

LA INFORMALIDAD COMO PROCESO: UN ANÁLISIS DEL DESARROLLO URBANO DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ, ARGENTINA

Noemí Raquel González

INSTITUTO MULTIDISCIPLINARIO PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y SOCIAL DE LA CUENCA GOLFO SAN JORGE-CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS (IIDEPYS -CONICET)

Licenciada y profesora en Ciencias Antropológicas (UBA), becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. 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.

E-Mail: noemicatalangonzalez@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4696-2489

Recibido: 15 de mayo 2024

Aceptado: 15 de julio 2024

RESUMEN

En el presente trabajo nos proponemos discutir la dicotomía informalidad/formalidad a través de la reconstrucción histórica del desarrollo urbano de la ciudad de Caleta Olivia en la provincia de Santa Cruz. El análisis del caso caletense nos permitirá analizar la informalidad como proceso sociopolítico a través de la descripción de su historia, ordenada en tres etapas de desarrollo: Antes de la industria petrolera, a lo largo de la implementación del modelo industrial hidrocarburífero en la región y durante los años 2000 atravesados por las políticas habitacionales de construcción de viviendas hasta el año 2019. A partir de ello, mostramos que la producción informal de suelo urbano es un proceso impulsado desde el Estado y no en tensión con él. Finalmente, este artículo busca arrojar luz sobre las experiencias urbanas por fuera de las grandes ciudades desde donde típicamente se ha investigado la producción informal de suelo urbano.

Palabras clave: Informalidad urbana-Estado-Patagonia

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the informality/formality dichotomy through the historical reconstruction of the urban development of the city of Caleta Olivia in the province of Santa Cruz. By analyzing the case of Caleta Olivia, we will gain insight into informality as a sociopolitical process. This will be accomplished through the reconstruction of the city's development over three phases: before the oil industry, during the implementation of the oil industry in the region, and in the 2000s, with a focus on the impact of housing policies until 2019. This article shows that the informal production of urban land is a process driven by the state and not necessarily in conflict with it. Finally, this case study sheds light on urban experiences outside of the major cities, that have typically been the focus of academic research on informal urban land production.

Keywords: Urban informality-State-Patagonia

INTRODUCCIÓN

El presente artículo forma parte de una extensa investigación doctoral en torno a la producción de suelo urbano desde la informalidad. Debido a la escasez de antecedentes sobre este tema en la región y específicamente en la ciudad, una parte importante de nuestra tarea, ha sido relevar archivos históricos que nos permitan reconstruir aspectos centrales del desarrollo urbano caletense. Para ello, hemos recolectado, gracias a informantes claves, documentos históricos, tanto privados como institucionales, como por ejemplo el archivo histórico de la Universidad de la Patagonia Austral, archivos periodísticos e informes del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI en adelante) y los hemos sistematizado junto con la bibliografía especializada que, consideramos, contribuye a echar luz sobre los procesos estudiados. De esta manera, a lo largo de este trabajo se verá un contrapunto constante entre artículos científicos, informes y datos históricos que conforman la presente caracterización y el análisis que de ella proponemos. Así, veremos cómo las relaciones sociales y los vínculos políticos han sido el medio por excelencia para construir el acceso a la tierra, esto contribuye a identificar cómo las relaciones sociales se comportan en el contexto caletense, atravesadas por fenómenos regionales, nacionales e incluso internacionales como fue, por ejemplo, el boom petrolero en las décadas de 1960 y 1970 o la implementación de políticas neoliberales en la década de 1990.

Este escrito se conforma por seis partes. Comienza por esta introducción, a continuación presentamos los aspectos teóricos y metodológicos de este trabajo para luego, comenzar a indagar en el caso de la ciudad de Caleta Olivia, este abordaje tiene tres partes divididas

a través de cortes temporales. La primera sección caracteriza de manera muy sintética el periodo entre 1850 y 1960, década en la que se afianza el modelo extractivo en la región del Golfo San Jorge. La segunda sección analiza los años entre 1960 y 1990, considerando la relación local con la empresa de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y con los procesos políticos y económicos atravesados a nivel nacional. Posteriormente, presentamos un tercer apartado que indaga el periodo entre los años 2000 y 2020, retomando la política de acceso a la tierra y la vivienda impulsada estatalmente. Y así damos paso a las conclusiones en torno a la caracterización histórica del modo de acceso a la tierra en la ciudad de Caleta Olivia, con sus rupturas y continuidades en torno a la informalidad como proceso transversal en el desarrollo urbano.

La elaboración de las fuentes para este trabajo, ha sido una tarea atravesada por el rastreo de archivos privados inicialmente, dado que la ciudad no cuenta con una sistematización de datos o fuentes de consulta pública en torno a su desarrollo urbano, por lo que la presente descripción se formula a través de una reconstrucción de la historia local desde documentos compartidos por vecinos y vecinas de Caleta Olivia, que oficiaron de funcionarios públicos en algún momento y guardaron parte de la información o documentos encontrados o elaborados por ellos mismos -como relevamientos, informes, etc-, a través de ello logramos la identificación de varios barrios como parte de planes estatales de construcción de viviendas. El trabajo de Pastor y Bonilla (1969) fue encontrado en la biblioteca municipal y escaneado en el año 2020 -tras esa consulta el único ejemplar se perdió, por lo que tanto nosotros como la biblioteca municipal tenemos el libro en formato digital exclusivamente-. A su vez, consultamos de manera recurrente los trabajos académicos que abordan la ciudad de Comodoro Rivadavia por ser una localidad vecina con características muy similares en sus dinámicas socio económicas. Los informes ministeriales o institucionales fueron un insumo clave para poner en números algunas cuestiones en torno a nuestro tema y así ilustrar mejor lo que hemos buscado analizar. Finalmente, mencionamos una cita textual y tres menciones de cuadernos de campo de una serie de 4 cuadernos anuales. Estas referencias y citas nos parecen pertinentes dado que señalan aspectos importantes sobre la dinámica del acceso a la vivienda y en torno a la informalidad, ambos asuntos centrales en el presente trabajo.

MARCO TEÓRICO

El tema que nos preocupa junto con su expresión territorial ha requerido la elaboración de un marco conceptual propio a esta propuesta. Por ello, en este apartado buscaremos

precisar cómo hemos construido el marco conceptual para el presente trabajo, comenzando por indicar cómo consideramos lo urbano, la informalidad y luego recuperando aquellos estudios regionales, patagónicos con los cuales dialogamos.

Como se señala en Lacarrieu, Carman y Girola (2009), el estudio de la ciudad contemporánea conlleva el desafío de abordar lo urbano críticamente, advirtiendo los contextos socio-históricos con sus rupturas y continuidades. Para ello, es necesario reflexionar y cuestionar las divisiones entre el mundo de lo privado y lo público, lo doméstico y la calle, entre otros; concibiendo a las ciudades como apropiaciones conflictivas desplegadas en la esfera pública por sujetos y grupos diversos (Girado, 2018).

De esta manera, aquí lo urbano es analizado como un proceso dinámico, en constante reproducción, con una mirada integral que reconoce o busca conocer su complejidad articulada y atravesada por el conflicto y el consenso. Desde esta perspectiva, lo urbano, entonces, es una dimensión constitutiva de lo social (Reguillo, 2003). Es, sobre todo, un espacio experimentado, vivido y cargado de significaciones por y para quienes lo viven y lo producen (Silva, 1992; Gravano, 2005; García Canclini, 2005; Girado, 2018).

Los estudios que reflexionan sobre la noción de informalidad son un antecedente fundamental que atraviesa todo nuestro trabajo. La informalidad surgió como un concepto asociado a la economía y el trabajo; se trataba de estudios que analizaron cómo resolvían su acceso al trabajo y la vivienda, aquellos sectores que no lograron insertarse en el mercado formal de trabajo y, por ende, en los nuevos espacios de integración social y territorial en medio de la implementación y desarrollo de los procesos de urbanización e industrialización que se desarrollaron no sólo en nuestro país, sino en la región desde mediados del siglo XX (Carpio y Novacovsky, 1999). Estas investigaciones no sólo hablaban del proceso de exclusión que el sistema de sustitución de importaciones estaba generando, sino también sobre cómo resolvían el acceso a bienes y servicios quienes habían quedado excluidos del trabajo formal pero habían sido atraídos por él a los centros urbanos, nutriendo el proceso de metropolización de las ciudades entre los años 1940 y 1970.

