

## **Políticas públicas y acceso al hábitat en Cipolletti (2003-2015): política urbana y política represiva en la criminalización de tomas de tierras**

### **Public policies and access to habitat in Cipolletti (2003-2015): urban policy and repressive policy in the criminalization of land seizures**

Mariana Giaretto

*marianatt3010@yahoo.com.ar*

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue

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

#### **RESUMEN**

En este artículo abordamos los modos de intervención del Estado en la problemática de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Cipolletti, Río Negro, durante la posconvertibilidad. Analizamos algunas de las principales políticas públicas orientadas a la planificación urbana, a la producción de suelo urbano y vivienda, de acceso a crédito y también políticas de erradicación y relocalización de asentamientos informales.

Además del análisis de diversas fuentes documentales, realizamos entrevistas a funcionarixs, referentes del mercado inmobiliario y referentes de tomas de tierras, que nos permitieron advertir que se despliegan sistemáticamente procesos de criminalización contra quienes toman tierras para habitarlas. De este modo, la criminalización de las tomas de tierras se presenta como reverso de la política urbana.

A pesar de esta combinación entre política urbana y política represiva, la mitad de los barrios de la ciudad permanecen bajo condiciones de precariedad habitacional. Periódicamente surgen nuevas tomas, revelando que las políticas públicas adoptan la forma de un proceso de ensayo y error bajo una racionalidad acotada, que solo posibilita salir del paso sin lograr solucionar el problema del acceso a la vivienda y a la ciudad.

**Palabras Claves:** tomas de tierras, políticas públicas, criminalización, Cipolletti.

#### **ABSTRACT**

In this article we address the modes of State intervention in the problem of access to urban land by popular sectors in the city of Cipolletti, Río Negro, during post-convertibility. We analyze some of the main public policies aimed at urban planning, the production of urban land and housing, access to credit and also policies for the eradication and relocation of informal settlements.

In addition to the analysis of various documentary sources, we conducted interviews with officials, leaders of the real estate market and leaders of land occupation, which allowed us to notice that criminalization processes are systematically deployed against those who take land to inhabit them. In this way, the criminalization of land occupation is presented as the reverse of urban policy.

Despite this combination of urban politics and repressive politics, half of the city's neighborhoods remain under precarious housing conditions. Periodically new takes appear, revealing that public policies take the form of a trial and error process under a limited



rationality, which only makes it possible to get out of the way without being able to solve the problem of access to housing and the city.

**Key words:** land occupation, public policies, criminalization, Cipolletti.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo nos ocupamos<sup>1</sup> de los modos de intervención del Estado en la problemática de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Cipolletti. Entendemos que estas dificultades son estructurales, que responden a los procesos de urbanización capitalista y a las contradicciones que la apropiación de renta urbana imprime en las ciudades. Particularmente en el caso de Cipolletti, durante la posconvertibilidad, el Estado en sus diversos niveles -municipal, provincial y nacional- y poderes – ejecutivo, judicial y legislativo- desplegó una política predominantemente represiva, cuya modalidad más usual fue la criminalización de las tomas de tierras. De allí, que la política pública orientada al acceso de suelo y vivienda en este caso, tiene como anverso procesos de criminalización que condicionan y limitan su despliegue.

Aquí, entendemos al Estado como una forma que adquieren las relaciones sociales capitalistas en un momento histórico determinado (Hirsch, 2005), como un modo de existencia de esas relaciones, cuyas contradicciones se condensan materialmente en sus diferentes aparatos, instituciones, políticas, discursos, prácticas. Las políticas urbanas en tanto políticas públicas no pueden abordarse por fuera de esas contradicciones, incluso, es necesario enmarcar las posibilidades de intervención estatal como parte de un proceso de ensayo-error en el que desde el personal de Estado se intenta responder a los requerimientos de la acumulación de capital. Esos intentos están atravesados por el carácter anárquico de dicha acumulación y su histórica tendencia a las crisis, y también por las dificultades del propio personal de Estado de averiguar de manera constante qué se debe hacer para responder a esos requerimientos y cómo hacerlo, a sabiendas que sus acciones y/u omisiones se encuentran motivadas por el principio de autoconservación de dicho personal como tal (Álvarez y Bonnet, 2018). En este sentido, la política pública adquiere la forma de un proceso de ensayo-error en la que se despliega una racionalidad acotada tendiente a lograr soluciones sub-óptimas (Wirth, 2017) en el mejor de los casos, o simplemente a desplazar en tiempo y espacio las demandas que originan los conflictos (Therborn, 1987).

