

Un análisis comparativo sobre la expansión de asentamientos populares en las ciudades patagónicas

Santiago Bachiller
CONICET – UNGS – UNPA
santiago.bachiller@gmail.com

Mariana Giaretto
UNCo
marianatt3010@yahoo.com.ar

Pablo Marigo
CONICET – CIETES (UNRN)
pablomarigo@gmail.com

Natalia Usach
UNPSJB - CIT Golfo San Jorge CONICET
nataliausach@gmail.com

Resumen

Nuestra ponencia se enmarca al interior del PICT N° 2015-1293 (ANPCyT), el cual tiene por objeto analizar los procesos de conformación de asentamientos populares que surgieron mediante procesos de tomas de tierras y gracias a la autopromoción de las viviendas en tres ciudades patagónicas (Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut; Cipolletti y Bariloche, localizadas en la provincia de Río Negro).

En este trabajo nos proponemos realizar un ejercicio comparativo, indagando en dos dimensiones centrales que explican las dificultades de acceso al suelo. Nos referimos al mercado del suelo y a las políticas estatales. En tal sentido, el primer eje de trabajo consiste en detectar denominadores comunes, así como diferencias sustanciales, en el modo en que el mercado del suelo se expresa como un agente clave en la conformación de una morfología urbana determinada por valores económicos que expulsan a una buena franja de la población hacia la informalidad. Por acción u omisión, el Estado (en sus distintos niveles) es el otro gran promotor de la informalidad urbana en general, y de la expansión de asentamientos populares en particular; consecuentemente, en la ponencia nos preocuparemos por analizar denominadores comunes y divergencias asociadas con las principales intervenciones de los estados provinciales y municipales destinadas a los asentamientos populares. El análisis comparado nos permitirá caracterizar los contextos de dificultades de acceso al suelo en una región donde las actividades económicas preponderantes (extractivas y turismo) inciden en la configuración urbana, así como imponen condiciones especiales a las disputas por el suelo urbano. De tal modo, en la ponencia se pone en foco las particularidades patagónicas de un problema social que excede los límites regionales y trasciende también las fronteras nacionales. Por ello aspiramos a que los avances de nuestra investigación supongan un aporte sustancial al estudio de un fenómeno cuyos antecedentes teóricos y empíricos, en nuestro país, se han centrado mayoritariamente al conurbano bonaerense.

Palabras claves: patagonia, tomas de tierras, asentamientos populares, mercado del suelo, políticas públicas

La ponencia remite al PICT N° 2015-1293 (ANPCyT) cuyo objetivo es analizar los procesos de conformación de asentamientos populares que surgieron mediante procesos de tomas de tierras y la autopromoción de las viviendas en tres ciudades patagónicas: Comodoro Rivadavia (provincia de Chubut), Cipolletti y Bariloche (provincia de Río Negro). Nos proponemos aquí un ejercicio comparativo, indagando en dos dimensiones centrales que explican las dificultades de acceso al suelo que impulsan a la toma de tierras: la primera consiste en detectar denominadores comunes y diferencias sustanciales asociadas al modo en que el mercado del suelo se expresa como un agente clave en la conformación de una morfología urbana determinada por valores económicos que expulsan a una buena franja de la población hacia la informalidad. La segunda dimensión atañe al Estado que en sus diferentes niveles por acción u omisión es un gran promotor de la informalidad urbana y de la expansión de asentamientos populares.

1. Breve presentación de las tres localidades

1.1. Cipolletti

La ciudad de Cipolletti se encuentra ubicada en el norte de la Patagonia, en el centro del Alto Valle de Río Negro. Junto a la capital neuquina y a Plottier conforman el aglomerado más grande de la región patagónica (al 2010, la zona sumaba un total de 341.391 habitantes). Según el Censo Nacional de 2010, Cipolletti posee 85.161 habitantes, mientras en 2001 contaba con 75.078, por lo que la tasa de crecimiento demográfico ronda en un 13,41% en el periodo 2001-2010.

Históricamente, el desarrollo de la ciudad estuvo vinculado predominantemente a la actividad frutícola para exportación, por este motivo el crecimiento urbano se vinculaba a la disponibilidad de tierras generada por esta actividad. Desde 2013 la actividad hidrocarburífera convencional y no convencional ha avanzado significativamente sobre todo el territorio norpatagónico. En la provincia de Río Negro, desde el año 2013 se experimenta un avance acelerado de la extracción de gas y petróleo (con más de 70 pozos activos) en la Estación Fernández Oro, sobre la zona rural de Allen, la ciudad productora de manzanas (2971 hectáreas) y peras (3200 hectáreas) más importante del país. En cuanto a la provincia de Neuquén, si bien la expansión de la frontera hidrocarburífera es un proceso que se viene dando en todo el país desde el año 2000, no deja de sorprender la velocidad y extensión que dicho fenómeno presenta en esta provincia.

