Estado ha mantenido posiciones contradictorias frente al avance de la producción popular del hábitat, condenando y regularizando alternadamente estos procesos. Esto ha derivado, en muchas oportunidades, en la aparición de procesos que hibridan formalidad e informalidad frente al accionar del Estado que ha mezclado una política legal rígida que presenta enormes dificultades de regulación y control (Conolly, 2011).

Este estudio dialoga con investigaciones ancladas en la Patagonia Argentina y en el Golfo San Jorge de manera específica; como Bachiller (2015, 2022) ha mostrado, la bibliografía especializada sobre el desarrollo urbano ha centrado su mirada en las grandes ciudades, por lo que los estudios en la región patagónica contribuyen a construir conocimiento en torno al acceso a la vivienda en ciudades intermedias en contexto de explotación extractiva y específicamente petrolera. Este artículo se inscribe en esos esfuerzos enfocados en analizar cómo la especificidad de la matriz productiva ha imposibilitado la diversificación de esa dimensión de la vida social atravesando el acceso a la vivienda, profundizando las dificultades que ello ya presenta en un sistema capitalista. De esta manera, este artículo se constituye en el primer trabajo que aborda la intersección específica entre la industria petrolera y el acceso a la vivienda en la ciudad de Caleta Olivia.

En torno a la matriz productiva, de manera general, podemos afirmar que, a lo largo del siglo XX, el hallazgo de yacimientos petrolíferos era un sinónimo de desarrollo y riqueza ineludible para las naciones que encontraban el ‘oro negro’ en su jurisdicción. Al constatarse los efectos negativos en la estructura económica de quienes decidían afrontar su extracción, se puso en duda esta mirada. Una revisión de la literatura al respecto muestra que las elevadas rentas que genera la extracción de hidrocarburos desestimulan la diversificación económica y esto, en el largo plazo, opera en contra de las economías locales que quedan frágiles y expuestas a los ciclos petroleros determinados por el contexto internacional. Alola (2012), por ejemplo, analiza la relación entre mercado inmobiliario y cómo este está expuesto a las oscilaciones del precio del barril y la renta petrolera. Khiabani (2015), por su par-

te, identificó a través de un análisis cuantitativo cómo las variaciones del precio del petróleo explican los movimientos del precio del suelo. Feagin (1985) analizó el crecimiento de Houston e identificó que el proceso local de urbanización y crecimiento urbano tiene una relación más directa con el mercado internacional de petróleo que con las coyunturas nacionales. Carvallo, Pagliacci y Chirinos (2012) exploran la relación entre renta petrolera, debilidad financiera y los precios del mercado inmobiliario en Venezuela. En este mismo país Rodríguez y Rodríguez (2013) dan cuenta de que la apreciación del tipo de cambio como resultado de la inyección de divisas de la renta petrolera genera que la inversión productiva primaria en el país pierda rentabilidad y que los capitales se vuelquen a bienes no-transables y petróleo. Esto evidencia de forma directa el traslado de capitales al circuito secundario que analizamos previamente. Sin embargo, pese al conocimiento del detrimento de las economías locales, la diversificación de actividades está dificultada por la elevada rentabilidad de la industria petrolera, generando un vuelco de los capitales disponibles hacia ella, y un excedente que se traslada hacia el circuito secundario del capital, es decir, hacia la producción inmobiliaria y obras de infraestructura.

El descubrimiento de petróleo expone la riqueza del subsuelo y como consecuencia incrementa el valor del suelo. Las ciudades vinculadas a la extracción o refinería de petróleo tienden a tener costos de vida elevados, explicados por las rentas y los salarios de los trabajadores del sector, que determinan una brecha de ingresos entre quienes se vinculan con el petróleo y quienes no. Además, las temporalidades del trabajo extractivo producen una inestabilidad que genera movimientos cílicos en los mercados de trabajo, los mercados inmobiliarios y las migraciones de las ciudades productoras. Por una parte, se han observado movimientos migratorios de temporalidades diversas vinculados con la duración de los contratos con la actividad extractiva; por otro, la alternancia de períodos de trabajo en la industria petrolera, con salarios elevados y desarrollo de actividades por cuenta propia con ingresos menores o incluso de subsistencia. La inestabilidad laboral y salarial dificulta el acceso a la compra de vivienda mediante mecanismos formales que, por su alto valor, se hace mediante estrategias de largo plazo como la compra con préstamos hipotecarios. Como resultado de la especulación con el precio del suelo y el precio elevado por las demandas territoriales de la actividad, los capitales se desplazan hacia el circuito secundario del capital (Del Río, Langard y Arturi, 2013), especialmente en bienes raíces, como una estrategia para la apropiación de los excedentes de la renta petrolera (Peters, 2016). De tal manera, el mercado inmobiliario, distorsionado por las rentas y salarios petroleros percibidos por un porcentaje bajo de la población activa, acentúa la penuria por la vivienda. La ciudad capitalista es una máquina de pro-