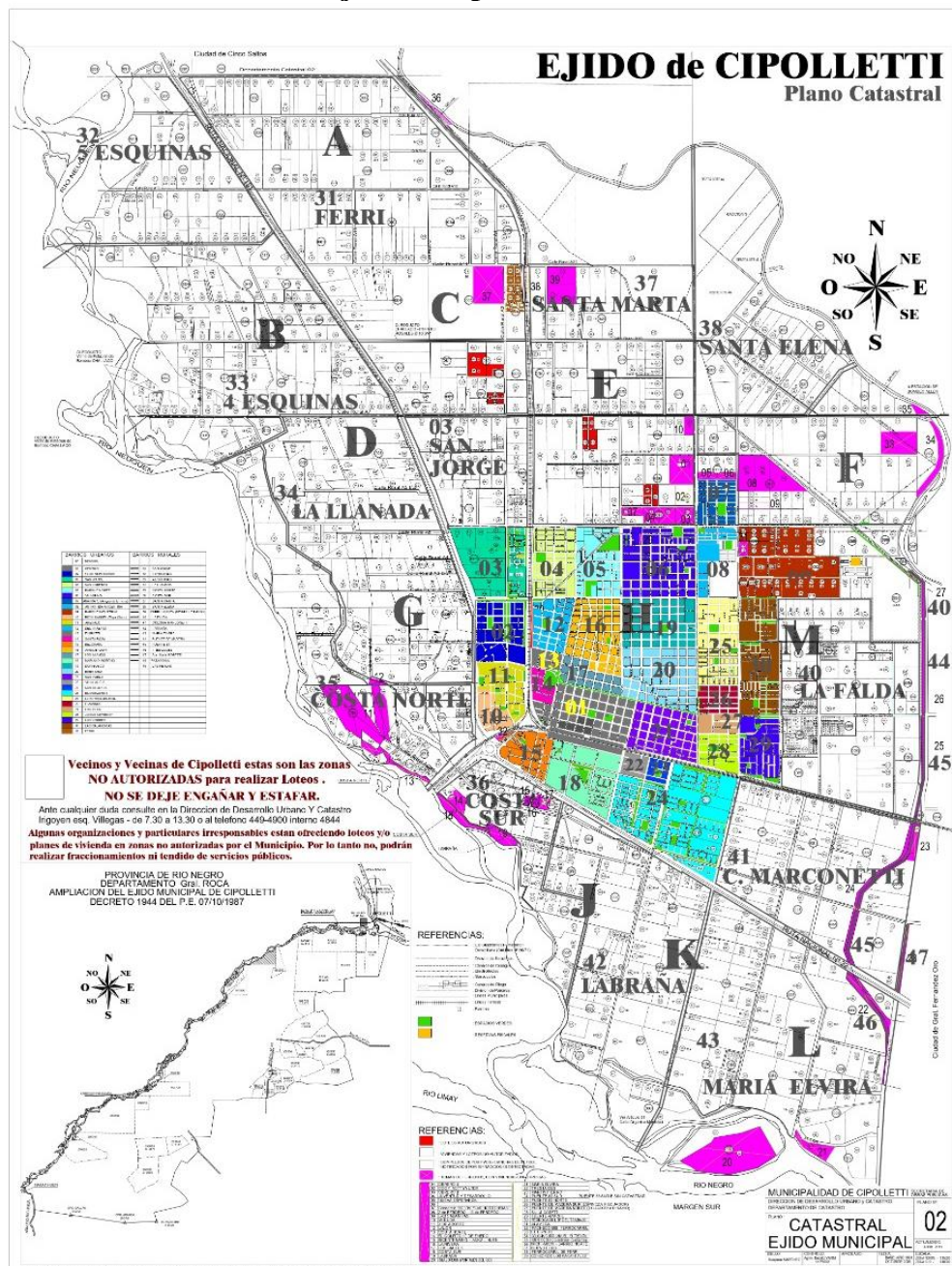
En este sentido, retomamos la conceptualización de las políticas urbanas como el conjunto de acciones -prácticas y discursivas- que, por acción u omisión, operan sobre una cuestión socialmente problematizada referente a la producción, uso y apropiación del espacio urbano y que inciden en la estructura y el funcionamiento de las ciudades. Consideramos necesario advertir que en el caso de la ciudad de Cipolletti, las políticas orientadas a la planificación urbana, así como las políticas de producción de suelo urbano y de viviendas, se encuentran atravesadas por una política represiva bajo la modalidad de criminalización de los sectores populares. El núcleo de nuestro análisis, apunta a comprender la política urbana en términos de proceso de ensayo-error, dando cuenta del desborde de sus propios límites. Desborde expresado, no sólo en los conflictos por tomas de tierras, sino fundamentalmente en los procesos de criminalización que el mismo Estado despliega sobre quienes las protagonizan. La