De esta manera la noción de informalidad comenzó a utilizarse en estudios que analizaban cómo los sectores sociales excluidos del mercado formal de trabajo resolvían su acceso a la tierra y/o vivienda (Portes y Haller, 2004, Castell, 2004). Llevando dicha categoría a traspasar las problemáticas con el mercado de trabajo y a atravesar también la forma en que esos sectores resolvieron la relación con el sistema de propiedad, contribuyendo a

caracterizar dichos procesos socio-territoriales (Quijano, 1998). Este recorrido nos permite explicitar que hubo una relación estrecha entre informalidad, pobreza y exclusión en los estudios de ese periodo. Las autoras Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo (2014) lo explican de la siguiente manera:

"La particularidad en la aplicación de la noción de informalidad hacia fines de los setenta era que las transformaciones ocurridas en la ciudad no podían pensarse independientemente de la forma en la que ciertos sectores lograban una inserción (informal) en el mercado de trabajo" (pp. 92).

Las relaciones entre ambos fenómenos asimilaban la informalidad a la inserción en el mercado de trabajo y en el acceso a otros bienes, entre ellos el suelo y la vivienda. En su trabajo, las autoras sostienen que esa informalidad en el acceso al mercado del suelo y la vivienda se materializó, para los sectores más empobrecidos, en la construcción y desarrollo de conventillos y villas miseria como sus expresiones más tradicionales. Aquí hay otra característica del concepto de informalidad y es su ligazón con las grandes ciudades y la abundancia de su abordaje académico desde centros urbanos densamente poblados con características socio-territoriales que les son propias y se inscriben en procesos históricos de metropolización.

Por último, una de las perspectivas desde la que analizamos nuestro trabajo de campo es la que analiza la informalidad urbana desde el conflicto urbano. Recuperando así el carácter estructural del fenómeno y su conexión con el mercado inmobiliario y del trabajo. Asimismo, posibilita un análisis social y político de las políticas públicas de acceso al suelo urbano y la vivienda. A la vez, nos permite tomar distancia de las clasificaciones estatales que categorizan a determinados sujetos o espacios como "ilegales" las cuales, en muchos casos, responden más a la capacidad de presión y organización vecinal frente a dependencias estatales que a su inscripción fuera de la ley (Duhau y Giglia, 2004; Rincón, 2006; Bachiller, 2017).

Como mencionamos anteriormente, los estudios urbanos y específicamente sobre la informalidad urbana se han centrado en las grandes ciudades como núcleos del desarrollo académico en torno al tema. Esto ha implicado la elaboración de categorías que les son específicas a esos espacios, un "vacío" en la producción científica sobre localidades intermedias y pequeñas, específicamente en torno a la valorización de capitales constructores e inmobiliarios, el acceso al hábitat y la expansión de la informalidad (Girado, 2018; Migueltorena, 2019) pero sobre todo, han atravesado la manera de abordar otros

espacios urbanos como ciudades pequeñas o intermedias en donde no hay una reproducción de las mismas dinámicas y condiciones en torno al espacio urbano (Bachiller, 2015).

ANTECEDENTES PATAGÓNICOS Y PEQUEÑAS CIUDADES

En Patagonia específicamente, los estudios que se han realizado en torno a la problemática de acceso a la vivienda abordaron la toma de tierras y la construcción de nuevos espacios urbanos informales como asentamientos y barrios (Bachiller 2014, 2015, 2022; Giaretto, 2011). El trabajo de Vázquez y Bachiller (2019) gira en torno a cómo se construyen las dificultades de acceso a la vivienda considerando los roles del Estado, el mercado y la economía regional. Desde una perspectiva antropológica y social problematizan la conformación de nuevos espacios urbanos en Comodoro Rivadavia, atravesados por estrategias informalizadas de acceso al suelo. Los trabajos de Pérez (2017) y Moraga (2014) caracterizan las dificultades de acceso al suelo en Caleta Olivia, y de manera más integral, la tesina de Pérez aborda las formas en las que el Estado actúa y cuáles son las condiciones que hacen posible la ocupación informal del suelo.

Por otro lado, nos parece oportuno mencionar una serie de antecedentes relevantes para el estudio de pequeñas ciudades. La administración municipal ha tomado relevancia a nivel nacional desde 1994, cuando se municipalizó la gestión de suelo urbano en la modificación de la constitución nacional. De acuerdo al Plan Estratégico Territorial, Argentina Urbana (2018), del total de las 3311 localidades del país, 3281 son localidades pequeñas con una población máxima de 100.000 habitantes. Consideramos que es importante analizar las políticas públicas municipales de ciudades pequeñas e intermedias vinculadas al acceso a la tierra y a la vivienda, no sólo porque la municipalización de la gestión del suelo ha adquirido mayor relevancia en las últimas dos décadas, sino también porque la producción de suelo urbano, desde una perspectiva federal, tiene como principal administrador a municipios pequeños a lo largo de todo el país. Conocer acerca de cómo se gestiona el suelo urbano desde municipios pequeños atravesados por dinámicas nacionales y globales, como sucede por ejemplo con la industria petrolera a nivel local, y cómo es la relación entre ellos y la población nos permitirá abordar una dimensión sumamente importante del problema del acceso a la tierra y la vivienda.

En este contexto, diversos autores sostienen que hay un vacío en la literatura científica sobre la historización y el análisis del desarrollo urbano de este tipo de ciudades, atendiendo específicamente a la expansión de la informalidad y la creciente relevancia de

capitales constructoras (Giaretto, 2018; Migueltoarena, 2019; Vazquez, 2022). Sumado a ello, diversos estudios han señalado un crecimiento urbano acelerado en ciudades intermedias latinoamericanas de manera general (Michelini y Davies, 2009) y argentinas especialmente (Usach y Garrido, 2008).

Por su parte, Matossian (2014; 2016) analiza cómo, en los últimos 15 años, la región patagónica y sus ciudades han atravesado crecimientos demográficos profundos, vinculados con industrias extractivas o turísticas y la especulación inmobiliaria. La autora sostiene que dichas industrias promovieron una migración intensiva, profundizando los problemas habitacionales y estructurales sin contar con suficientes políticas de vivienda y planificación urbana.

LA PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD Y LA PRODUCCIÓN DEL ESTADO NACIONAL (DESDE LOS AÑOS 1850 HASTA 1960)

Haremos una breve descripción del contexto provincial y aspectos regionales que enmarcan y dan sentido a muchas dinámicas al interior de la ciudad de Caleta Olivia y simultáneamente dotan al hábitat de la Patagonia Austral de un carácter particular. Con ello buscamos describir el desarrollo histórico de la producción urbana caletense, remarcando la centralidad de las prácticas informales y examinar las políticas públicas urbanas y habitacionales.

Un aspecto que ha tomado relevancia y que ha sido señalado en bibliografía especializada sobre regiones petroleras, es que existe una relación inversa entre industria y ciudad en aquellos lugares en donde no son las industrias las que se establecen cerca de centros urbanos sino que son estos segundos los que se producen alrededor de las industrias petroleras, siendo la actividad industrial la que promueve la urbanización (Bachiller, 2015; 2022; Serrano Besil, 2022).

En este sentido, cabe remarcar que en Argentina, la urbanización de la Patagonia ha estado caracterizada por el establecimiento de actividades económicas, impulsando el poblamiento del territorio para ello. En Santa Cruz, esta dinámica ha sido estructural y ha gestado la manera en la que el Estado argentino expandió sus fronteras sociales promoviendo la residencia en estos territorios a través del acceso al trabajo.

La zona norte de lo que hoy es la provincia de Santa Cruz ha contado con un desarrollo “tardío” del aparato administrativo estatal en relación con el sur de la provincia de Santa Cruz en donde se encuentra su capital, Río Gallegos. Desde los años 1850,

aproximadamente, la industria lanera fue la más importante y la región norte de la provincia careció de una relevancia política. De manera general la población vivía en estancias y chacras y se sostenían con el comercio de lanas y la cría de ganado.

