

Dificultades de acceso al suelo, políticas urbanas y asentamientos populares en Patagonia: reflexiones finales

Difficulties of access to land, urban policies and popular settlements in Patagonia: final reflections

Santiago Bachiller

santiago.bachiller@gmail.com

Unidad Académica Caleta Olivia, Universidad Nacional Patagonia Austral – Ruta Nacional N° 3, acceso norte s/n, Caleta Olivia, Santa Cruz

Recibido: 29/10/2021. Aceptado: 10/05/2022

RESUMEN

Las conclusiones del dossier se basan en una metodología comparativa que profundiza en la especificidad patagónica respecto de las dificultades de acceso al suelo, las políticas urbanas, y la conformación de asentamientos mediante tomas de tierras. En tal sentido, primero retomamos algunos rasgos básicos de la historia urbana patagónica, para luego recuperar el contexto 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. A su vez, en las conclusiones consideramos denominadores comunes en cuanto a planificación urbana en Patagonia, 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), evidenciamos la incapacidad estatal para afrontar la magnitud del déficit habitacional en las tres ciudades, etc. En este texto destacamos las propuestas estatales en materia de asentamientos populares: encontramos un palimpsesto de políticas donde conviven programas de regularización, lógicas de criminalización y/o de erradicación, de relocalización o de “apatía tolerante”; en todo caso, 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 avances sustanciales en lo que refiere a revertir el déficit habitacional.

Palabras claves: Metodología comparativa; Patagonia; políticas públicas urbanas; postconvertibilidad; asentamientos populares

ABSTRACT

The conclusions of the dossier are based on a comparative methodology that seeks to deepen the analysis of the Patagonian specificity regarding the difficulties of access to land, urban policies, and the formation of settlements through land occupations. In this sense, we first return to some basic features of Patagonian urban history, to later recover the context of our study: the post-convertibility stage was characterized by the paradoxical coexistence of significant economic growth with the intensification of the dynamics of urban expulsion. In turn, in the conclusions we consider common denominators in terms of urban planning in Patagonia, we return to the characterization of the state's way of proceeding through a logic of trial and error



(highlighting issues such as the weight of exceptionality in state urban planning practices), we evidence the state's inability to face the magnitude of the housing deficit in the three cities, etc. In this text we highlight the state proposals regarding popular settlements: we find a palimpsest of policies where regularization programs, logics of criminalization and/or eradication, relocation or “tolerant apathy” coexist; in any case, in the three localities we observed a trend towards stigmatization and invisibility of the neighborhoods that emerged through land occupations. Finally, we review the existence of urban income participation instruments; Although on a formal level we observe differences between cities, the truth is that none have generated substantial progress in terms of reversing the housing deficit.

Keywords: Comparative methodology; Patagonia; urban public policies; post convertibility; popular settlements

INTRODUCCIÓN

Mediante un ejercicio comparativo, en las reflexiones finales nos interesa profundizar la especificidad patagónica en lo que respecta a las dificultades de acceso al suelo, las políticas urbanas, y la conformación de asentamientos mediante tomas de tierras para el período estudiado. 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), y las particularidades y diferencias entre las ciudades estudiadas.

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. En tal sentido, recuperamos el contexto 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 revirtió 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 monoproduktivos. 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 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 último título gira en torno al Estado y las políticas públicas. Entonces, retomamos denominadores comunes en cuanto a planificación urbana en Patagonia (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 avances sustanciales en lo que refiere a revertir el déficit habitacional.

1. El contexto en el cual se desplegaron las políticas urbanas: posconvertibilidad y mercado del suelo en Patagonia

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. 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. 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. (Cravino Del Río, Graham y Varela, 2012; Bachiller, 2015). Así, 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 por lo general 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 los trabajadores 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. 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.

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, 2011), 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 homogenizaron al territorio en torno a dos rentas (la petrolera y la inmobiliaria) que compiten imposibilitando otros usos del suelo. Dichas afirmaciones son extensibles a Comodoro, donde el petróleo continúa sobredeterminando 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 “Consenso 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 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 extensa, 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. 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.