---

<sup>1</sup> Este artículo contó con la colaboración de Ailin Hernando para la sistematización y continua actualización de la normativa urbana de Cipolletti.

sedimentación y expansión continua de los asentamientos y barrios populares en la ciudad de Cipolletti se torna evidente cuando advertimos que la ciudad se encuentra dividida en 45 barrios formales y casi la misma cantidad de barrios no regularizados, identificados como zonas no autorizadas para urbanizar por el municipio en el plano catastral (Figura N° 1).

**Figura N° 1: Plano catastral del ejido de Cipolletti**



Fuente: elaboración de la Municipalidad de Cipolletti con el fin de identificar las zonas no autorizadas para urbanizar.

En este sentido, observamos cómo se da cierta dualización espacial vinculada a la dualización económica y social propia del modo de acumulación de capital durante la posconvertibilidad (Bonnet, 2018), por la que un estrato altamente competitivo vinculado a sectores de producción y exportación de petróleo se relaciona de manera asimétrica con un estrato marginal que depende del dinamismo de aquel sector. Mientras se elevan torres residenciales de alta gama,

se expanden y densifican los asentamientos precarios. Esa dualización económica incide en las posibilidades y modos de apropiación del espacio urbano, por eso en otro trabajo hemos analizado cómo la capacidad de pago del sector petrolero incide en las expectativas y, por lo tanto, en los precios del suelo y la vivienda en esta zona afectada por el boom de Vaca Muerta (Giaretto, 2021).

Ante estas tendencias y conflictos que se materializan en los modos de habitar la ciudad, resulta ineludible preguntarnos cuál ha sido y cuál es el papel del Estado. Lo cierto, es que este ha sido uno de los ejes de indagación en nuestro trabajo de campo, tanto en la búsqueda de información oficial y documentada sobre la política urbana, como en las entrevistas realizadas a lxs diversos sujetxs involucrados en la problemática urbana: agentes inmobiliarios, referentes barriales y, por supuesto, funcionarixs públicxs. En cuanto al acceso a información pública y sistematizada, ha sido uno de los principales obstáculos de todo nuestro proceso de investigación: el Estado revela su opacidad al no contar, no suministrar, no generar y/o manejar discrecionalmente según el caso, información sobre sus propias políticas. En relación a las posturas de lxs diferentes entrevistadxs sobre el papel del Estado en la problemática urbana revelan una percepción ambigua que, en algunos casos y por momentos, se torna incoherente: sostienen que Cipolletti es una ciudad planificada pero desordenada, sostienen que el Estado está ausente pero que limita las posibilidades de crecimiento y de expansión urbana, sostienen que el Estado es impotente ante la complejidad de estos procesos, pero al mismo tiempo dicen que es responsable y tiene las herramientas para incidir en el problema de las tomas de tierras.