ducir desigualdades, esta característica se profundiza en las ciudades petroleras latinoamericanas como resultado de los mercados distorsionados por las rentas extractivas (Serrano Besil, 2020).

Caleta Olivia: la Zona de Chacras como Proyecto de Diversificación Productiva

Caleta Olivia es una ciudad costera al norte de la provincia de Santa Cruz. Al principio de la década de los años 1990 se extendió su ejido con la incorporación de la Zona de Chacras. Dicha iniciativa surgió como un proyecto provincial para expandir y diversificar la actividad productiva local flexibilizando la dependencia socioeconómica de la producción extractiva.

Ya se habían hecho propuestas en torno a las necesidades de diversificación productiva. Pastor y Bonilla (1969) advierten que la producción agrícola o la cría de animales no eran actividades productivas relevantes. En su trabajo, los arquitectos estimaban un lapso de 20 años para que se agotara el recurso minero y petrolero en la región y la sociedad caletense tuviera que adecuarse a otros modos de sustento. Los autores insistieron en comenzar a preparar la diversificación de actividades productivas.

Con respecto a esto observaron que “Todos los núcleos urbanos^[1] tienen un origen y un problema comunes en su futuro inmediato: diversificar su estructura socioeconómica antes de que se agote el recurso natural en explotación” (Pastor y Bonilla, 1969, p. 32). Los arquitectos ya habían realizado trabajos de relevamiento e informes en Río Gallegos y Puerto Deseado e incluso allí advirtieron que una planta desalinizadora del agua de mar sería un recurso clave para garantizar el aprovisionamiento del recurso vital, la planta desalinizadora se inauguró en Caleta Olivia recién en el año 2022. A su vez, señalaron que el espacio que rodeaba la ciudad hacia el sur tenía potencial para actividades agrícolas y podría explotarse “a través de técnicas agrícolas modernas” (Pastor y Bonilla, 1969, p. 40).

Este antecedente analítico de planificación urbana en la provincia es importante precisamente porque se llevó a cabo. En la década de 1970 se implementó este tipo de recomendaciones a través del modelo de cultivo implementado en Los Antiguos, una localidad ubicada en las orillas del lago Buenos Aires que se especializó en el cultivo de cereza para exportación, este caso fue un ejemplo de diversificación del carácter productivo de la provincia (Scarpati y Puga, 2011). En la década de 1990 varios mu-

nicipios santacruceños desarrollaron “cinturones urbanos con fines agropecuarios” (Palma Godoy, 2007, p.18). El municipio de Caleta Olivia fue uno de ellos.

Los loteos para proyectos productivos se impulsaron en el marco de una política pública que buscaba dar respuesta a la crisis económica que se atravesaba en esos años y, de manera simultánea, contribuiría a la diversificación productiva (Palma Godoy, 2007). El territorio destinado para ello se denominó Zona de Chacras y se estableció una oficina de Desarrollo Productivo municipal que administró las propuestas, ofreciendo asistencia a quienes quisieran postular y solicitar tierras y/o financiamiento, entre otros asuntos. Para dimensionar la relevancia e implicaciones del proyecto en la localidad basta con mencionar que se designaron 600 hectáreas para la Zona de Chacras, área que iguala aquellas reservadas para el espacio urbano.