Si bien los datos del censo nacional del 2010 se encuentran desactualizados, al contemplar las estadísticas del déficit habitacional constatamos la persistencia del problema en la región. Comparando los censos nacionales del 2001 y del 2010, observamos estadísticas dispares entre las ciudades (Comodoro Rivadavia padece los peores porcentajes de déficit cuantitativo y cualitativo residencial), verificamos leves mejoras en ciertos indicadores (como es el caso del déficit cuantitativo compuesto para Bariloche), así como claros retrocesos en otras dimensiones (en Comodoro Rivadavia el déficit cuantitativo compuesto pasó del 8,2 al 18,32%); no obstante, en todas las ciudades se destaca el aumento de casas residenciales, en paralelo al fuerte incremento de ranchos y casillas (el tipo de viviendas que caracteriza a los asentamientos populares). En tal sentido, el RENABAP detectó 28 barrios populares en Bariloche (donde se alojan no menos de 3000 familias), 36 en Cipolletti (con unas 3393 familias), y 31 asentamientos en Comodoro Rivadavia (donde residen 3415 familias). 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, aproximadamente el 60% de los asentamientos de las tres ciudades fue calificado por el RENABAP 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.

Por otra parte, para explicar las dificultades de acceso al suelo y la consiguiente expansión de asentamientos informales, y como prerrequisito para comprender a las políticas urbanas, en el marco del proyecto de investigación indagamos en el funcionamiento del mercado del suelo. 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 tanto en lo que respecta a la compra como al alquiler de viviendas. 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 (Bachiller, Usach, Chanampa y Freddo, 2020).

El período estudiado se caracterizó por el incremento constante del precio del suelo (medido en dólares), en un nivel muy superior a los aumentos salariales (pesificados). Así, el esfuerzo monetario para alquilar o comprar una vivienda 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 ingresos 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 definitiva, 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 redujeron drásticamente las posibilidades de obtención de lotes y construcción de viviendas por parte del Estado.

2. Políticas urbanas y dificultades de acceso al suelo en Patagonia

Como sostiene Reese (2013) 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 supeditado 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

monoproducidos, 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. Consecuentemente, 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 que 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 aprobado, 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, p.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 “pioneros” (nociones a cuestionar, entre otras cuestiones, por asumir que la región fue habitada a partir de la llegada de los “colonos”, 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 el 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 los 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 et al., 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 (a modo de ejemplo, 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. 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 (2013) 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 aspecto, 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 brilla 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).

Acerca de 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 infringen un principio fundamental: la propiedad privada. Se trata de poblaciones que deben violar la propiedad privada para acceder a la misma (Cravino y Fernández Wagner, 2006), factor que lleva a concebir a los asentamientos como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad (Cravino, 2009). Como planteábamos 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, 2018). 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. Tal vez el ensañamiento contra los asentamientos que caracteriza a Cipolletti en parte responda 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 exiguos 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 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).

A modo de cierre, quisiéramos mencionar algunos aspectos que, si bien exceden los propósitos del presente dossier, han sido trabajados en el proyecto de investigación y resultan claves para comprender las políticas urbanas dirigidas a los asentamientos populares. Nos referimos al modo en que los sectores populares protagonizan la construcción de la ciudad informal, factor que indefectiblemente impacta en las intervenciones “concretas” del Estado en los asentamientos populares. En nuestra investigación, optamos por desarrollar ciertos casos de estudio, para así pasar de una lógica “macro” a una aproximación “micro”. El estudio

pormenorizado de ciertas tomas concretas en las tres ciudades relevadas, y su devenir en asentamientos populares, nos permitió examinar con un mayor nivel de profundidad la “política de cercanía” (Maneiro, 2015). Etnografiar al Estado, tomando al barrio como unidad de análisis, nos lleva a complejizar aún más la caracterización del Estado y las políticas públicas destinadas a los asentamientos populares. Sin ir más lejos, el Estado no siempre opera desde una lógica formal e institucionalizada; por el contrario, ciertas prácticas estatales, en ocasiones próximas a lo que la bibliografía especializada califica como clientelismo, ocupan un lugar significativo en las posibilidades de reconocimiento e integración urbana de los asentamientos populares.