Acercarse al problema urbano en Cipolletti se parece al intento de desenmarañar un conjunto de nudos espesos y conflictivos en los que, sin lugar a dudas, el Estado incide en la articulación y desarticulación de experiencias de tomas de tierras. Identificamos como principales instituciones intervinientes en los conflictos: al gobierno municipal a través de la Dirección de Hábitat, la Dirección de Desarrollo Territorial, Acción Social y el Consejo Deliberante, al gobierno provincial a través del Instituto para la Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) y también a través de la Legislatura Provincial pautando los marcos normativos en los procesos de expropiación, al Ministerio Público Fiscal encabezando los procesos de denuncia y judicialización de las tomas de tierras, al sistema judicial en sus fueros civil y judicial y a la policía provincial.

Este proceso de investigación social tiene como antecedente las instancias de observación participante y entrevistas semi-estructuradas realizadas para la tesis de maestría entre 2005 y 2009. En ese momento, entrevistamos a referentxs de tomas de tierras y a funcionarixs del gobierno municipal que nos permitieron abordar las relaciones entre tomas de tierras urbanas y el Estado, identificando a la cooperativización y a la criminalización como los modos predominantes de intervención estatal en estos conflictos (Giaretto, 2011). Luego, en el marco de diversos proyectos de investigación y extensión, y de la realización de la tesis doctoral, desplegamos dos tipos de técnicas de producción de conocimiento: técnicas de exploración de fuentes de orden documental y técnicas de exploración de orden vivencial (Calello y Neuhaus, 1999). A partir de la investigación documental analizamos diversos recursos, tales como: normativa estatal (municipal, provincial y nacional) acerca del acceso a la vivienda, documentación jurídica y sentencias de las causas, informes y registros oficiales y no oficiales sobre el conflicto analizado. En cuanto a las técnicas vivenciales hemos realizado observación no participante y/o participante en asambleas y reuniones barriales, y en algunas instancias institucionales como sesiones del Consejo Deliberante y/o audiencias judiciales. También realizamos diversas entrevistas de investigación a referentxs de la actividad inmobiliaria, funcionarixs vinculadxs a la problemática urbana y a referentxs y vecinxs de diversas tomas de



tierras de la ciudad, que posibilitaron la reconstrucción narrativo-histórica de los procesos sociales (Sautu, et.al. 2005) en base a las interpretaciones de lxs sujetxs protagonistas de las luchas. La mayor parte de estas instancias transcurrieron entre 2017 y 2019, por estos motivos seleccionamos aquellos fragmentos significativos de estas nuevas entrevistas en vinculación con las entrevistas realizadas años atrás, en algunos casos a las mismas personas.

De este modo, en este artículo nos ocupamos de reconstruir algunos aspectos de la normativa y de las políticas habitacionales en la ciudad de Cipolletti en la posconvertibilidad, focalizando en el período 2003-2015 y reparando en la especificidad de la política represiva que apunta a la criminalización de las tomas de tierras.

## **1. Planificación urbana: del Plan Cipolletti cien a la discrepancia entre discurso y prácticas**

Cuando nos acercamos al problema de la intervención del Estado en la producción de ciudad, en el caso de Cipolletti encontramos una compleja relación entre la normativa y las ordenaciones estatuidas que regulan la producción de ciudad, por un lado, y por otro, los relatos de diversos entrevistadxs que dan cuenta de las prácticas políticas habituales. De allí que, uno de los propósitos de este trabajo sea comprender cómo la política urbana se desenvuelve entre el desfase y la articulación de la normativa con las prácticas.

A partir de lo planteado por Jaramillo (2009), el punto que justifica la intervención del Estado en el mercado de suelo urbano, es su tendencia a privatizar las externalidades positivas en cabeza de los propietarios, pero socializar las externalidades negativas a costa del conjunto de la población. Por eso señala que:

Una de las funciones más importantes del Estado en las ciudades contemporáneas es la reglamentación y planificación urbanas. Esto surge de una constatación evidente, pero que tal vez hoy no sobre recordar: la operación espontánea del mercado genera muchos efectos indeseables: hiperdensificación, obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, segregación socio espacial, congestión, proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, etcétera. El Estado asume entonces una función regulatoria que tiene como objetivo buscar resultados de coherencia, equidad y eficiencia, entre otros, que el mercado inmobiliario por sí mismo no es capaz de garantizar. Desde luego, el sentido de estas acciones es intervenir el funcionamiento del mercado del suelo. (Jaramillo, 2009: 304)