Como ciudad *bisagra* de ambas provincias, y también de dichas tendencias estructurales, Cipolletti se encuentra atravesada por la tensión que genera la crisis frutícola y la avanzada del *fracking*, de allí que represente un caso típico en el que coexisten el crecimiento económico y la profundización del déficit habitacional. La contradicción por la que, a pesar del crecimiento económico y del notable dinamismo que caracterizó al mercado inmobiliario y la construcción a partir de la recuperación económica de 2003 en Argentina, se restringieron las condiciones para acceder a una vivienda en ámbitos urbanos bien servidos y ubicados, se cristaliza en 36 asentamientos informales (según el ReNaBaP; 40 según los vecinos) que surgieron como tomas de tierras y persisten en la absoluta precariedad habitacional. En la actualidad, se calcula que el 20% de la población de la ciudad de Cipolletti vive en asentamientos informales, si bien no hay datos oficiales es posible constatarlo a través de diversas fuentes, ya no tanto el aumento de la cantidad de tomas, sino un fuerte incremento en la cantidad de familias que las componen (Diario Río Negro, 26 de abril de 2017).

En Cipolletti, el porcentaje de hogares afectados por déficit habitacional cuantitativo compuesto era del 9,3% en 2010 (2265 hogares), mientras que en 2001 era de un 6,9 % (1268 hogares). En cuanto al déficit habitacional cualitativo, en 2010 el porcentaje de viviendas era de 5,9 % (1450 viviendas), mientras en 2001 era de 7,4% (1365 viviendas); esta leve mejora en el porcentaje demuestra lo poco que impactó el crecimiento económico en las posibilidades de superar el déficit habitacional cualitativo, más aun, teniendo en cuenta que 2001 fue un año signado por una profunda crisis económica y 2010 fue un año corolario de un período de crecimiento económico a tasas del 9% promedio.

1.2. Comodoro Rivadavia

Comodoro Rivadavia es una ciudad ubicada sobre la costa atlántica, al sudeste de la provincia de Chubut. Según datos censales de 2010, la ciudad cuenta con 177.038 habitantes, lo cual representa un crecimiento poblacional del 29% en el periodo intercensal 2001-2010. Asimismo, es el principal centro de las actividades sociales y económicas del

Golfo San Jorge, cuenca productora que, según datos de la Secretaría de Energía de la Nación, en 2018 generó el 47,5% del petróleo del país.

En Comodoro, los mercados de trabajo y del suelo se encuentran fuertemente condicionados por los ritmos de la actividad extractiva. Las oscilaciones de los precios internacionales del barril de petróleo han tenido un impacto directo en la ciudad, determinando un péndulo entre etapas de estancamiento y crisis, con otras rachas de *boom* petrolero que implicaron un crecimiento vertiginoso y acelerado que superó la capacidad de reacción estatal. Una de las consecuencias directas de dicha situación es la creciente demanda de suelo y vivienda no satisfecha adecuadamente, ni por el sector privado formal, ni por el sector público.

Los datos intercensales muestran que el déficit cuantitativo compuesto se agudizó y pasó del 8,2% en el 2001, a afectar al 18,32% de los hogares en 2010. En cambio, el déficit cualitativo habitacional ha mostrado una leve mejora: si en el 2001 abarcó a 4460 moradas (es decir, el 12%), en el 2010 había descendido a 4433 hogares (el 8,3%). Intuimos que la evolución del déficit cuantitativo y cualitativo en buena medida se explica como consecuencia del *boom* petrolero acaecido entre el 2005 y el 2008, el cual representó una enorme demanda de nuevas viviendas ante un fuerte flujo poblacional, así como probablemente también haya supuesto una mayor capacidad adquisitiva de los hogares para mejorar las residencias deficientes.