Desde una comprensión relacional de las prácticas estatales, reiteramos nuestro rechazo a los enfoques del Estado como un actor unívoco y homogéneo (Soprano, 2015). En el terreno constatamos las contradicciones, cuando no abiertas disputas entre dependencias estatales acerca del modo de definir e intervenir sobre los distintos asentamientos populares. Por otra parte, los estudios clásicos sobre políticas públicas fueron criticados por conceptualizar a la formulación de políticas como procesos lineales con una lógica vertical descendente (van “de arriba hacia abajo”), donde las políticas comienzan con la formulación y terminan con la implementación (Shore, 2010). De tal modo, el “ensayo y error” (Álvarez y Bonnet, 2018), como fórmula analítica recurrente, nos lleva a resaltar no sólo las ambigüedades, la complejidad y “el aspecto desordenado” en los procesos de formulación de las políticas, sino especialmente las disputas que los residentes de los asentamientos entablan con el Estado (en cuanto al modo en que se nombra a su espacio vital, las formas legales y/o legítimas de apropiarse y construir el territorio, el acceso a servicios urbanos, las demandas por el reconocimiento legal, etc.).

La reflexión sobre dichas disputas nos enseña que, en los asentamientos, los habitantes no son seres pasivos que reciben una política, sino actores fundamentales en la “urbanización” de sus barrios. Tal como sostiene Shore (2010:29): “para comprender por qué funcionan o no las políticas, necesitamos saber algo sobre cómo estas son recibidas y experimentadas por las personas afectadas”. Al resaltar cómo los residentes de los asentamientos otorgan sentido a las políticas (los “puntos de vista nativos”), quedó en claro que la producción del espacio abstracto (Lefebvre, 2013) promovida por el capital, y frecuentemente reforzada por los Estados mediante sus políticas, pierde coherencia ante la lucha de clases, se ve amenazada frente a las prácticas populares. Una vez más, debido a dicha inestabilidad y contradicción permanente, la política pública tiende a adoptar la forma de proceso de ensayo y error; tal afirmación es especialmente clara al estudiar el modo en que el Estado se hace presente en los espacios que surgieron mediante tomas de tierras.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas, *EURE*, 38(114), 35-69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- AGOSTO, P. y BRIONES, C. (2007). Luchas y resistencias Mapuche por los bienes de la naturaleza. En OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año VIII, N° 22, septiembre.
- ÁLVAREZ HUWILER, L. y BONNET, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 169-192. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59461>
- AZUELA DE LA CUEVA, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), 133-168. Doi: <https://doi.org/10.2307/3540926>



- BACHILLER, S. (2015). Una introducción general sobre las dificultades de acceso al suelo urbano y la toma de tierras en la Patagonia central". En S. Bachiller (Editor). *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central* (pp. 21-68). Buenos Aires, Argentina. Miño y Dávila y UNPAEDITA.
- BACHILLER, S. (2018). Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia argentina. *Estudios Atacameños*, (60), 275-296. ISSN: 0718-1043. <https://doi.org/10.4067/S0718-10432018005001604>
- BACHILLER, S., USACH, N., CHANAMPA, M., FREDDO, B. (2020). Funcionamiento del mercado inmobiliario en una sociedad petrolera. *Revista Vivienda y Ciudad*, 7, 229-249.
- BAER, L. (2008). Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000, *Revista Proyección*, 2(5), 1-31.
- CRAVINO, M. C. (2009). El nuevo horizonte de la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En ABRAMO, P. (Coord.) *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Coelcao Habitare/Finep.
- CRAVINO, M. C., DEL RÍO, J., GRAHAM, M., y VARELA, O. (2012). Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana. En M.C. Cravino. (Org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de buenos aires (2004-2009)*. Buenos Aires. Ediciones Ciccus.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, Capitán Swing Libros.
- MANEIRO, M. (2015). Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas. *Revista Katálysis*, 18(1), 62-73. <https://doi.org/10.1590/1414-49802015000100007>
- REESE, E. (2013). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Recuperado el 1 de enero de 2021 de https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- REESE, E. (2014). La informalidad agrava la pobreza. Entrevistado por Lila Pastoriza para Página 12, 13 de octubre. Recuperado el 14 de octubre de 2014 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-257407-2014-10-13.html>
- REESE, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, 65(1), 3-21.
- RODRÍGUEZ, M. F. (2012). *Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno*. Tesis Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- SHORE, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas, *Antípoda*, 10, enero- junio, 21- 49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>
- SOPRANO, G. (2015). El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispanocolonial y la antropología de la política al estudio del Estado en el siglo XX. *Estudios Sociales del Estado*, V. 1 N 1, primer semestre. <https://doi.org/10.35305/ese.v1i1.18>
- SVAMPA, M. (2011). Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional popular, *Nueva Sociedad Coyuntura Nuso*, (235), 17-34.