Esta operación espontánea y sus efectos indeseables se ven con claridad en la problemática urbana. En los relatos aparecen continuamente junto al reclamo de intervención estatal: “A ver, la gente... va delante del Estado, cuando el Estado no regula y no te dice lo que tenés que hacer, la gente hace las cosas igual... Si no hay políticas de Estado el privado no va a hacer más que negocios, entonces no puede ser” (Presidenta del Colegio de Arquitectos Río Negro comunicación personal, 26 de septiembre de 2017). En algunos casos como éste, partiendo de la idea de ausencia de intervención y, en otros casos, planteando la ineficacia y los desaciertos de la misma, como sostiene otrx de nustrxs entrevistadxs:

Esto fue un error de una política, porque los políticos con tal de hacer cosas para ganar la simpatía de los futuros electores hacen muchos desastres.

Muchos desastres. Si se hubiese permitido que mucha gente que tenía chacras en zonas donde se hicieron las tomas, que yo se lo exigí al Municipio y se lo exigí durante mucho tiempo, para que eso lo habilitaran para hacer loteos de propietarios de esas chacras, a precios muy bajos... Ahora que se dieron cuenta y empezaron a trabajar en la Municipalidad, en esta Municipalidad con los barrios del norte... (Referente “A” de la actividad inmobiliaria, comunicación personal, 3 de mayo de 2017)

Así aparece un Estado que no regula, pero que impide el avance de la urbanización sobre zonas productivas. Un Estado que va atrás de la gente, en especial de la que toma tierras: “en ese momento cuando empieza el Barrio Obrero yo tenía una denuncia por asociación ilícita, por coacción agravada, por violencia contra la policía, resistencia a la autoridad, el Estado me denunció, el que era en ese momento secretario de gobierno de la municipalidad de Cipolletti” (Militante social y referente del B° Obrero, comunicación personal, 20 de diciembre de 2019). Al mismo tiempo, en palabras de otrx de nuestrxs entrevistadxs es un Estado facilitador de negocios porque: “si vos haces las cosas como te dice el Municipio, no es un Municipio molesto ni es un Municipio costoso, por eso a las empresas les interesa participar de Cipolletti” (Referente “B” de la actividad inmobiliaria, comunicación personal del 25 de septiembre de 2017).

En este punto cabe detenernos y preguntarnos cuáles son las posibilidades, límites y fines de la intervención del Estado en la producción de ciudad. Lo cierto es que, la intervención del Estado en condiciones capitalistas es necesaria para garantizar las condiciones generales de producción y reproducción de la acumulación de capital. Sabemos que el interés global capitalista es lograr una acumulación lo más lucrativa posible y como los capitalistas individuales compiten entre sí para obtener la mayor cantidad de ganancia posible - en este caso vinculadas a las sobreganancias de localización- es el Estado quien garantiza a través de sus políticas las condiciones materiales generales de acumulación de capital, entre ellas la más importante, es la de no destrucción y reproducción de la fuerza de trabajo (Heinrich, 2008), entre esas condiciones se encuentra la vivienda.

El estudio concreto de las operaciones de urbanización puede ser emprendido a partir de la identificación de esas contradicciones. La planificación urbana constituye una forma de regulación social de la formación de efectos útiles de aglomeración a nivel de la operación de urbanismo: sus características y sus límites, en cada periodo, pueden ser analizados con base en el estudio concreto de las contradicciones que hacen necesaria la intervención del Estado (Topalov, 1979, p. 21). Según quien fuera intendente en dos oportunidades y luego gobernador de la provincia, Alberto Weretilneck, estas contradicciones son evidentes:

“El problema es que la tierra tiene, mediante los actos del mercado y los actos del Estado, tiene una fuerte dosis de especulación. Hoy el que tiene tierras o el que compra tierras tiene una rentabilidad enorme que no la tiene ninguna otra actividad lícita en la zona, en el país. Entonces lo que más se le pide a los Estados es que habiliten zonas para loteo, pero está comprobado que cuando el Estado habilita tierras para loteo, lo que termina pasando después es que producto de decisiones de todos esos propietarios de la tierra se adueñan de la ganancia de la tierra y el resto sigue sin acceder”. (Intendente de Cipolletti, comunicación personal, 15 de octubre de 2008)

En este sentido, acordamos en reconocer el papel central del Estado en el proceso de urbanización, que no sólo demanda y produce espacio construido, sino que también define la regulación de la dinámica urbana a partir de la normativa y las decisiones de gestión. Lo que implica delimitar físico-jurídicamente las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, imponer reglas de edificación que modulen las características morfológicas y constructivas, regular el crecimiento de los servicios urbanos, habilitar o prohibir determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establecer obligaciones a los propietarios del suelo urbano. (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014).