Según Palma Godoy, la noción de ‘chacra’ hacía referencia a “la etapa epopeyica de los viejos pioneros patagónicos que ‘domesticaron’ la naturaleza y transformaron el ‘desierto’ en mundo rural. Ahora se trataba de nuevos sujetos que reproducirían la epopeya pionera en un paisaje semidesértico donde no ‘había nada’” (Palma Godoy, 2007, p. 19). El autor realiza una caracterización de la población donde describe que la mayoría de los vecinos de la zona fueron migrantes del noroeste argentino y de Chile, se trató de empleados públicos de distintas jurisdicciones, profesionales independientes y jubilados, es decir, se trató de una masa de empleados que no pertenecían al sector hidrocarburífero.

Aunque el proyecto provincial y municipal fuera prometedor, las 600 hectáreas incorporadas, en la práctica, resultaron ser una enorme porción de tierra para un Estado municipal que no llegaba a garantizar el desarrollo total ni siquiera de su planta urbana central. De hecho, desde 1970, Bonilla y Pastor advertían que en los loteos no se lograba desarrollar la edificación, pese a la adjudicación de solares debido a los requisitos restrictivos que imponía el municipio. Así, las dificultades de la localidad no se relacionaban históricamente con la ausencia de tierra disponible en el ejido, sino con las trabas institucionales para la adjudicación formal, imponiendo períodos acotados para la construcción. Antes de la anexión de la zona de chacras, entre 1942 y 1969, la planta urbana creció ocho veces su tamaño. Con esto buscamos caracterizar la magnitud del crecimiento de la ciudad que desbordó las capacidades municipales de administrarlo y mostrar cómo, de manera simultánea, había políticas públicas de fomento de acceso a la tierra que, aunque contribuyeron en dicho proceso, profundizaron la informalidad urbana existente; como veremos más adelante, la zona de chacras es parte de esa dinámica.

[1] Se refieren a las localidades de Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Las Heras, Cañadón Seco y Pico Trucado

En el periodo en que se implementó el proyecto, Alicia Kirchner era ministra del Ministerio de Acción Social (M.A.S) de la provincia, organismo que cobró relevancia sociopolítica en Santa Cruz con el financiamiento de proyectos productivos para promover pequeños emprendimientos o proyectos para consumo familiar. La intención era complementar el acompañamiento del MAS con el financiamiento para el acceso a la tierra que daba el gobierno local, generando un abordaje interjurisdiccional a la emergencia socioeconómica y, así, promover el desarrollo económico y social de la población.

El acceso a los lotes y al financiamiento en la zona estuvo regulado a través de la presentación y posterior evaluación de proyectos productivos que justificaban la cantidad de tierra y presentaban la actividad a desarrollar. De manera general, como veremos, las superficies superaron los 1,000 metros cuadrados. Solo 107 de las 388 adjudicaciones realizadas entre 1970 y 2004 fueron de medidas inferiores a una hectárea y algunos casos llegaron hasta los 60 mil metros cuadrados (Palma Godoy, 2007), por lo que todavía quedaban más de 200 hectáreas sin adjudicación. Como podemos ver, las medidas de los lotes adjudicados desde un inicio superaron ampliamente la medida de lotes urbanos para vivienda —que de manera general consisten entre 200 y 350 metros cuadrados—.

El territorio incorporado como zona de chacras debía poblarse, desarrollarse y ser apropiado por la población, el problema era controlar efectivamente lo que sucedía en la zona en torno a la ejecución real de los proyectos productivos y a la ocupación informal de tierras. La dificultad para lograr la presencia municipal y el control estatal conllevó que la apuesta del gobierno local fuera el asentamiento informal como parte de la política pública de poseer estos territorios. Este aspecto del fomento a la ocupación informal y la formalización posterior por parte de agentes estatales estuvo presente en todas las entrevistas con funcionarios y funcionarias que trabajaron en la oficina de Tierras, Catastro o Planeamiento Urbano. Un miembro de la Comisión Bidepartamental de Tierras (C.B.T) sostenía:

Es cultural, es cultural, la demora no es tanta^[2]. [...] Y es cultural, yo soy tercera generación de santacruceños. Es cultural también porque la provincia de Santa Cruz aún hoy es una provincia que tiene que empezar a cambiar algunos paradigmas, que son los del fomento. El fomento de la instalación del ciudadano. Cuando entran en territorio nacional que había que poblar la Patagonia, hubo muchas concesiones que se fueron transmitiendo de padres a hijos y que hoy nos encontramos que ya somos más y no es tan fácil. [...] Como también es cierto que hubo gobiernos que no hicieron nada para frenar esto o para ponerle el cascabel al gato

[2] Se refiere a la demora en la adjudicación de lotes

y bueno, se fue transmitiendo de padres a hijos y esta es la consecuencia, el estado en el que estamos hoy. (Entrevista a concejal, 13/03/2020)

Otro de los funcionarios que se desempeñó en la Secretaría de Planeamiento de la ciudad entre los años 2007 y 2011 nos decía:

Las usurpaciones siempre existieron. A otro nivel, era más puntual, por la informalidad que tenía un pueblo recién constituido. [...] Yo creo que llegamos a un punto que pasamos a ser una ciudad un poco más grande y algún tipo de regulación tiene que empezar a haber. Fueron cambiando los parámetros legales o tradicionales si quieras, yo creo que hace cien años u ochenta, sesenta el Estado se hacía el gil cuando usurpaban, pero llega un punto en que hay que ordenarlo. En cualquier ciudad grande de edad tiene que empezar a regular, para mí está bien, que digan las tierras no se ocupan. Hasta acá se ocuparon, Sí, de acá en adelante tenemos que empezar a regular esto. (Entrevista a arquitecto del Equipo de Intervención de las oficinas de Planeamiento y Tierras municipal, 25/02/2021)

Lo que estos fragmentos nos muestran, no solo es que las tomas de tierra no eran entendidas como problema porque había tierra disponible, sino que tampoco eran entendidas como un conflicto con el Estado porque este necesitaba poblarlas y ocuparlas como parte de su política pública para afirmar la administración positiva e innegable sobre el territorio.

La amplitud de los lotes y la poca presencia estatal en la zona de chacras, la hizo un territorio sencillo de ocupar informalmente sin la necesidad de organizarse colectivamente o vivir allí mientras se desarrollaban las construcciones, de esa manera se fue virando a un carácter más bien residencial que productivo. Otro motivo señalado por la población en torno al carácter residencial de la zona fue la carencia de agua en la ciudad^[3] y en Chacras de manera específica. Es decir, debido a la escasez de agua, era imposible cultivar o criar animales como proyectos productivos, por lo que esos lotes se volvieron de uso residencial de manera casi exclusiva. En la entrevista con un concejal local, una figura política que además de formar parte de la C.B.T, como comentamos anteriormente, también cuenta con más de dos décadas de trayectoria en la ciudad como Juez de Faltas, nos decía:

El Estado municipal aún hoy está fomentando que la persona acceda a la vivienda a través de terrenos fiscales en venta para la construcción de su vivienda unifamiliar que son los lotes de terrenos de toda la ciudad. Pero después, también fomenta la actividad agrícola o productiva con extensiones de terrenos un poco más amplias. Algunas de

[3] En la región del Golfo San Jorge la escasez de agua es un problema que atraviesa la urbanización desde principios del siglo XX. Por la geografía física, la estepa patagónica contiene pocas reservas de agua potable.

estas personas que han ocupado estas tierras han tenido en su, si vale el término, espíritu altruista (se ríe) formarse una actividad productiva, pero finalmente eso no se produce y se quedan con estos lotes que vos decís hay gente que tomas tienen 1.200, 2.000 metros de superficie y ahora cuando vienen a la regularización, que entra la pata del Estado, que es la planificación y la regularización, nosotros tenemos que prever apertura de calles y demás, que tiene que ver con la organización urbana, ellos no lo admiten. Entonces pretenden seguir teniendo un terreno de 2.000 metros o de 10.000 metros, que es una hectárea. (Entrevista a concejal caletense, 13/03/2020)