Uno de los factores imprescindibles a la hora de analizar las dinámicas de Santa Cruz es el Estado y su relación con los procesos demográficos, industriales y políticos. El poblamiento de la provincia contó con una promoción activa e intensiva de parte del Estado nacional y esto siempre tuvo una íntima relación con las políticas de desarrollo industrial y económico. Desde el 1800 en adelante, las tierras patagónicas pasaron a ser fiscales mediante la expulsión y las políticas de exterminio a los pueblos originarios; Bandieri (2005) sostiene que ese proceso estuvo mediado por la transferencia de tierras fiscales a particulares, privatizando grandes extensiones de territorio, la autora señala que:

“Aún cuando, según la concepción geopolítica de la época, las nuevas fronteras debían asegurarse con la radicación de población, las normas jurídicas, en la mayoría de los casos, facilitaron el acaparamiento de tierras en pocas manos; ya fuera por su propósito manifiesto de proporcionar al Estado recursos para financiar sus déficits crónicos -o las propias campañas militares contra el indio-, sin preocuparse por el destino ulterior de las mismas, o fuera porque, aunque procurasen fomentar la inmigración y el asentamiento de población en las tierras a ceder, podían burlarse fácilmente mediante el fraude, la corrupción y la ineficiente maraña administrativa encargada de controlar su cumplimiento.” (2005:1)

Ya desde este momento de génesis del Estado Argentino en Patagonia, las condiciones de acceso a la tierra se caracterizaron por requerir de relaciones políticas apropiadas para el acceso, marcando los rasgos de las políticas de tierras en la región, donde regía de manera exclusiva la legislación nacional. Es considerando este contexto que entendemos porqué fue una práctica común donar tierra pública a particulares, porque dicha donación se construía en base a relaciones políticas y no en base a otros criterios de acceso priorizando la privatización de la tierras y su explotación industrial por terceros (Duarte, 2019; Bandieri, 2005).

La intervención estatal para la expansión del Estado argentino en la zona y el establecimiento de la industria ganadera y lanera se materializó en el desarrollo de un aparato estatal en los puertos marítimos del sur de la provincia y en el desarrollo de la

capital provincial lo más cerca posible al estrecho de Magallanes¹, es decir, en la localidad de Río Gallegos. Según INDEC (1999), en 1906 la ciudad contaba con 1178 habitantes, pero en el norte provincial no había municipios ni tampoco un poblamiento que superara el centenar de habitantes.

Las políticas de fomento a la ocupación del territorio fueron claves para garantizar el dominio por parte del Estado argentino. Luego de que el estrecho de Magallanes perdiera relevancia en el mercado internacional, se produjo la crisis económica de 1920 y, en ese contexto tuvieron lugar las huelgas de peones rurales. La violencia estatal se hizo presente una vez más, pero ahora no sólo con los pueblos nativos, sino también con quienes trabajaban las estancias, entre quienes había migrantes europeos y del norte argentino².

El acceso a la tierra y su administración pública hasta 1920, fue abordado en el estudio doctoral de Elsa Barbería, "Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral 1880-1920" (1995) y contribuye como antecedente para caracterizar la configuración de la tenencia y acceso a la tierra en la zona norte de Santa Cruz. La autora, sostiene que el 72% de la tierra del norte de Santa Cruz era habitada bajo la modalidad de ocupación de hecho, es decir ocupación informal. Lo relevante para nuestro caso es la importancia que tuvo para el Estado radicar población nacionalizada en estos territorios, esto fue mucho más importante en la agenda pública que llevar el control de la tenencia de los lotes de tierra. La migración de población que, de manera general, provino del noroeste argentino estuvo vinculada a la necesidad de controlar una mano de obra obediente en contraposición a los rebeldes europeos (Barrionuevo, 2019). Para ello, el Estado promocionó el acceso al trabajo pero no logró garantizar el acceso a la vivienda.

A partir de la década de 1940 las características mencionadas previamente comenzarían a cambiar drásticamente. El descubrimiento de petróleo en la zona norte de la provincia

¹ Para ver más sobre este tema, consultar: Guenaga, R. (1988) Santa Cruz y Magallanes. Historia socioeconómica de los territorios de la Patagonia Austral Argentina y Chilena (1843-1925) Tesis para optar al grado de doctor, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata

² Labat Iberlucea (2021) lo pone de la siguiente manera: "Entre 1921 y 1922, en aquellas tierras lejanas, bravas, de imponente belleza de la Patagonia, tuvo lugar una de las más importantes gestas del movimiento obrero. Fue seguida por la mayor masacre llevada adelante por el ejército y civiles bajo un gobierno democrático. Acorde a la prensa anarquista, 1500 obreros fueron fusilados en un operativo en el que los grandes latifundistas se erigieron como jueces que decidían la vida o la muerte de los trabajadores mientras miembros del batallón 10mo de caballería, comandados por el general Varela, ejecutaban su voluntad". LABAT IBERLUCEA, L. "Patagonia, huelga y represión", en "Revista Scholé", vol. 9, Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Instituto Superior de Estudios Pedagógicos, 13/12/2021. Disponible en: <https://schole.isep-cba.edu.ar/>.

tuvo consecuencias locales, regionales y nacionales. Una de esas consecuencias fue la relevancia que cobró el norte de la provincia, no sólo en Santa Cruz sino también en las políticas económicas nacionales.

Por ello, se estableció un campamento petrolero allí y se inauguró con el nombre de Cañadón Seco. Como vemos Caleta Olivia no fue un campamento petrolero estilo Compañy Town sino que fue pensado como centro urbano de los campamentos petroleros de Cañadón Seco y posteriormente de Pico Truncado también, ubicado a 55 kilómetros de Caleta. Esta característica la diferencia como ciudad de Comodoro Rivadavia³ y la dota de especificidades en torno a la dinámica territorial. No hubo una escisión socio espacial en Caleta Olivia entre campamento de petroleros y el resto de la organización espacial de la población. Con esto queremos decir que los barrios construidos por la empresa Yacimientos Petrolíferos Federales (en adelante YPF), en la ciudad se entremezclan con aquellos gestionados por el Estado. La localidad de Comodoro nucleó la producción urbana y las necesidades territoriales y socioeconómicas y Caleta inicialmente fue un satélite de dicha localidad agrupando las necesidades urbanas de los campamentos petroleros de Truncado y Cañadón pero sin llegar a tener el desarrollo comercial y poblacional de Comodoro Rivadavia.

Como se verá a continuación, la decisión administrativa del gobierno nacional de separar las ciudades e incorporarlas a provincias diferentes, hizo que algunas de las dimensiones de la vida social y económica caletense dejaran de gravitar en torno a Comodoro y convirtió a Caleta Olivia en centro urbano. De esta manera es posible identificar que las decisiones administrativas sobre el territorio afectan las relaciones sociales, identitarias y simbólicas.

Entre los años 1944 y 1955 el norte de Santa Cruz fue administrado por la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia que tuvo un peso específico en la expresión del Estado en dicha región pero además en su construcción identitaria. En este sentido cabe destacar

³ Según Bachiller, (2015), múltiples trabajos caracterizan a la localidad de Comodoro Rivadavia analizando su fragmentación socioespacial vinculada a la producción petrolera utilizando categorías varias, entre ellas "Company Towns" en los trabajos de Torres (1995), Torres (2012) y Ciselli (2002) otra forma de referencia a la misma dinámica es la de "campamentos petroleros" en el estudio de Crespo (1991) en dichos escritos, se da cuenta del proceso histórico de construcción de: "islas" con formas de vinculación y sociabilidad particulares, generando diferenciaciones marcadas al interior de los campamentos/barrios que dieron forma a la actual Comodoro Rivadavia. Márques (2008) incluso recuerda que, hasta la década de 1970, los distintos campamentos poseían sus propios órganos de conducción política, disociados del "pueblo de Comodoro Rivadavia" (es decir, del centro de la ciudad)." (pág, 72).

que la Gobernación estaba compuesta por la mitad sur de la provincia de Chubut y la zona norte de la provincia de Santa Cruz y tenía como principal objetivo garantizar el establecimiento de la industria petrolera. El carácter militar de las expresiones estatales tanto en esta región como en el extremo sur de Tierra del Fuego se relacionó con la población escasa, con la poca relevancia y actividad política que se le atribuía a la región y la necesidad de implementar, por la fuerza, la presencia del Estado argentino como dueño de las tierras y sus recursos (Barros y Carrizo, 2012).

Barros y Carrizo (2012) explicitan en su análisis que en dicha construcción histórica del Estado nacional y de las ciudades de Comodoro y Caleta Olivia convergen procesos que desbordan lo local, siendo la provincialización de los territorios nacionales uno de ellos y la implementación de la industria petrolera de gestión estatal otro. La Gobernación centralizó zonas de explotación petrolera pero dejó por fuera de su territorio espacios políticamente desarrollados, las actuales capitales de cada provincia quedaron por fuera de su jurisdicción. Posteriormente, el proceso de provincialización contribuyó también a la expansión de los derechos políticos en la región dado que eran territorios concebidos como inmaduros políticamente (Barros, 2007) pero además compuso una etapa de “finalización” de armado del Estado-nación de Argentina (Barros y Carrizo, 2012).