Lo cierto es que en Cipolletti, la regulación de la dinámica urbana a partir de cierta normativa tiene como matriz el Plan Estratégico “Cipolletti cien” que responde a un tipo de planificación estratégica en la que a partir de la dirección de un equipo de expertos se efectúa una consulta institucionalizada corporativa y se promueve la agregación de actores locales sólo por temas, sin comprensión de la integralidad, derivando así en la mera legitimación de un plan político-estratégico pre-concebido, con una cartera de proyectos que guiarán las políticas urbanas a seguir por la gestión del gobierno local (Poggiese, 2009).

“Cipolletti tiene un plan estratégico donde no va a permitir un crecimiento superior a los 100.000 habitantes, ya estamos en 80 y tantos mil, ya debemos estar pasando los 90, más o menos calcúlale en unos dos años un crecimiento bastante acelerado... Hay una normativa, de que no se puede sobrepasar por el tema de la infraestructura, el tema del agua. El tema de plan estratégico fue justamente armar una estrategia para poder hacer un proyecto adecuado para la ciudad. Vos no podés ir, como ha pasado en parte de la Argentina, un crecimiento impresionante, una explosión demográfica y hoy vos tenés el problema del agua, la electricidad, infraestructura, no, no es decir es un problema a futuro”. (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008)

El objetivo de aquella convocatoria fue definir un perfil de la ciudad “(...) que permita lograr competitividad, desarrollo local sustentable, gobernabilidad, motivación y atracción para las inversiones, entendiendo esto como único sostén de la integración social” (Cipolletti cien, 2000). Este objetivo central como los sectores que fueron convocados para constituir el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo, muestran con claridad la exclusión tanto de los sectores populares como de las organizaciones sociales que representan sus intereses (sindicatos, partidos políticos de izquierda, organizaciones barriales, etc.). Lo que se cristaliza en la representación de Cipolletti como una “(...) ciudad con alta calidad ambiental, impulsora de actividades productivas competitivas y de servicios especializados, integrada social y territorialmente, incorporada a un nodo regional con proyección nacional e internacional” (Ordenanza 024/03 Plan estratégico).

“Esto tiene que ver fundamentalmente con el beneficio que tiene el Estado de la planificación, el Estado en la concepción de todos, pero fundamentalmente para que no pase lo que ha pasado en otros lugares en los que producto de la urbanización, se ha utilizado para otro fin las tierras aptas para el cultivo. Todos sabemos que esto es un valle artificial, todos sabemos que la riqueza que tiene el valle es la producción de la tierra, entonces si nosotros no frenamos el uso inmobiliario de los sectores de producción, probablemente las futuras generaciones no tengan a dónde vivir, este es el gran desafío”. (Intendente de Cipolletti, comunicación personal, 15 de octubre de 2008)

Ante este diagnóstico, el personal de Estado asume la necesidad de la planificación urbana y diseña ciertos mecanismos de intervención. El más relevante es el Consejo de Planificación, que está integrado por diversas instituciones que manifiestan sus puntos de vista sobre el uso del suelo. Sin embargo, en diversas entrevistas el consejo y su funcionamiento aparecen más como una entelequia institucional que como un espacio de planificación operativo. Según palabras de una de las funcionarias más antiguas vinculadas al problema del hábitat: “Por Carta Orgánica existe el Consejo de Planificación, pero la verdad yo no te podría decir con exactitud si hay reuniones, yo creo que sí, cuando hay cuestiones de fondo se los debe convocar, pero bueno no te puedo dar certeza” (Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2019). A partir de esta matriz y frente a la reproducción de las tomas de tierras como mecanismo de urbanización de los sectores populares, la gestión municipal puso en vigencia un Código de Planeamiento Urbano y propone como solución a estos conflictos la creación del Distrito Vecinal Noreste. Esta política la analizaremos en el próximo apartado.