El éxito de los proyectos de diversificación productiva se vio imposibilitado por varios factores que atravesaron su desarrollo e implementación. La falta de agua en la ciudad atraviesa todas las dimensiones de la vida caletense y la actividad agrícola de manera particular. La empresa encargada de garantizar el acceso al agua para los proyectos productivos de manera específica es Servicios Públicos, una empresa a la vez estatal y privada que se caracteriza por su rol central en lo que Palma Godoy (2007) denomina “la dimensión agropecuaria del desarrollo local” (p. 66). Para el desarrollo de los proyectos productivos, en el año 2002 se “destinó con exclusividad” el acueducto Cañadón Quintar para abastecer a la zona, las necesidades hídricas del resto de la ciudad serían cubiertas por otras vías. Aún así, el abastecimiento fue escaso para las necesidades de las chacras y nunca llegaron a producirse todos los proyectos adjudicados o presentados. La conclusión de Palma Godoy fue que, debido a la escasez de agua, los proyectos productivos que se llevaron a cabo, de manera general fueron destinados al autoconsumo o consumo familiar, no produciéndose la diversificación productiva buscada por las políticas públicas impulsadas por el M.A.S y el gobierno municipal. Otros de los factores que condicionaron el éxito de los proyectos fue la competencia de la renta petrolera con otras actividades productivas, dado que, como mostramos, esta desincentiva la inversión de capitales en otros sectores del circuito primario del capital y genera un traslado hacia el circuito secundario, especialmente hacia la construcción como forma de apropiar excedentes de actividad extractiva (Peters, 2016). Consideramos que este factor es clave para comprender de manera más integral el carácter residencial que adquirió la zona.

La escasez de agua, la distancia de los servicios urbanos, las condiciones climáticas funcionaron como una fuente de legitimación para quienes ocuparon tierras y, en vez de producir cultivos hortícolas o frutícolas, construyeron suelo urbano informalmente, por eso el funcionario dice irónicamente sobre quienes tomaron tierras “en su espíritu altruista” formaron una actividad productiva.

Por otro lado, el concejal hace referencia a la resistencia de quienes ocuparon tierras frente a los desafíos que conlleva construir viviendas y residir en la Zona. A ello se le suma haber realizado esfuerzos para implementar proyectos productivos como una manera de legitimar la ocupación de ese espacio, siendo este uno de los ejercicios discursivos más utilizados a la hora de establecer diálogos con las autoridades que buscan evitar ocupaciones o regularizar la tenencia cobrando el precio fiscal de los lotes a sus ocupantes. El trabajo de haber transformado ‘la nada’ en suelo urbano es equivalente a la vida física y social invertida en el territorio, que lo hace no solo un espacio social y urbanizado sino apropiado, lo produce como ciudad de manera material y simbólica.

En la entrevista, el miembro de la C.B.T sostiene que los vecinos no admiten el recorte de los lotes para el trazado de calles, veredas y espacios públicos como parte del ‘barrio’ a construir, disputando con el Estado municipal no solo la propiedad de la tierra sino la potestad de dividir y disponer del territorio.

Transformación de la Zona al Uso Residencial: una Estrategia entre la Formalidad y la Informalidad

Los proyectos productivos, como el desarrollado en la zona de chacras, habilitan la solicitud de grandes parcelas de tierras, miles de metros cuadrados, que contrastan con los loteos para vivienda que fueron siempre entre 250 y 350 metros cuadrados. En consecuencia, los proyectos productivos se transformaron en una estrategia para acceder a grandes lotes de tierra para la vivienda a través del Estado. Aquí utilizamos la noción de estrategia de manera conceptual, porque nos permite analizar por qué las tomas de tierras sucedieron en la Zona de Chacras a pesar de todas las dificultades que el territorio implicaba, abriendo una dimensión más de nuestro problema. Esta noción, reconoce que los actores tienen una parte de la decisión aún “sin desconocer que los hogares tienen márgenes limitados de elección y que sus decisiones están sujetas a una estructura de opciones” (Bonvalet y Dureau 2002 en Di Virgilio y De Anso, 2012)

La noción de estrategia que incorporamos es relevante porque puede definirse como una intersección entre las necesidades y las expectativas habitacionales de los hogares en conjunto con las condiciones estructurales. Es decir, reconoce la relevancia de las decisiones y capacidad de acción de las familias, aunque no deja de señalar las restricciones impuestas por el mercado y el contexto en estas respuestas a las necesidades habitacionales. Una de las dimensiones que nos interesa recuperar es la importan-



Mapa 1.Lotes de Zona de Chacras

Fuente: Elaborado por Secretaría de Producción, Caleta Olivia, 2020

tancia que las autoras le otorgan a la ubicación y al contexto en el cual se ubica la vivienda como factores claves para comprender el proceso de producción, construcción y reproducción de la vida social.