Durante el proceso de hallazgo y extracción de petróleo y de la delimitación posible de provincias y jurisdicciones, Comodoro y Caleta crecieron en conjunto hasta el año 1955, en donde la provincia de Santa Cruz fue expandida hasta el territorio de Caleta Olivia y las ciudades fueron separadas a nivel jurisdiccional siendo Comodoro Rivadavia absorbido por Chubut. De esta manera, el desarrollo de la industria del petróleo y el carbón fue un motor para la producción de suelo urbano, pero las localidades no tuvieron desde sus inicios una pertenencia administrativa y estatal a sus actuales provincias; Caleta Olivia inauguró su municipio recién en el año 1957, a setecientos kilómetros de su capital, y muy posteriormente a la municipalización de la ciudad de Río Gallegos que, como ya mencionamos, contaba con una importancia clave en el mercado internacional hasta aproximadamente 1920.

El mismo año que crean el municipio de Caleta Olivia (1957), también se construyeron varios pabellones que formaron lo que hoy es el casco histórico de la ciudad, uno fue la segunda Proveeduría que consistió en una especie de galpón en lo que actualmente es el barrio Parque, también se hicieron tres galpones alargados, estilo pabellones y más

pequeños al sur-este del monumento al hombre petrolero.⁴ Lo que queremos remarcar aquí es la correlatividad de la inauguración de la ciudad con la instalación de la industria extractiva en el norte de la provincia y el desarrollo de infraestructura para la mano de obra.

Es decir, no se trata sólo de la zona norte de la provincia. También la zona sur y la capital provincial fueron establecidas como regiones claves de comercio internacional hasta 1920. Dos décadas después, sería el norte provincial, a setecientos kilómetros de distancia, la región de mayor relevancia industrial que conllevó un desarrollo urbano nunca antes experimentado y escasamente planificado. Independientemente de la latitud que se trate, Santa Cruz tuvo una lógica industrial como la brújula de su desarrollo urbano y no al revés. Esta condición estuvo atravesada por la poca previsión estatal ante los cambios de la industria extractiva que ha caracterizado el desarrollo urbano y social de la provincia desde que esta existe.

Esta caracterización breve contribuye a discutir distintas formas de concebir los territorios y a mostrar que el hábitat en Patagonia Austral, y más precisamente en Santa Cruz, fue pensado después o de manera secundaria a otros usos del espacio y que esa característica embrionaria ha marcado una huella histórica en la forma de relacionarse con este territorio. De esta manera, hemos buscado mostrar la relación entre la prioridad de explotar los entornos naturales y garantizar la mano de obra para dichos proyectos con la informalidad urbana generalizada en los espacios urbanos de la provincia.

YPF, CRECIMIENTO URBANO E INFORMALIDAD URBANA (ENTRE LOS AÑOS 1960 Y 1990)

Los cambios demográficos asociados a las nuevas actividades productivas fueron abruptos. El comportamiento de la densidad demográfica provincial reflejada en los censos nacionales tuvo una expresión especial en Caleta Olivia -con respecto al sur provincial-⁵, dado que las transformaciones se reflejaban mucho más en la zona sur (por su actividad lanera) que, en la zona norte, significativamente relegada por las características climáticas y geográficas poco favorecedoras a la actividad ganadera (López, 2018).

Luego de la inauguración de Caleta Olivia como municipio en 1957, entre las décadas de 1960 y 1970, desde el efectivo desarrollo del proyecto nacional industrial extractivo, la

⁴ Allí están hoy el Hospital Regional Pedro Tardivo, la oficina municipal de Desarrollo Social, Niñez y otras dependencias.

⁵ Esto queda más explícito si lo comparamos con la población relevada en Río Gallegos en un censo realizado en 1906 que arrojó la cifra de 1178 habitantes (INDEC, 1999) y Caleta Olivia, no sólo no existía aún, sino que su población era menor a la de un centenar de habitantes.

población caletense crece un 2160,24%, según los datos relevados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC en adelante). Entre la década de 1970 y 1980 la población continuó con un crecimiento poblacional acelerado de un 267,29% (INDEC, 1999).

A fines de la década de 1960, los arquitectos Pastor y Bonilla realizaron un Plan Regulador urbanístico para la ciudad en donde detallaron características de la trama urbana, el importante rol que tuvo Y.P.F en todo el desarrollo urbano hasta ese momento a través de personal técnico que diseñó barrios, calles y espacios para servicios urbanos. Entre las funciones de la empresa se destaca la ampliación de toda la planta urbana durante la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia y una ampliación más en la década de 1960. Los arquitectos señalaron, además, que había desarrollo urbano informal que desbordaba las acciones llevadas a cabo por el Estado provincial, municipal y por la empresa petrolera. Sostuvieron lo siguiente:

“...en la inmediaciones del antiguo cementerio, entre la reserva de tierras para los tanques de almacenaje de petróleo de YPF, la ruta nacional N° 3 y el acantilado sobre el mar, un grupo de familias “intrusas” fue asentando un caserío irregular, tanto en su faz legal como en la urbanística, abarcando un triángulo de una 5 hectáreas y autodenominándose “Barrio Mar del Plata”.” (1969:22)

La producción informal de suelo urbano, recién a 11 años de inaugurada la ciudad, comenzó a llamar la atención por la ubicación y no tanto por la práctica de ocupación informal. El detalle y las referencias de la ubicación del actual barrio Mar del Plata que se emplazó a la entrada norte de la localidad, nos muestran lo central y disruptivo que fue aquel proceso de desarrollo urbano en un contexto en el que las decisiones urbanísticas del casco urbano, sobre todo céntrico, las tomaban técnicos y arquitectos designados por YPF, como lo detallan los autores, pero sin llegar a alcanzar a toda la sociedad.

Con esto buscamos explicitar que el barrio Mar del Plata, no fue la única producción informal de suelo urbano en esas décadas sino más bien, se trató de una expresión de la producción informal de suelo urbano que disputó espacios que ya se encontraban intervenidos y planificados por el Estado y la empresa petrolera en un contexto de crecimiento poblacional vertiginoso e intensivo. Una de las cuestiones que contribuye a vislumbrar hasta donde se había reconocido el crecimiento de la ciudad para ese momento, es la extensión de tierra afectada al suelo urbano. Según los autores, alcanzaba 366 hectáreas la mayor parte de dicha extensión fue incorporada en esa misma década alcanzando una población de 12.500 habitantes. Quedaban por fuera de dicho cálculo 200

hectáreas como parte de las tierras reservadas por el gobierno provincial para el crecimiento urbano que YPF luego cedería al municipio (Pastor y Bonilla, 1969).

Lo mencionado nos permite identificar que el municipio ya cumplía un rol clave en la administración del suelo urbano y como, entre YPF y el municipio, se gestionaba territorio, mostrando que la injerencia de la empresa petrolera en el desarrollo urbano fue clave y que la municipalización de la administración del suelo en la práctica funciona aproximadamente, desde la inauguración de la municipalidad caletense. Es decir, aunque en el año 1994 la municipalización del suelo urbano se hace mediante la reforma constitucional, vemos que las prácticas estatales en la ciudad antecedieron dicha legislación -más allá de los aspectos económicos que luego analizaremos-.

El crecimiento poblacional respondió a la promoción estatal e industrial para asentarse en la Patagonia Austral como hemos señalado anteriormente, pero el municipio no estuvo preparado para abarcar el caudal de demanda habitacional⁶ que dicha promoción tuvo como consecuencia dado que superó las expectativas y posibilidades del Estado y no fue posible que toda la mano de obra recién llegada se insertara laboralmente.