A principios del 2013 existían más de 7.000 expedientes solicitando terrenos a la municipalidad local, y sólo unos 2.200 lotes disponibles. Según fuentes periodísticas del 2016 (El Patagónico, 28 de agosto de 2016), en la ciudad habría unas 3.000 ocupaciones de tierras. De modo similar, el último registro nacional de asentamientos, realizado por la ONG Techo, plantea que en Comodoro existen 30 asentamientos en donde residen 2449 familias (Techo, 2017). A su vez, la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial calcula que, en el 2017, en Comodoro unas 27.354 personas residían en barrios vulnerables, lo cual equivale al 13,81% de la población.

1.3. San Carlos de Bariloche

San Carlos de Bariloche se ubica en la región andina de la provincia de Río Negro. Con una superficie total de 27.470 hectáreas, su ejido municipal es uno de los más extensos del país; de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial 2011, sólo el 37% de la superficie total se encuentra efectivamente urbanizada.

El entorno paisajístico y sus atributos naturales han consolidado a Bariloche como destino turístico internacional, a tal punto que la ciudad se ha estructurado en términos socio-económicos y urbanísticos en función de dicha actividad (la cual genera alrededor del 50% del producto bruto). La configuración urbana actual puede pensarse entonces como el resultado de la interacción de fenómenos naturales y sociales, donde se destacan la topografía del terreno, los límites del Parque Nacional Nahuel Huapi, el desordenado fraccionamiento, la influencia del paisaje en las elecciones residenciales y la capacidad del tándem turístico-inmobiliario para incidir en la ocupación y valorización del suelo.

Según datos censales la ciudad tenía en 2010 una población de 112.887 habitantes, lo cual representa una variación intercensal del 21,2 % respecto al 2001, superando el aumento provincial (15,5%) y nacional (10,6 %). Producto de un crecimiento sostenido, la población total se ha cuadruplicado en las últimas cuatro décadas, posicionando a Bariloche como la ciudad más poblada de la provincia. Este acelerado crecimiento se ha caracterizado por una

desigual distribución en el territorio, provocando una urbanización fragmentada, dispersa y de baja densidad, que ha configurado mosaicos sociales donde la división del espacio residencial muestra distintos grados de exclusión.

El déficit habitacional cuantitativo compuesto en 2010 alcanzó al 12,5%, mientras que el porcentaje de hogares con déficit habitacional cualitativo fue del 8,8% sobre el total. Por su parte, estimaciones de la UNRN indican que en el año 2015 el déficit habitacional total alcanzaba al 26,7% de los hogares, con un déficit acumulado de 10.492 hogares. Si bien estos indicadores presentan una leve recuperación respecto a períodos anteriores, la contracara se encuentra en el aumento de la inquilinización y las ocupaciones de hecho, lo cual se evidencia en la expansión y creación de nuevos asentamientos populares, donde según el ReNaBaP habitan más de 11 mil personas distribuidas en 27 barrios.

2. El mercado del suelo

La producción mercantil, a través del mercado de suelo, tiene una capacidad decisiva para moldear los procesos de estructuración territorial y el funcionamiento general de la ciudad, apropiándose de la plusvalía urbana y dificultando las condiciones de acceso a la ciudad para gran parte de la población. Como veremos a continuación, el mercado inmobiliario condiciona las lógicas de producción y ocupación del espacio, aún en aquellos casos en que no sea la forma cuantitativamente mayoritaria.

2.1. El mercado del suelo en Cipolletti

El efecto “Vaca Muerta” ha implicado un fuerte impacto en el mercado del suelo urbano: profundizó la tendencia a invertir en propiedades bajo una lógica rentística; encareció el precio del suelo; supuso un avance sobre tierras productivas; afectó ambientalmente a la región; e impulsó la proliferación de grandes emprendimientos urbanos que agudizaron las dificultades de acceder a la ciudad vía mercado formal, incrementando las tomas de tierras protagonizadas por los sectores populares.

Claramente el principal componente orientador de la constitución de la estructura urbana es la *mercantilización del espacio urbano*, con un fuerte protagonismo de algunas desarrolladoras e inmobiliarias que direccionan la inversión de los excedentes derivados de la actividad petrolera en proyectos de alta gama, y también en viviendas para alquiler demandadas por otros dos sectores importantes en la ciudad, como son las actividades vinculadas a salud privada y actividades universitarias.