A través del relevamiento que realizó la Oficina de empleo municipal en Zona de Chacras, podemos dar cuenta de la refuncionalización de las tierras otorgadas para proyectos productivos en viviendas. Entre sus resultados, sostienen que, de las 715 parcelas que relevaron, solo 151 desarrollaban algún tipo de actividad productiva; su estudio abarcó 119 hectáreas, que es la suma total de la superficie de las parcelas relevadas, pero apenas un poco más de la sexta parte de la superficie total de la zona (Informe municipal, Oficina de Empleo, 2020).

En el siguiente mapa, elaborado por la Oficina de empleo municipal, se pueden apreciar dos aspectos claves para entender el peso de los proyectos productivos como forma de acceso a la tierra en la ciudad. Asimismo, se puede observar de manera sencilla la diferencia de las medidas de los lotes de barrios que, en la esquina superior izquierda o derecha, apenas si pueden diferenciarse unos de otros y, en el centro de la imagen, los lotes de la zona de Chacras son clara y visiblemente más amplios.

Como vimos, solo la sexta parte de los lotes de la Zona de Chacras está destinada a proyectos productivos ¿qué

sucede en el resto de las parcelas? La zona ha tenido un marcado desarrollo residencial atravesado por el mercado inmobiliario informal y la toma de tierras. Pudimos relevar parte de la interpretación y la lectura que se hace de ese proceso desde el Estado. El director de la Dirección municipal de Tierras sostuvo en una entrevista que la escasez de agua generó que la gente abandonara las chacras. Sin embargo, antes de irse loteaban y vendían, y la regularización de la tenencia era impulsada socialmente. Esto permite identificar que las políticas municipales han convivido con tomas de tierras muy por encima de las medidas de superficies establecidas en otros sectores de la ciudad para el destino residencial.

Las tomas de tierras en zona de chacras han sido efectuadas como una manera estratégica de acceder a porciones de tierra más amplias que en otros sectores de la ciudad. La informalidad en dicha latitud no ha implicado un conflicto profundo con el Estado municipal a lo largo de la historia. A su vez, la noción de estrategia nutre el análisis sobre la capacidad de analizar y utilizar las políticas públicas estatales, tanto las que son formales como aquellas prácticas estatales informales de la población para acceder a condiciones de vida que de otra manera no podrían obtener.

Las ocupaciones de tierras y las adjudicaciones formales conviven en un mismo proceso y se vinculan íntimamen-

te con aquellas vías formales habilitadas desde el municipio. Es muy difícil saber qué tierras fueron adjudicadas antes de ser tomadas u ocupadas de manera informal.

En mayo del año 2023 nos reunimos con uno de los concejales que forman parte de la C.B.T; el funcionario sostuvo explícitamente que siempre es conveniente vivir en la tierra que se solicita porque el Estado no va a realizar un desalojo si hay un terreno habitado de manera constante y cotidiana. No es extraño que figuras legislativas locales sostengán esta postura.

Aproximadamente en el año 2015, el concejal Martínez comenzó a entregar lotes de manera irregular en un sector distante de la ciudad denominado Barrio De Dios. El concejal, debido a su rol legislativo, estaba al tanto de las negociaciones de tierras con Salas y del Río, una compañía que posee cientos de hectáreas limítrofes con el oeste de la ciudad. Se trataba de un intercambio de tierras entre el municipio y la empresa que no terminó de concretarse.

A partir de ello, el concejal decidió convocar a vecinos que necesitaban tierra para hacer sus casas y adjudicar terrenos de acuerdo con el loteo establecido por la Dirección de Tierras entre 2010 y 2012, sin seguir el proceso administrativo correspondiente, sin autorización y sin ningún tipo de documentación formal más que la palabra^[4]. Uno de los vecinos ‘que fue adjudicado nos contaba que fueron en autos hasta la zona y que, a punta de dedo y con medidas aproximadas, se definieron los ‘adjudicatarios’ de los lotes. Como podemos ver, es claro que la municipalidad, sus legisladores y sus funcionarios administrativos han sido parte de la adjudicación de lotes de manera informal y, como mencionábamos anteriormente, que la regularización de la tenencia responde más a un momento del proceso de acceso a la tierra que a un conflicto con el proceso formal.