En los archivos de expedientes de adjudicaciones y caducidades de lotes de tierras de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral⁷, es posible encontrar ejemplos de la década de 1970 de casos en donde se produjo la caducidad de lotes por la incapacidad de tratar alguna enfermedad en la ciudad de Caleta Olivia, forzando una movilidad por salud y generando la imposibilidad de cumplir con el plazo para la construcción, o por no contar con los medios económicos para llevarla a cabo de manera acelerada -en el plazo estipulado de 6 meses-, así mismo también identificamos que es posible encontrar ejemplos de cómo se abonaban los lotes y que no siempre estos tenían acceso a luz, gas o agua. Por lo que dichos requisitos para poseer formalmente la tierra terminaban por fomentar la ocupación informal, no ligados a la incapacidad de abonar el lote en sí mismo,

⁶Con respecto a esto, Pastor y Bonilla sostienen: “Ante las expectativas originadas en la creciente explotación del área se creó una excesiva demanda de solares urbanos muchos de cuyos adjudicatarios, para no perder el derecho de posesión en los casos de lotes fiscales, comenzaban a edificar, aunque fuera solo los cimientos o las paredes de mampostería, llegando hasta la cubierta de losa de hormigón armado y todavía hoy, en 1969, hay solares en esas condiciones” (1969:21)

⁷Diario de campo, Archivo universitario UNPA, 12 de octubre de 2021

sino por las condiciones impuestas por el gobierno local para mantener las adjudicaciones de los lotes.

Ahora bien, a todas estas características e intervenciones estatales y petroleras Salvia (2001) las denomina “regímenes de promoción industrial” (pp. 443) que promovieron el desarrollo industrial en lugares distantes del centro del país y se llevaron a cabo en Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut y como novedad, se caracterizaron por reclutar “obreros especializados sin tradición sindical y con salarios netamente más bajos en diferentes lugares del país, debilitando así la estructura sindical por rama y actividad.” (pp. 443).

De esta manera el desarrollo económico estuvo sujeto a las relaciones asalariadas y actividades productivas concentradas en pocas ramas. Según el autor, la política estatal en esta región promovió un ideal “desarrollista” que consistía en el mejoramiento progresivo de las condiciones de trabajo y calidad de vida en cada proyecto industrial, y por ello, el pleno empleo y la ocupación formal en la región fueron muy importantes aunque el modelo dominante fuera el empleo público y los sistemas de protección laboral en conjunto con la inversión estatal constante en vivienda e infraestructura social (Salvia y Oliva, 1992; Salvia, 1997.).

Esta forma de trabajo estatal y este tipo de políticas públicas se mantuvo hasta finales de 1980 para la mayoría de los procesos económicos (Salvia, 2001). Y es en parte justamente al rol predominante e inverso que sostenía el Estado, que esta región sufrió un impacto muy particular con la reestructuración estatal en la década de 1990 en donde las reformas económicas deterioraron el empleo, las condiciones laborales y la calidad de vida de la población. De hecho, ya en la década de 1980 la economía nacional atravesó una fuerte recesión e hiperinflación, en ese contexto, a nivel provincial y específicamente local, el Estado sostuvo las actividades económicas que estaban en crisis y, según Agustín Salvia (2001), de manera simultánea se convirtió en (casi) el único generador de empleo para la fuerza de trabajo que era crecientemente excedente. Aun así, la población creció casi un 40% entre 1980 y 1990 y la demanda habitacional creció de manera proporcional, el Estado se convirtió también en el principal medio de acceso a la vivienda en la ciudad, con aproximadamente 28 mil habitantes. En ese periodo intercensal se inauguraron dos complejos de viviendas que sumaban 500 departamentos con el financiamiento del Fondo Nacional para la Vivienda.

Más allá de los esfuerzos del Estado, para la década de 1990, la privatización de YPF y todas las condiciones mencionadas anteriormente terminaron por quebrar no sólo la

identidad regional petrolera sino también los límites de respuesta de un Estado que no logró sobreponerse a la demanda creciente en salud, educación y vivienda y que ahora terminaba por absorber los roles de atención y asistencia social que la empresa YPF había desarrollado. Para graficar el nivel de demanda y crecimiento urbano, el informe de INDEC (1999) lo pone de la siguiente manera:

“En síntesis, en Santa Cruz se han desarrollado procesos - tanto de urbanización como de éxodo rural - mucho más acentuados que a nivel del total país. De esta manera en 1991 esta provincia se ubicaba en segundo lugar después de Buenos Aires en lo referente al grado de urbanización. En ese momento por cada persona que vivía en el área rural, 10,6 lo hacían en áreas urbanas.” (pág. 47)

Los movimientos migratorios mencionados, fueron atravesados por las fluctuaciones económicas y los cambios en la estructura de la industria petrolera y extractiva en general y caracterizaron la población como fluctuante, donde el trabajo golondrina fue una característica clave a nivel social por la dedicación que implica (Landriscini, 2019) produciendo una relación específica con el territorio.

Podemos apreciar que aunque el Estado inicialmente buscó planificar las condiciones urbanas para el desarrollo de Caleta Olivia como ciudad cabecera de la provincia de Santa Cruz y como centro urbano para los campamentos petroleros de Pico Truncado y Cañadón Seco, la intensidad del crecimiento poblacional, los cambios a nivel político y económico que atravesaron los años 1970 hasta los 2000 permiten apreciar que dicha planificación urbana se agotó en las dos primeras décadas de ampliación de la planta urbana y que aún allí la producción informal del espacio funcionó de manera paralela al diseño y la expansión de la mancha urbana.

Entre 1970 y 1980 se desarrollaron 5 proyectos urbanos gestionados por el Estado que dieron a luz a 5 barrios, dos fueron edificios estilo monoblock, de estos proyectos urbanos no se ha llegado a emitir el 5% de los títulos de propiedad de los departamentos, (FO.NA.VI, 1990). Los otros tres barrios fueron adjudicados a vecinos que tenían más de 5 años de residencia en la ciudad. De manera general, la imposibilidad de acceder a los planes de viviendas estatales de parte de la población migrante, conllevaba la ocupación de parcelas de tierras en los márgenes del ejido urbano y la construcción informal de viviendas por parte de aquellas familias que crecían y comenzaban a necesitar espacios domésticos independientes.

Las políticas neoliberales implementadas en la década de 1990 aún tienen consecuencias. La privatización de los servicios públicos, de la empresa YPF y el desfinanciamiento de un Estado que cumplía el rol principal en el acceso al empleo formal, a la educación, a la vivienda y la salud generaron una fuerte crisis social y profundizaron la demanda habitacional pre-existente. Además de producir una segmentación entre la administración pública y privada de los servicios públicos que tiene consecuencias graves en la gestión del acceso al agua, la luz, el gas entre otros.

LA INFORMALIDAD EN LA PRODUCCIÓN ESTATAL DE VIVIENDA (ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2019)

Desde la década de los años 2000 el Estado se dedicó intensamente a la construcción de viviendas pero antes, se realizaron grandes modificaciones nacionales, como la centralización de los recursos financieros destinados a construcción de viviendas públicas y hábitat mediante la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, éste tendría la Secretaría de Obra Públicas bajo su órbita y dentro de ese ámbito estaría la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Una de las características novedosas de esta política fue el nuevo procedimiento habilitado, que permitía que no sólo los Institutos provinciales de vivienda solicitaran financiamiento para la construcción de viviendas, sino también los municipios y entes intermedios como ONG'S, cooperativas, movimientos sociales, entre otros. Éstos debían disponer de terrenos aptos para la construcción de viviendas y presentar un proyecto urbanístico detallado; incluyendo plazos, costos y planes de trabajo que estuvieran en el marco de las normativas vigentes. Esto permitiría gestiones locales múltiples y abriría la posibilidad de que diversos actores se involucren en el desarrollo urbano de sus ciudades⁸.

En el marco de esta organización federal, se lanzó el primer Programa Federal de Construcción de Viviendas a mediados del año 2004, un año después, a mediados del año 2005, se presentó el Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas. Pero en abril del año 2009 se lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas-Techo Digno como programa permanente de ejecución de obras que aseguraría la continuidad de

⁸ Lo mencionado estuvo acompañado de las políticas habitacionales institucionalizadas por ley que funcionaban a través del Fondo Nacional para la Vivienda, creado en 1972, que distribuía recursos financieros a través de los institutos provinciales de vivienda, vale remarcar que sus fondos continuaban -y continúan- definidos de *libre disposición* para ser reasignados a necesidades urgentes.

las obras pendientes de los programas previos y que, a partir de allí, absorbería los recursos restantes y sería el único programa por medio del cual se podría solicitar financiamiento para la construcción de viviendas. Estos programas estaban destinados a garantizar el acceso a la vivienda para quienes no pudieran acceder por el mercado formal inmobiliario, no tuvieran ninguna vivienda a su nombre y se encontraran en situaciones de vulnerabilidad socio-económica.