De este modo, predomina un orden urbano basado en la “coordinación” del mercado que segmenta al espacio en función del nivel de ingreso o, mejor dicho, de la disposición de pago de la demanda (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014). Cuando nos referimos a la disposición de pago de la demanda en los sectores trabajadores estamos hablando del esfuerzo monetario necesario para acceder a la vivienda en determinadas condiciones. Sin lugar a dudas, en esta región la disposición de pago de la demanda en el marco de la mercantilización del espacio urbano se encuentra determinada por los salarios más altos que pertenecen al sector económico vinculado a las actividades petroleras. Por eso distinguimos el esfuerzo monetario para adquirir un inmueble en relación al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), la remuneración promedio de los asalariados y en particular la remuneración promedio del sector petrolero.

El esfuerzo monetario requerido para acceder a la compra de un departamento (2 y 3 dormitorios) céntrico en Cipolletti ha aumentado alrededor de un 60 % en el período

analizado (2014-2016). Del análisis de los datos surge que la remuneración promedio requiere de tres veces más del esfuerzo para acceder a la compra de un departamento en relación a la remuneración promedio del sector petrolero, mientras que el salario mínimo requiere más de ocho veces en relación a esta misma remuneración. Por lo que se torna evidente no solo la dificultad general de acceder a la vivienda vía mercado, sino también la desigualdad en las posibilidades monetarias de cada sector de los asalariados.

2.2. El mercado del suelo en Comodoro Rivadavia

En Comodoro, el mercado inmobiliario históricamente se ha visto condicionado por el uso del suelo por parte de la industria petrolera. En la ciudad se observa una fuerte escasez de suelo derivada de las propias características físicas de la zona, pero fundamentalmente como consecuencia de los pasivos ambientales de la actividad petrolera. Dentro del ejido urbano existen entre 2500-2800 pozos abandonados, así como gasoductos y oleoductos, todos con sus respectivos radios de seguridad; se trata de tierras difícilmente recuperables (a costos razonables) para el uso residencial.

En tal escenario de oferta limitada, los elevados salarios que paga el sector petrolero a sus trabajadores tironea la demanda en los momentos de auge de la actividad petrolera, incrementando los precios del suelo y la vivienda. Esto es especialmente cierto durante los *booms* petroleros. No obstante, las expectativas futuras del máximo y mejor uso del suelo vinculadas a la renta petrolera determinan que los precios tampoco retrocedan durante las épocas de crisis internacional del petróleo.

La combinación de la renta petrolera e inmobiliaria estructuran el territorio local. En varias entrevistas a empresarios del mundo inmobiliario, escuchamos que el mercado inmobiliario se encuentra “naturalmente zonificado”. Tal afirmación presupone que el mercado formal se desliga de los barrios populares, focalizándose en las zonas de interés para quienes logran apropiarse de una porción de la renta petrolera: la construcción de edificios en el centro de la ciudad (erigidos como una inversión destinada al alquiler a empleados del petróleo), así como suntuosas viviendas unifamiliares en Rada Tilly.

Observamos un creciente desacople entre la evolución de los precios inmobiliarios y de los salarios. Un departamento estándar promedio más que duplicó su valor entre 2014 y 2016; si tomamos como referencia el SMVM, notamos que en 2014 se precisaban algo más de 172 SMVM para comprar un departamento, mientras que en 2017 ese esfuerzo implicó más de 217 salarios. Asimismo, en 2014 se precisaba casi 17 veces el salario promedio de un trabajador petrolero para la compra de un inmueble, y en torno a 40 veces el ingreso promedio de un asalariado del resto de los sectores privados; dos años después, esos valores ascendieron a más de 23 veces y 52 veces respectivamente.

2.3. El mercado del suelo en San Carlos de Bariloche

En Bariloche el entorno natural, apropiado en forma de renta, ordena gran parte de las elecciones residenciales e inmobiliarias, íntimamente vinculadas a la actividad turística. El componente ambiental, como atributo diferencial y distintivo de la ciudad, acentúa el privilegio de la localización y el precio que se paga por el usufructo del suelo en forma de renta. Así, la desigualdad en el acceso al suelo urbano se expresa en la zona del centro y oeste de la ciudad, donde el entorno natural es un componente diferencial y el mercado inmobiliario se ha consolidado como el principal agente territorializador. Allí se asentaron los sectores de mejor condición socioeconómica y se encuentran los servicios vinculados a la actividad turística. Por el contrario, en la zona sur, las condiciones geográficas, climáticas y de conectividad urbana son menos atractivas para el capital; allí predomina la lógica de la

necesidad en el acceso al hábitat, muchas veces encausada por la intervención estatal.