Nuestro análisis evidencia que tanto las políticas estatales de acceso a la vivienda como los mecanismos formales (o la construcción de formalidad impulsada por el Estado) constituyen un proceso dinámico, moldeado por los contextos políticos y económicos del país. Estos factores han reconfigurado continuamente el concepto y las prácticas de formalidad.

Lo anterior, se suma a la dinámica territorial socioeconómica señalada, en donde la renta petrolera, en un doble movimiento, dificulta el acceso a la vivienda, distorsiona la estructura de precios y, al mismo tiempo, se vuelca en forma de inversión en la construcción, obturando la posibilidad de desarrollar una diversificación productiva local, sin que ello sea percibido como una limitación de la población.

[4] Para leer sobre este caso, es posible consultar: La Vanguardia (04/7/2017) “Rúben Martínez quiere fundar el barrio de Dios con 5 mil terrenos”.

Comentarios Finales

El descubrimiento de petróleo en Caleta Olivia generó la reorientación de la matriz productiva hacia la actividad extractiva. Este proceso, aunque produjo cuantiosas rentas significó una mayor exposición y fragilidad de los mercados locales a las oscilaciones del mercado internacional de petróleo. Esto es un síntoma típico de ciudades con recursos mineros, frente a lo cual se propone la promoción de otras actividades productivas para proteger o fortalecer la economía local de esos ciclos internacionales.

En el contexto local, uno de los proyectos de diversificación promovidos por las autoridades locales fue la creación de la zona de chacras. Este consistía en el loteo de parcelas cuya entrega estaba supeditada a la ejecución de un proyecto de producción agrícola. Esas tierras fueron redireccionadas en la práctica hacia el uso residencial no solo por las dificultades para desarrollar cultivos vinculadas con la escasez de agua, sino por la menor rentabilidad de la actividad frente a la actividad extractiva y la imperiosa necesidad de acceso a la propiedad al suelo. Los proyectos productivos fueron una estrategia para acceder a grandes parcelas de tierra, que en la mayoría de los casos superaban la hectárea y que a lo largo del tiempo fueron subdividiéndose e incorporándose al mercado inmobiliario informal mediante la venta de lotes.

En el proceso descripto se observaron, además, las dificultades que se producen por las estrictas normas para el otorgamiento, que no se consolidan con mecanismos de control, generando un proceso de hibridación de mecanismos formales e informales o un proceso de informalización del accionar del Estado. En ese sentido, a lo largo del trabajo hemos buscado mostrar cómo confluyen las dos dinámicas analizadas. Las desigualdades sociales como configuradoras del acceso a la vivienda y la renta petrolera no solo profundizan las desigualdades socioeconómicas, sino que también obstaculizan la diversificación productiva en las regiones en donde se desarrolla la industria hidrocarburífera.

Bachiller (2015) lo señalaba para la localidad de Comodoro Rivadavia, allí la actividad petrolera remarca el encarecimiento de la tierra avanzando sobre tierras aptas para la producción agrícola o frutícola y destinándola al mercado inmobiliario. Como vemos, en Caleta Olivia esta dinámica se reproduce más allá de los esfuerzos estatales por promover la diversificación productiva. De hecho, se reproduce atravesando dichas políticas públicas mediante la refuncionalización del territorio, volcando el uso de las tierras a la construcción inmobiliaria y al uso residencial, es decir, formas de urbanización ligadas a la lógica rentística que profundiza las dificultades de acceso a la vivienda para los sectores más empobrecidos.