Considerando que, desde la creación de FO.NA.VI, la población destinataria de las viviendas construidas por el Estado era población económicamente vulnerada que no tenía posibilidades de acceder a la vivienda por medio del mercado inmobiliario privado y que, de los 49 barrios reconocidos en Caleta Olivia, al menos 20 han sido construidos desde programas de construcción estatales⁹, se hace más explícita la relevancia del Estado dentro del acceso a la vivienda para la población.

Una de las ventajas que tuvo el municipio caletense a la hora de participar de los Programas Federales era la tierra fiscal disponible, así como también la capacidad de ampliar los márgenes de la ciudad por medio de acuerdos con los terratenientes de las tierras limítrofes, esto fue clave y se materializa con la construcción de los barrios nuevos ubicados en los límites de la ciudad.

De acuerdo a la auditoría realizada por el FO.NA.VI en el año 2015 (López, Brecej y Saá, 2016), desde la creación del Fondo Nacional, en 1978, hasta el año 2015 se había adjudicado 19.944 viviendas en total en todo el territorio provincial, de las cuales sólo 3.719 tienen la escrituración de los inmuebles. Es decir que, menos del 20% de todas las viviendas entregadas históricamente en la provincia de Santa Cruz, en el marco de programas estatales, tienen títulos de propiedad.

Como podemos ver, las viviendas de gestión estatal han sido una de las vías de acceso a la vivienda más importante de la ciudad aunque ello no ha implicado un desarrollo urbano formal, lo que nos permite mostrar que la informalidad urbana no conlleva precisamente, un conflicto con el Estado debido a que éste se encuentra involucrado en la producción informal de suelo urbano. En el Informe de FO.NA.VI del año 2019, el acumulado histórico provincial de viviendas canceladas, es decir, abonadas completamente, es de 2.264

⁹ Algunos de los barrios (cofinanciados con bancos o por financiamiento público exclusivamente) identificados son : Rotary 23, Bontempo, 28 viviendas, Centenario, 36 viviendas, 120 viviendas, 17 de Octubre, 25 de Mayo, Jardín, Golfo San Jorge, Ceferino Namuncurá, Koltun, 150 viviendas, 8 de Julio, Los Pinos, Gobernador Gregores, 62 viviendas, 2 de Abril, 40 viviendas, entre otros.

viviendas de las 20.150 viviendas construidas desde la creación del Fondo en 1978. A estas, se suman un total de 1.908 viviendas que tienen los créditos vigentes y entre ambas suman un total de 4.172 viviendas escrituradas del total de 20.150. Para resumir, estos datos significan que, el número total histórico de viviendas completamente abonadas por sus beneficiarios apenas supera el 10% del total de viviendas construidas y que sólo el 20,7% han sido escrituradas, (López, Brecej y Saá, 2019).

En otras palabras, casi el 80% de todas las viviendas construidas en el marco de programas estatales se encuentran sin documentos legales de propiedad de los inmuebles. Una de las conclusiones del Informe citado sostiene: “Las mayores dificultades al momento de escriturar están relacionadas con la documentación (planos, dominio, mensuras, documento final de obra, (40%) y la situación legal de los adjudicatarios (35%).” (López, Brecej y Saá, 2019:21).

En diversas anotaciones de trabajo de campo identificamos variables múltiples que se relacionan con los porcentajes que el informe de FONAVI sostiene. Una de ellas fue por ejemplo, en el barrio Rotary 23, desarrollado en base a viviendas de gestión estatal - provincial- y loteo municipal. Allí no es posible, hasta el momento, tramitar títulos de propiedad debido a que las mensuras de dichas parcelas de tierras no han sido gestionadas entre el municipio y el Instituto provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda ni antes de cederlas a provincia para los proyectos urbanos, ni después de ser adjudicadas a sus beneficiarios desde 2004 a la actualidad.

De acuerdo a una de las empleadas de la Dirección Regional de Zona Norte del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, desde la institución se alentaba a los interesados en solicitar el título de propiedad de los inmuebles adjudicados a que presentaran notas colectivas de reclamos al Instituto para demandar los trámites pendientes para otorgarles el título de propiedad porque “el que no llora no mama” (Diario de campo, Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, empleada administrativa, 21 de julio de 2023).

El barrio Rotary 23 es un buen ejemplo de la informalidad estatal en el desarrollo urbano dado que es el barrio más grande de la localidad con la mayor cantidad de proyectos de construcción de viviendas de gestión estatal, en donde se han construido alrededor de 1000 viviendas en el marco de proyectos públicos de construcción de unidades

habitacionales¹⁰. En donde la imposibilidad de tramitar títulos de propiedad, no se inscribe en prácticas sociales de ocupación o venta informal de inmuebles -existentes, sin duda- sino por las condiciones informales que anteceden su ocupación y adjudicación.

Como mencionamos anteriormente, una de las vías más utilizadas para acceder a viviendas de gestión estatal son vínculos políticos no formalizados en la localidad, esto contribuye a identificar que el acceso informal a las viviendas de gestión estatal atraviesa toda la gestión a lo largo de la historia del Instituto provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda; lo que nos permite rastrear que la ocupación informal de los inmuebles está anclada en la historia del desarrollo urbano de gestión estatal y no en las prácticas sociales en conflicto con la formalidad. Esto, sin duda también se vincula con que el crecimiento poblacional migrante que no vio sus necesidades habitacionales cubiertas por la industria petrolera, sino que fueron respondidas por un Estado interesado en el desarrollo regional industrial que fue sosteniendo y absorbiendo no sólo las fluctuaciones económicas de la industria sino también las funciones sociales necesarias para ello.

No queremos dejar de mencionar otra expresión de la informalidad urbana que aunque no ha sido parte de nuestro estudio, es innegable su dimensión y expresión en este tema, se trata del mercado inmobiliario informal, es importante considerar su papel en el entramado de la informalidad en la ciudad. El mercado inmobiliario no está regulado en la provincia de Santa Cruz y cualquier persona puede operar como martillero o martillera pública. No existe el colegio provincial de martilleros públicos -habiéndose rechazado el proyecto de ley para su creación-. En general, las transacciones inmobiliarias en la localidad se realizan de manera irregular, sin títulos de propiedad por ejemplo.

Uno de los aspectos claves mencionados en la entrevista con la martillera pública de una inmobiliaria local, fue el motivo del rechazo del proyecto de ley presentado para la creación del Colegio de Martilleros Públicos. Desde el provincia solicitaron la modificación del proyecto de ley para abarcar a cualquier persona que se dedicara a negocios inmobiliarios con una antigüedad de 10 años o más, habilitando y reconociendo a través del Colegio, como Martilleros Públicos, a cualquiera que haya tenido o trabajado en una inmobiliaria o se haya desempeñado dentro del mercado inmobiliario. Debido a la negativa de quienes

¹⁰Para mayor detalle de estos datos, ver: <http://www.elchenque.com.ar/gco/artdoc/07/rotary23.htm>

presentaron el proyecto de ley, hasta la actualidad no se reguló dicha actividad. (Cuaderno de campo, entrevista a Martillera Pública, 10/04/2021).

CONCLUSIÓN

Lo que más nos interesa aquí es mostrar cómo se materializa la reflexión sobre la informalidad como proceso, en donde no vemos una raíz de tensión o conflicto con la legalidad o con la formalidad sino que ambas han sido un proceso conjunto. Aquí el concepto de proceso tiene profundidad en la experiencia caletense, nos interesa traer la definición que Rosato y Boivin (2017) proponen, para ellos el proceso involucra los tres momentos del tiempo -pasado, presente y futuro- y sus dos estados -diacrónico y sincrónico-. Es decir que cuando hablamos de la informalidad como parte de la experiencia caletense de producción de suelo urbano no la ubicamos en un momento específico sino como una dimensión más de dicha historia.

Buscamos con esto romper con la dicotomía formal/informal y sobre todo discutir con aquellos postulados que vinculan la informalidad a la pobreza, a la escasez de tierra o al mercado inmobiliario excluyente. La informalidad, en nuestro caso, se presenta como una forma de relación social con el territorio, con el Estado y entre la población, que habilita formas de pertenencia y de construcción territorial que se arraigan en la historia misma de la producción del suelo urbano antes que obturarlo, frenarlo o dificultarlo.