Una particularidad local es la interpenetración entre empresarios/emprendedores turísticos y el mercado inmobiliario. Los excedentes de la actividad turística se reinvierten en el circuito inmobiliario a través del aumento de las camas disponibles para el turismo, así como en la construcción de departamentos para alquiler turístico, lo que puede corroborarse en la actual densificación de la zona céntrica y barrios como Belgrano y lo que a su vez incide en los precios de referencia de las viviendas de alquiler permanente.

Luego de la crisis del 2001 y al menos hasta 2008, se produjo una sostenida valorización en el m² construido, que a nivel local representó un aumento del 117% acumulado hasta el año 2008, donde el m² se ofertó en US\$1725. Esta dinámica inmobiliaria impactó de forma directa sobre las posibilidades de acceso a la vivienda, aumentando la brecha entre salario y precio del suelo. El esfuerzo monetario para la compra de un departamento de 3 ambientes usado, en el centro de la ciudad, revelaba que en el 2014 se requerían de 16,5 años de SMVM y 6,5 años de remuneración del sector privado, destinado exclusivamente a la compra de la vivienda. En 2016 este esfuerzo era aún mayor: un trabajador precisaba de 20,6 años de SMVM y 7,9 del promedio de sector privado para acceder a un departamento.

3. Las políticas públicas

Abordamos el análisis de la política urbana como parte de un proceso más amplio de la política pública basado en una dinámica de ensayo-error (Álvarez y Bonnet, 2018). Entendemos que dichas contradicciones propias de la intervención estatal poseen un denominador común: garantizar las condiciones de reproducción del capital, privatizando las externalidades positivas en cabeza de los propietarios y socializando las externalidades negativas a costa del conjunto de la población (Jaramillo, 2008). Por otra parte, retomando la propuesta de análisis de Jaramillo (2008) sobre el papel de las políticas urbanas en la configuración de las ciudades, nos focalizamos en las políticas habitacionales y la normativa urbana.

3.1. Políticas públicas: el caso de Cipolletti

Si bien existen en la ciudad ciertas políticas que tienden a la planificación urbana, por inadecuación u omisión, estas herramientas han resultado impotentes ante las contradicciones de la urbanización capitalista en la que se expanden, simultánea y paradójicamente, modalidades precarias y ostentosas de acceder a la ciudad.

La regulación de la dinámica urbana se ha basado en diversas normativas que tienen como matriz el Plan Estratégico Cipolletti. En esta dirección se configuraron el Código de Planeamiento Urbano en 2009, y la creación del Distrito Vecinal Noreste, intentando dar respuesta a la emergencia de tomas de tierras. Tras sucesivas modificaciones, la normativa vigente se asienta en el Código de Planeamiento Urbano plasmado en las Ordenanzas de Fondo N° 276/16 y 319/17, que efectivizan la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de parcelas en zona Norte.

Según la propia normativa, su objetivo es regular los usos, subdivisión y ocupación del suelo urbano y rural, así como definir su ámbito de aplicación. Para ello utiliza tres grandes instrumentos: la zonificación, el fraccionamiento y la ocupación del suelo. Además, identificamos dos instrumentos de gestión del suelo: la captación de renta diferencial y la cesión de un porcentaje del fraccionamiento. No obstante, debemos destacar la distancia entre lo que la normativa plantea y lo que sucede efectivamente en el territorio; situación

evidente en el avance de la urbanización sobre tierras consideradas como rurales, tanto por sectores altos y medios que lotean chacras anteriormente destinadas a la fruticultura, como por parte de sectores populares que toman tierras en desuso. Estos procesos no son registrados en los planos oficiales de la ciudad, lo que claramente implica un intento de invisibilización de las contradicciones de la urbanización capitalista.

Según datos oficiales del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro (IPPV), en el periodo 2009-2015 en Cipolletti se gestionaron 812 viviendas; dicha cifra solamente representa el 6,3 % del total de viviendas gestionadas por el IPPV en la provincia. En relación a la disponibilidad de tierras, el municipio sostiene que no cuenta con tierras fiscales, ya que todas las tierras vacantes están en manos de privados. De allí que, gran parte de las tomas de tierras sean en terrenos privados y que el acceso de los sectores medios sea vía loteo gestionado por cooperativas impulsadas por gremios o particulares.