Referencias

- ABRAMO, P. (2009).** *La producción de las ciudades latinoamericanas: Mercado inmobiliario y estructura urbana.* OLACCHI.
- ALOLA, A. (2020).** The dynamics of crude oil price and the real estate market in Saudi Arabia: A Markov-switching approach. *Journal of Public Affairs*, 20(X), XX-XX. <https://doi.org/10.1002/pa.2178>
- BACHILLER, S. (DIR.). (2022).** *El único derecho es estar: Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia.* UNPAedita.
- BACHILLER, S. (ED.). (2015).** *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central.* Miño y Dávila.
- CASTELLS, M. (1972).** Problemas de investigación en sociología urbana. Siglo XXI.
- CARVALLO, O., PAGLIACCHI, C. & CHIRINOS, A. M. (2012).** ¿Qué determina los precios del mercado inmobiliario en Venezuela? Una historia sobre renta petrolera y fragilidad financiera. En G. Licandro & J. Ponce (Eds.), *Precios de activos internos, fundamentos globales y estabilidad financiera*, edition 1, volume 1, chapter 5, pages 139-183, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, CEMLA.
- CONNOLLY, P. (2013).** La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano. En *Teorías sobre la ciudad contemporánea en América Latina*, 2, (pp. 505-562). Universidad Autónoma Metropolitana.
- DEL RÍO, J., LANGARD, F. & ARTURI, D. (2014).** La impronta del mercado inmobiliario en el periodo neodesarrollista. *Revista de Ciencias Sociales IADE*, 28, 77-101. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14263/pr.14263.pdf
- DI VIRGILIO, M. M. & GIL Y ANSO, M. L. (2012).** Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Revista de Estudios Sociales*, 44, 158-170. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/res/article/view/5743>
- FEAGIN, J. (1985).** The global context of metropolitan growth: Houston and the oil industry. *American Journal of Sociology*, 90(6), 1204-1230. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/i329066>
- GIARETTO, N. & HERNANDO, A. (2022).** Cipoletti, *El único derecho es estar: Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia* (pp. 27-35). UNPAedita.
- JARAMILLO, S. (2009).** *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano.* Ediciones Uniandes.
- KHIABANI, N. (2015).** Oil inflows and housing market fluctuations in an oil-exporting country: Evidence from Iran. *Journal of Housing Economics*, 30(C), 59-76. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2015.10.002>
- LEFEBVRE, H. (1974).** *La producción del espacio.* Capitán Swing.
- MATOSSIAN, B. (2016).** Lógicas residenciales y migraciones en San Carlos de Bariloche: Un abordaje desde la interseccionalidad. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 19(2), 1-13. Disponible en: <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/1391>
- MUNICIPALIDAD DE CALETA OLIVIA. (2020).** *Informe municipal.* Oficina de Empleo.
- PALMA GODOY, M. (2007).** *Los "chacareros" de Caleta Olivia: Entre la construcción de una estrategia agropecuaria y el síndrome del estatismo recíproco* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Misiones].
- PASTOR, J. M. & BONILLA, J. (1969).** *Informando a la comunidad de Caleta Olivia: Plan regulador del desarrollo físico de Caleta Olivia y sus contornos.* Gobierno de la Provincia de Santa Cruz.
- PETERS, S. (2016).** Petróleo, política y sociedad en Chubut: Reflexiones teórico-conceptuales en torno al rentismo. *Identidades*, 3(6), 144-164. Disponible en: <https://iidentidadess.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/09/dossier-3-petroleo-completo.pdf>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. (2016).** *Urbanization and development: Emerging futures. World cities report.* ONU-Hábitat.
- SÁNCHEZ, J. (1991).** *Espacio, economía y sociedad.* Siglo XXI.
- SANTOS, M. (1996).** *Metamorfosis del espacio habitado.* Oikos-Tau.
- SCARPATI, O. E. & PUGA, Y. E. (2011).** Transformación territorial y producción de cereza (*Prunus cerasus* L.) en el Valle de Los Antiguos, Santa Cruz, República Argentina. *Revista Geográfica*, 149, 89-110. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/17623?show=full>
- SECCOMBE, I. & LAWLESS, R. (1987).** *Work camps and company towns: Settlement patterns and the Gulf oil industry.* University of Durham.
- TOPALOV, C. (1979).** *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis.* Edicol.

ABREVIATURAS

- Comisión Bidepartamental de Tierras, C.B.T
Ministerio de Acción Social, M.A.S.