Abramo en su libro “La producción de las ciudades Latinoamericanas” (2011) sostiene que la informalidad urbana es “una respuesta a la no-respuesta de las formas estatales y mercantiles de provisión de hábitat urbano” (pp. 19). Ubicando a los sectores populares como la fuerza productiva informal de las ciudades latinoamericanas, el autor sostiene:

“La creatividad popular para encontrar una forma de acceso al suelo urbano y para autoproducir su hábitat se ha difundido y ha ampliado en todas las ciudades de América Latina. De hecho, la producción del hábitat popular informal es uno de los principales factores de crecimiento de las materialidades inmobiliarias (...). La ciudad de la informalidad es el resultado visible de décadas de acumulación de las capacidades creativas populares y de su fuerza productiva urbana” (pp. 20)

En nuestra investigación hemos identificado mecanismos y procesos sociales involucrados en la producción de suelo urbano desde la pobreza y la informalidad. Sin embargo, a partir de nuestro trabajo, concordamos con Cravino y Varela (2008) en que la informalidad jamás fue exclusiva de los sectores más pobres de la sociedad, los barrios privados y cerrados

de manera informal se encuentran dentro de los procesos de producción informal de suelo urbano. Ahora bien, Caleta Olivia no cuenta ni con countries ni con villas y aún así, como hemos visto, su suelo urbano ha sido desarrollado informalmente. Informalidad urbana que tampoco se vincula con la no-respuesta del Estado, como sostiene Abramo (2009), sino que se encuentra como constitutiva de las políticas estatales de desarrollo del espacio urbano y a la vez, de las prácticas sociales de acceso al suelo.

Esto nos permite hacer una contribución a los debates en torno a la relación formalidad/informalidad. Bachiller (2015; 2022) ya lo expresaba en sus estudios patagónicos, en donde el Estado en estas regiones ha sido un gran promotor de la informalidad urbana. Pero aquí vemos que no sólo por la promoción industrial como política pública sin el suficiente planeamiento habitacional, sino que a su vez, el desarrollo y la producción habitacional estatal ha sido informal también.

Las prácticas informales del Estado nos ayudan a vislumbrar dos aspectos del proceso de desarrollo urbano caletense, uno es que no se trata de “una forma” de hacer ciudad como una “forma pobre” señalada por Rodríguez (2013), “popular” por Abramo (2009), o “irregular”, en conflicto o eludiendo normativas legales (Cravino y Varela, 2009). Sino que se trata de un proceso social e histórico que atraviesa al Estado y a la formalidad misma, es decir, a la construcción de la propiedad privada basada en la tenencia documental y formalizada de tierra.

Nos queda mencionar el otro aspecto al que hicimos referencia en el párrafo anterior y se trata del carácter vertiginoso del crecimiento urbano en la ciudad. Consideramos que es necesario tomar en cuenta la velocidad e intensidad del crecimiento poblacional como variable que ha condicionado las formas de producir suelo urbano en donde lo formal es inherente a la gestión gubernamental porque es una ficción posterior a los hechos -en donde la informalidad es fundacional y luego la formalidad es un acto que busca reconocer una presencia en el espacio; que antes de ello, aunque era real, era invisible en los registros estatales territoriales-. De esta manera la formalidad es un ejercicio de reconocimiento más que de creación que se inscribe en lo caótico de la vida social siendo un fenómeno caratulador de procesos complejos que lo desbordan. No por ello menos estructurante, como hemos visto las decisiones administrativas estatales no se limitan a las hojas de expedientes sino que transforman entramados socioterritoriales, como por ejemplo la disolución de la Gobernación Militar en 1955, una decisión administrativa que atravesó por completo las identidades sociales y las estructuras políticas y de gestión de

los territorios del Golfo San Jorge hasta la actualidad. La privatización de YPF, de los servicios públicos entre muchas de las decisiones estatales administrativas que han dejado su marca profunda en esta región patagónica dando forma a las relaciones sociales, políticas y económicas que hoy la conforman de manera informal o formalizada.

El caso de Caleta Olivia nos ha permitido indagar en dimensiones propias de la producción informal de suelo urbano como proceso sociopolítico, haciendo énfasis en el rol que el Estado ha desempeñado a lo largo del desarrollo y crecimiento de la localidad. No sólo de manera indirecta, como promoviendo el asentamiento local para la expansión efectiva del Estado-Nación, sino también de manera directa interviniendo en la producción habitacional mediante la construcción de viviendas.

De esta manera, hemos buscado mostrar que la informalidad es un proceso sociopolítico que atraviesa las tramas de relaciones traspasando la división Estado-Sociedad en la localía y que se inscribe en relaciones y vínculos interpersonales, que configuran procesos históricos de producción estatal de suelo urbano desde la informalidad en donde dichas relaciones se constituyen como un criterio que delimita la accesibilidad a la tierra y la vivienda.

Finalmente, el caso de Caleta Olivia permite identificar limitaciones en la dicotomía formal/informal para el abordaje de la producción informal de suelo urbano como proceso. Entender dichas categorías insertas en su contexto y cargadas de historicidad habilita la comprensión de las dinámicas específicas de las ciudades en donde lo formal y lo informal se construyen de manera simultánea y conviven sin estar necesariamente en contraposición.

Bibliografía

Argentina Urbana, Plan Estratégico Territorial, Actualización, Diseñado por Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, Buenos Aires, 2018. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_urbana_2018.pdf

ABRAMO, Pedro (edit.). Favela e Mercado Informal: o nova porta de entrada dos pobras nas cidades brasileirasII, Porto Alegre, Antac-Finep e Caixa Economica Federal-Governo do Brasil. 2009

ABRAMO, Pedro. La producción de las ciudades Latinoamericanas, Editorial Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) : Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) , Quito, 2011

BACHILLER, Santiago (Dir.). El único derecho es estar. Conflictos por el acceso al suelo y tomas de tierras en Patagonia. Unpaedita. 2022

BACHILLER, Santiago. "Moralidad y representaciones sociales sobre espacios urbanos relegados", en "Estudios Sociales Contemporáneos", vol. 10, 2014, pp. 79-89.

BACHILLER, Santiago. "Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia Argentina", en "Estudios atacameños", núm 60, 2017, pp. 275-296.

BACHILLER, Santiago. (Ed.). (2015). Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central. UNPAedita - Miño y Dávila.

BANDIERI, Susana (2005) "Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia", en "Mundo Agrario", vol. 6, nº 11, 2005

BARBERÍA, Elsa María, El proceso de ocupación de la tierra en el territorio de Santa Cruz, 1880-1920 (Tesis de Doctorado en Historia) Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Buenos Aires, 1993.

BARRIONUEVO, Natalia, (RE) Producción y legitimación de fronteras sociales "establecidas" a partir del segundo boom petrolero (2004-2014) en Comodoro Rivadavia. (Tesis doctoral) Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Buenos Aires, 2019

BARROS, Sebastián, "Anormalidad, inmadurez e historia de los Territorios Nacionales: el caso de Santa Cruz", en "Modernidades", Universidad Nacional de Córdoba, Año III, núm 7, 2007

BARROS, Sebastián y CARRIZO, Gabriel. "La política en otro lado. Los desafíos de analizar los orígenes del sistema político chubutense". En RUFFINI, Martha, "De territorios a provincias. Actores; partidos y estrategias en las nuevas provincias argentinas (1951-1962)", Dossier Núm. 30, 2012. Disponible en: <http://historiapolitica.com/dossiers/territorios-a-provincias/> (Acceso: 21 de mayo, 2018).

CARPIO, Jorge; KLEIN, Emilio. y NOVACOVSKY, Irene, Informalidad y exclusión social. Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO y OIT. 1999.