El modo predominante de intervención estatal en las tomas durante el periodo 2009-2015 ha sido la criminalización vía judicialización, utilizando el conflicto legal no solo como obstáculo para avanzar en su regularización y urbanización, sino además para avanzar en su disciplinamiento político. Lo cierto es que, a partir de 2015 vía ReNaBaP, los procesos de judicialización de las tomas existentes se debilitaron y se avanzó en propuestas de regularización vía expropiación, mientras que cualquier nuevo intento de toma de tierras ha sido reprimido y judicializado.

3.2. Políticas públicas: el caso de Comodoro Rivadavia

Si bien Comodoro posee cierto pasado de planificación, la misma nunca fue urbana, sino que se limitó a garantizar la extracción y circulación de hidrocarburos. La ausencia de planificación urbana se expresa en la falta de un código de desarrollo urbano que promueva la articulación de la ciudad en su conjunto. La primera ordenanza que pretendió legislar sobre el uso del suelo en la totalidad del ejido urbano fue la 3614/1990 que, hasta hoy, continúa siendo el único instrumento vigente implementado para el ordenamiento y uso del suelo urbano. Desde su sanción ha sido modificada por una sucesión de nuevas ordenanzas que pretenden dar respuesta a los problemas urbanos y habitacionales. La mayoría de estas modificaciones tuvieron lugar en el área de transición entre lo urbano/rural, estableciendo cambios en los usos en cuanto a las zonas de ampliación urbana, regularización de asentamientos y loteos irregulares, etc. En todos los casos, el estilo de intervención parte de considerar los hechos consumados, siendo la implementación de ordenanzas una respuesta a un caso particular conflictivo. Así, se destaca el peso de la excepcionalidad como mecanismo recurrente de gestión de la expansión urbana. Es decir, cuando la municipalidad reconoce a determinados asentamientos (aquellos con una fuerte organización y capacidad de presión), lo hace emitiendo ordenanzas específicas que son presentadas como casos en donde se concede realizar una excepción a lo establecido por las normas locales. De más está decir que las excepciones no se circunscriben al reconocimiento de asentamientos puntuales, sino que fueron ampliamente utilizadas para legalizar barrios residenciales.

Desde 2007, hubo varios intentos infructuosos por sancionar un código urbano que funcione como modelo de ocupación territorial para toda la ciudad. Actualmente, las diversas zonas del ejido se rigen por distintas ordenanzas, e incluso existen vacíos legales en ciertas áreas de la ciudad. Esta falta de herramientas de gestión colabora en priorizar el bien privado por sobre el público, permitiendo que el mercado predomine en la producción de la ciudad.

Por otra parte, la ciudad tampoco cuenta con políticas de recuperación de plusvalías urbanas. Lo más próximo a ello es la Ordenanza 3145/88, relacionada con el uso de suelo

urbanizable para explotación petrolera que deriva en pasivos ambientales. La misma establece que las empresas concesionarias deben pagar al municipio local una compensación económica relacionada con el uso de tierras fiscales que quedaron inhabilitadas para fines urbanos. Gracias al *lobby* empresarial, dicha herramienta prácticamente no ha sido aprovechada.

El mayor constructor de viviendas estatales en la ciudad es el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Entre fines del 2011 y agosto del 2014, el IPV gestionó 422 viviendas; por lo general, las mismas fueron destinadas a cooperativas o sindicatos. En el 2016 se adjudicaron 1117 viviendas en distintas localidades de la provincia; el 4% (44 viviendas) de las mismas fueron destinadas a la ciudad petrolera. Asimismo, de las 381 viviendas prometidas para el 2017, el IPV sólo entregó 5 residencias (Diario Jornada, 15 de octubre de 2017).

Según expresó la actual titular de la Dirección de Catastro, “son pocas las tierras fiscales que le quedan al municipio para poder lotear”. No obstante, realizando un trabajo cartográfico, pudimos determinar que el ejido municipal cuenta con grandes extensiones de “tierra vacante”. En su gran mayoría, corresponden al uso rural, donde se desarrolla principalmente la actividad petrolera en tierras predominantemente de dominio privado.

A lo largo de la historia, no hubo erradicación de asentamientos en Comodoro. En los últimos años, verificamos como las topadoras demolieron estructuras recién montadas, no así viviendas consolidadas y habitadas. Algunos asentamientos han sido relocalizados en áreas periféricas (Fracción 14) o, en contados casos, en zonas más céntricas (barrio Stella Maris); por lo general, las relocalizaciones consistieron en el traslado de gente a un lote que carece de servicios urbano. A su vez, la Ordenanza General de Tierras Fiscales 10417/12 contempla la regularización “excepcional” de asentamientos. Mediante distintas resoluciones municipales tratadas como casos excepcionales, las regularizaciones suelen limitarse al reconocimiento estatal para permanecer en el lote; por el contrario, y tal como sucede con las relocalizaciones, el mejoramiento y/o la urbanización son infrecuentes. Asimismo, tal tipo de decisiones dependen de la voluntad política del intendente de turno, así como de la capacidad de presión de los habitantes de cada asentamiento. Desde la intendencia de Nestor Di Piero (2012-2016) se frenaron las acciones tendientes a la regularización dominial de asentamientos.

3.3. Políticas públicas: el caso de San Carlos de Bariloche

En Bariloche, a pesar de las recurrentes planificaciones ensayadas, las tensiones de la expansión urbana no terminan de ser respondidas adecuadamente, siendo la coexistencia de dos códigos urbanos vigentes y la sistemática aplicación de excepciones normativas una clara manifestación. En este sentido, a pesar de contar con innovadoras herramientas como la ordenanza 2080-CM-10 de recuperación de renta urbana diferencial, la ordenanza 2145-CM-11 de obras por contribución por mejoras y el Banco de Tierras, la situación habitacional se recrudeció a lo largo de este siglo, provocando una profunda crisis habitacional que derivó en la sanción de la emergencia habitacional en 2008, 2009 y 2011.

Si bien el Municipio ha desarrollado programas de mejoramiento habitacional y la construcción de una veintena de viviendas en 10 años, su principal política se ancló en la producción de loteos sociales con servicios (o con el compromiso de servirlos). A través de esta política de suelo, en las que en general medió algún tipo de entidad intermedia para organizar la demanda, como Cooperativas de Vivienda o asociaciones sindicales, se han producido 2095 lotes nuevos, en aproximadamente 125 hectáreas.

Tras más de una década de ejecución de esta política, se puede concluir que el Municipio mostró gran capacidad para generar alternativas de adquisición y gestión del proceso de producción del suelo urbano, haciendo uso de diferentes mecanismos como la afectación de reservas fiscales, la compraventa de tierra, la expropiación o mediante la recuperación de plusvalía urbana. Sin embargo, ha mostrado serias dificultades para la urbanización de esas tierras a través de las obras de infraestructura requeridas, lo cual explica la baja ocupación de los terrenos, que no alcanza el 20% del suelo producido. Asimismo, la falta de control sobre el precio final en que los asociados acceden al lote y la falta de control sobre las cooperativas hacen necesario repensar el esquema planteado, de cara a consolidar una política de creación de tierra urbana servida, asequible y bien localizada para los sectores populares

Respecto a la ejecución y construcción de vivienda nueva, la misma está centralizada en el IPPV, quien en el período 2001-2015 construyó 2231 viviendas bajo la modalidad llave en mano, y 375 mejoramientos habitacionales, todos mediante fondos nacionales. Este esfuerzo realizado desde el Estado para paliar la cuestión del hábitat ha sido considerable en relación a períodos anteriores, pero insuficiente en relación al déficit habitacional existente. Pese a la magnitud ofrecida de lotes y viviendas nuevas, lo cual da un promedio de 293 soluciones por año, dicha cifra está lejos de las 1.800 soluciones habitacionales anuales que son requeridas para paliar el déficit acumulado, y ni siquiera alcanza para cubrir la demanda anual nueva, estimada en 800 hogares (Guevara *et al*, 2016).

Las regularizaciones de barrios populares se han limitado a la cuestión dominial y en general fueron promovidas por los propios vecinos u organizaciones de base. De hecho, a excepción del barrio 10 de diciembre, no incluyeron a la totalidad de los hogares, sino que se han hecho por goteo, sin quedar claro los criterios utilizados. Los mejoramientos habitacionales dan cuenta de criterios de adjudicación similares, lo cual permite cuestionar los mecanismos por los que se accede a algún tipo de mejora en las condiciones del hábitat en la ciudad. Otra de las herramientas para avanzar en la regularización de los barrios populares es la Ley 24374 “Ley Pierri”, que en Río Negro fue reglamentada a través de la ley provincial 3.396, y a las cuales adhirió Bariloche mediante la ordenanza 1283-cm-2003. A la fecha de hoy no se ha logrado ni un solo expediente favorable de los más de 10 mil casos que según la propia Municipalidad podrían aplicar.