CASTELLS, Robert "Encuadre de la exclusión", en KARSZ, S. et al, "La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices". Barcelona, Editorial Gedisa, 2004

CISELLI, Graciela. "Trabajo femenino en la industria petrolera de Chubut (1919-1962)". en "Andes", vol. 13, núm1-21, 2002

CRAVINO, M. C. y VARELA, O. D. Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención. En M. C. Cravino (Comp.), Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires (pp. 65-86). Los Polvorines: UNGS. 2008

CRESPO, Edda. "Los campamentos petroleros estatales de Comodoro Rivadavia, 1901-1957". Informe Final de Investigación, UNPSJB, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Sede Comodoro Rivadavia, 1991

DUARTE, Oscar, Daniel. "La expansión del Estado argentino sobre los territorios patagónicos a fines del siglo XIX: Integración y resistencia de los pueblos indígenas frente a la estrategia religiosa-educativa", En "Revista História da Educação" (Online), núm. 23, 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/7986>

DUCH, Lluís, Antropología de la ciudad, 1ed, Herder Editorial, Barcelona, 2015

DUHAU, Emilio y GIGLIA, Ángela. "Conflictos por el espacio y orden urbano". en Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 56, 2004, pp. 257-288.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Imaginarios urbanos. 3a ed, Buenos Aires: Eudeba, 2005

GIARETTO, Mariana. Ciudad en conflicto. Un análisis crítico de las relaciones entre Estado capitalista y tomas de tierras urbanas. 1 ed, General Roca, Rio Negro, Editorial Publifadecs, 2011

GIARETTO, Mariana. "Estado y mercado en la producción de ciudad: condiciones de acceso a la vivienda en el Alto Valle de la Patagonia", Ponencia presentada en VIII Jornadas de Historia de la Patagonia: Miradas sobre el pasado, presente y futuro, CURZA, UNCo, 24 al 26 de octubre. 2018

GIRADO, Agustina, Producir y gestionar la problemática habitacional de una ciudad media bonaerense. Un estudio antropológico de la agrupación "Mujeres Sin Techo". (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018

GRAVANO Ariel (compil.): Imaginarios de la ciudad media: emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas, estudios de Antropología Urbana. Tandil: Red de Editoriales de Universidades Nacionales. 2005

HERZER, Hilda; DI VIRGILIO, María Mercedes; RODRÍGUEZ, María Carla y REDONDO, Adriana, “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)”, en Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 4, n° 4, Santa Fe, Argentina, 2014 (pp. 85-112).

INDEC, Situación demográfica de la provincia de Santa Cruz en Programa de Análisis Demográfico Provincial, INDEC, República Argentina, 1999

LACARRIEU, M., CARMAN, M. y GIROLA, M. F. “Miradas antropológicas de la ciudad: desafíos y nuevos problemas”. Cuadernos de Antropología Social, N° 30, 2009, pp. 7–16.

LANDRISCINI, Gabriel, “Reorganización sectorial y flexibilidad laboral en la cuenca hidrocarburífera Neuquina”, en “Estudios del trabajo” [online], núm. 57, 2019. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2545-77562019000100006&lng=es&nrm=iso. ISSN 0327-5744.

LÓPEZ, Roberto, BRECELJ, Alberto, & SAÁ, Natalia, Informe de auditoría al Instituto provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la provincia de Santa Cruz. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional de Inspección de Obras, Secretaría de Vivienda y Hábitat, Ministerio del Interior, 2016.

LÓPEZ, Roberto, BRECELJ, Alberto, & SAÁ, Natalia, Informe de auditoría al Instituto provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la provincia de Santa Cruz. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional de Vivienda Social, Secretaría de Vivienda, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2019.

LÓPEZ, Silvana. La cepal y las instituciones de ciencia y tecnología en el espacio Andino-Norpatagónico. Segunda mitad del siglo xx, En NÚÑEZ, Paula, NÚÑEZ, Andrés, TAMAGNINI, Marcela, MATOSSIAN, Brenda y ODONE CORREA, Carolina (éds.). Araucania-Norpatagonia II, Viedma, Río Negro, Argentina, Editorial UNRN, 2018, pp 79-99.

MATOSSIAN, Brenda, “Inserción urbana y desigualdades sociales de migrantes recientes en San Carlos de Bariloche”, en “Párrafos Geográficos, vol. 13, núm 2 , 2014, pp. 47-75.

MATOSSIAN, Brenda, “Lógicas residenciales y migraciones en San Carlos de Bariloche: un abordaje desde la interseccionalidad”, en “Revista Pilquen”, Sección Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 2, 2016, pp. 1-13.

MICHELINI, Juan José y DAVIES, Carina. “Ciudades intermedias y desarrollo territorial: Un análisis exploratorio del caso argentino”, en “Documentos de trabajo GEDEUR”, núm. 5, 2009 , pp. 2-26.

MIGUELTORENA, Alejandro, Espacio urbano y lógicas de producción del hábitat en la ciudad de Tandil, a comienzos del siglo XXI (Tesis de doctorado) Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires, 2019

MORAGA, Julieta y BACHILLER, Santiago, “La conformación de asentamientos informales en Caleta Olivia: Un estudio particular a partir del análisis de las teorías de la Exclusión. Informe Científico Técnico UNPA, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Río Gallegos, 2014, pp.37-58.

PASTOR, Juan, Manuel y BONILLA, José, Informando a la comunidad de CALETA OLIVIA. Plan Regulador del desarrollo físico de Caleta Olivia y sus contornos, Río Gallegos, Santa Cruz, Gobierno de la provincia de Santa Cruz, 1969.

PÉREZ, Mariana, Toma de Tierras y Crisis Habitacional en Caleta Olivia como Manifestación de la Cuestión Social, (Tesis de Grado), Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Caleta Olivia, 2017

PORTES, Alejandro. y HALLER, William, “La economía informal”, Serie políticas sociales, núm.100, CEPAL, 2004

QUIJANO, Aníbal. La economía popular y sus caminos en América latina. 1 ed. Lima, Mosca Azul, 1998

REGUILLO, Rossana, “Ciudad y Comunicación: densidades, ejes y niveles”, en “Diálogos de la Comunicación”, núm. 74, Lima, 2007

RINCÓN GAMBA, Laura. Ser de acá o ser de allá no debería ser requisito. Nativos e inmigrantes en Santa Cruz, Patagonia austral argentina: Territorios y sujetos por una ciudadanía universal para la reproducción ampliada de la vida de todos (Tesis de Maestría en Economía Social), Universidad de General Sarmiento, 2012

RODRIGUEZ, Maria Florencia; Las formas pobres de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal; Instituto Argentino para el Desarrollo Económico; Realidad Económica; 273; 2, 2013; 53-76

ROSATO, Ana y BOIVIN, Mauricio. "Las relaciones entre etnografía y comparación en el análisis procesual". En BALBI, Fernando (Comp.). "La comparación en Antropología Social: problemas y perspectivas". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Antropofagia, 2017, pp. 77-94

SALVIA, Agustín "Sectores que ganan, sociedades que pierden: reestructuración y globalización en la Patagonia austral", en "Estudios Sociológicos", vol. 19, núm. 2, 2001, pp. 439-466

SALVIA, Agustín, "Crisis y reestructuración de complejos mineros", en SALVIA, Agustín y PANAIÁ, Marta (Comps), La Patagonia privatizada. Crisis, cambios estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo, Colección 9 CEA-CBC, núm 14, Buenos Aires, Edición del Área de Investigaciones sobre el Trabajo y el Empleo (PAITE) y la Universidad de la Patagonia Austral, 1997

SALVIA, Agustín. y OLIVA, Miguel, "Reestructuración económico social y evolución del mercado de trabajo en la provincia de Santa Cruz"; en IDEP-ATE; Buenos Aires; 1992.

SERRANO BESIL, Javier, Petróleo, espacio y sociedad en Colombia y Argentina. Las transformaciones de las ciudades de Barrancabermeja y Comodoro Rivadavia en el marco del desarrollo de la industria petrolera, 2000-2018, (Tesis doctoral), Universidad de Buenos Aires, 2022

SILVA, Armando. "Imaginario urbano. Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina". 1 de., Bogotá, Tercer mundo editores, 1992

TORRES, Fernanda "La privatización de YPF en Comodoro Rivadavia. Algunas características y consecuencias sociales y laborales". Trabajo y Sociedad, núm 18, 2012. Bajado de: [\[http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/18%20TORRES%20Privatizacion%20YPF.pdf\]](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/18%20TORRES%20Privatizacion%20YPF.pdf).

TORRES, Susana. Two oil company- towns in Patagonia: European immigrants, class and ethnicity, 1907- 1933. (Doctoral thesis), Rutgers University, 1995

USACH, Natalia y GARRIDO YSERTE, Rubén “Globalización y ciudades en América Latina: ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la Argentina?”, en “Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal”, núm. 13, 2008, pp. 1-32.

VAZQUEZ, Letizia, De la extensión al barrio: prácticas de organización barrial y políticas estatales en la re-urbanización del barrio “Las Américas” de Comodoro Rivadavia 2003-2009 (Tesis doctoral). Universidad Nacional de General Sarmiento, General Sarmiento, 2022

VAZQUEZ, Letizia y BACHILLER, Santiago. “Políticas de acceso al suelo urbano: un análisis sobre la conformación de prioridades y desigualdades en la ciudad de Comodoro Rivadavia durante los últimos 20 años”, en “Revista de Direito da Cidade”, vol. 11, núm. 2, 2019, pp. 76-100.