Desde 2001 no se han producido desalojos o erradicaciones forzosas en tomas o asentamientos, excepto en “La Barda del Ñireco”, cuyos habitantes fueron relocalizados en el barrio del IPPV “270 viviendas”. Actualmente, en alianza con las fuerzas de seguridad y el ministerio fiscal, desde el Municipio se ha resuelto impedir procesos nuevos de toma u ocupación de tierra.

4. Conclusiones generales

Nuestras unidades de análisis son ciudades intermedias. La escala ocupa un lugar relevante en nuestro estudio, pues se estima que tres cuartas partes del futuro crecimiento de la población mundial recaerá sobre áreas urbanas pequeñas o intermedias. Ello supone grandes desafíos en lo que refiere a proveer de vivienda, ya que este tipo de ciudades no suelen contar con tierras disponibles, y los respectivos gobiernos locales tampoco poseen experiencia ni recursos para generar la infraestructura y servicios masivamente demandados. Asimismo, si algo caracteriza a estas ciudades patagónicas es una tasa de crecimiento poblacional que se encuentra muy por encima de la media nacional. Si en el período intercensal 2001-2010 el promedio nacional fue del 11,4%, en Comodoro dicha cifra asciende a 29%, en Bariloche a 21,2%, mientras que el crecimiento poblacional en el conglomerado Cipolletti-Neuquén-Plottier fue de un 17,27%. Tal crecimiento explosivo en gran medida explica la expansión de los asentamientos mediante tomas de tierras, así como

la incapacidad por dar respuestas políticas locales a fenómenos que responden a una dimensión nacional, cuando no global.

El análisis comparado permite sostener que las dificultades de acceso al suelo en esta región se vinculan, en primer lugar, a modelos mono productivos que demandan grandes extensiones de suelo, inhabilitando a los mismos para su uso residencial o, en el caso del turismo, fijando valores del suelo y de vivienda en función de una demanda externa. Las actividades económicas preponderantes, ya sea el extractivismo petrolero o el turismo, son claves en los procesos de valorización y estructuración del territorio. Si bien, Cipolletti tuvo mayor diversidad productiva en el pasado, el efecto Vaca Muerta homogeniza el territorio en torno a dos rentas (la petrolera y la inmobiliaria) que compiten expulsando otros posibles usos del suelo.

A nivel de planificación, en Comodoro sostuvimos que la misma nunca fue urbana, sino que privilegió la producción de hidrocarburos; en Cipolletti no logró pasar del plano formal; mientras que en Bariloche implicó interesantes herramientas de gestión del suelo que, sin embargo, no lograron revertir el déficit habitacional. Asimismo, en las tres ciudades hemos constatado que la cantidad de viviendas construidas por el Estado ha sido mínima respecto del déficit habitacional. 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, e históricamente no ha podido resolver el problema residencial. Asimismo, en estas localidades las cooperativas y sindicatos han sido actores claves en la apropiación de las escasas viviendas oficiales construidas. Consecuentemente, los sectores que poseen menos capacidad adquisitiva se han visto excluidos de los programas oficiales de viviendas.

En Cipolletti, la prioridad estatal parece haber consistido en la criminalización de las tomas de tierras; mientras que Comodoro la política consistió en cierta apatía tolerante que, si bien no promovió la erradicación, tampoco se comprometió a mejorar los asentamientos existentes. Bariloche parece haber mostrado una mayor sensibilidad en momentos de mayor conflictividad social. Por un lado, reconoció el problema declarando la emergencia habitacional; a su vez, tal como sucedió en Cipolletti y a diferencia de Comodoro, desarrolló herramientas de gestión del suelo. Finalmente, en Bariloche la magnitud de las respuestas estatales en materia de construcción de nuevas residencias llave en mano, así como de lotes con servicios, ha sido muy superior a las otras dos localidades. Sin embargo, el resultado compartido por las tres ciudades patagónicas es un incremento constante del déficit habitacional general, y de los asentamientos que surgieron mediante tomas de tierras en particular.

5. Bibliografía

- Álvarez, L., & Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63 (233), pp.169-192.
- Río, J. P. D., Ursino, S. V., & Vértiz, F. (2014). La acción pública en el espacio urbano, aproximación a una agenda urbana comparada. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11) (La Plata, 2014)*.
- Guevara, T.; Medina, V. D. & Bonilla, J. (2016). *Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015)*. *Sudamérica* [en línea], 2016, nº 5, pp. 17-40.
- Jaramillo, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

ISBN 978-987-4415-60-8