Retomando la cuestión de la planificación, en el plano normativo se realizaron sucesivas modificaciones al Código de Planeamiento Urbano por lo que la normativa vigente se asienta en el Código de Planeamiento Urbano plasmado en la Ord. de Fondo N° 276/16 y en la Ord. de Fondo N° 319/17 que efectiviza la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de parcelas zona Norte. Según la propia normativa su objetivo es regular los usos, subdivisión y ocupación del suelo urbano y rural de la localidad de Cipolletti y definir su ámbito de aplicación. Para ello utiliza tres grandes instrumentos: la zonificación, el fraccionamiento y la ocupación del suelo. Si bien no podemos aquí explayarnos sobre las características de cada uno de estos instrumentos y sus modos de vinculación, si nos parece relevante señalar que existe una distancia significativa entre lo que la normativa plantea y lo que sucede efectivamente en el territorio, esto se ve con claridad 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 concretos y materiales, hasta 2018 no eran registrados en los planos oficiales de la ciudad, lo que claramente implicaba un intento de invisibilización de las contradicciones de la urbanización capitalista, aunque baste con recorrer la ciudad para verla estallar en conflictos por el espacio urbano.

“Eso tiene que ver con la actividad petrolera... con la actividad petrolera, primero requiere de mucha inversión. Una vez que está hecha y ya empiezan a extraer es como que se estabiliza, después cae y vos tenés que volver a la actividad sustentable. Entonces, ¿qué nos pasa acá en el Valle? Por ejemplo, en Cipolletti, tierra que es dentro del oasis que tenemos dentro de todo lo que es el Valle, eh, el alto valor del suelo hace que la rentabilidad de la actividad frutihortícola o la actividad primaria, no es rentable respecto a la urbanística. Entonces todo el mundo quiere urbanizar, todo el mundo quiere... su suelo para... para buscar renta rápida, y eso en el tiempo... eh, es perjudicial, porque una actividad que es sustentable como la frutihortícola en el tiempo que sirve para todas las generaciones se ve perjudicada por esta actividad que es la urbanística que es... es más tentadora. ¿No?” (Director de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, comunicación personal, 22 de septiembre de 2017)

Existen múltiples casos que de manera directa o indirecta se relacionan con esta lógica rentística del avance de la urbanización. Como hemos analizado en un trabajo anterior, los casos de la



construcción de tres torres residenciales de alta gama y la experiencia del B° Obrero, son ejemplos que muestran la cara y contracara no sólo de la mercantilización del espacio urbano, sino el desenvolvimiento de la política urbana como parte de un proceso de ensayo-error que intenta garantizar las condiciones de reproducción del capital (Giaretto, 2018). Sin embargo, la adecuación de las políticas urbanas a los requerimientos de la acumulación de capital es problemático y se desprende de los propios relatos de nuestrxs entrevistadxs, esas políticas se desenvuelven bajo la forma de ensayos y errores en el que estos últimos operan como límites de esa adecuación y, a la vez, como condiciones de posibilidad de dicha adecuación, en la medida en que sólo a partir de dichos errores el personal del estado puede reconocer esos requerimientos de la reproducción capitalista y ajustar sus políticas (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, p. 172).

“La gente dice “no hay planificación” ¿no? Planificación, hay, el problema es el control de lo que se planifica. Vos tenés, por un lado... yo digo “esto es un área urbana. Esto es un área rural. Esta es un área para servicios. Esta es un área para tal cosa”. Se define en una Ordenanza, en una normativa, en un plan, ... el control, o el poder de policía es una herramienta que está dentro de la práctica municipal y que tiene que ejercerla el Estado Municipal...ahí empiezan a surgir los inconvenientes. Por ejemplo, una inmobiliaria o un actor que quiere hacer un desarrollo inmobiliario en una zona rural ¿no? Viene acá... le decimos “no se puede”, entonces empiezan a buscar figuras legales para poder subdividir el suelo porque para poder urbanizar una parcela, hay un proceso, en ese proceso vos tenés que presentar, primero que sea factible, si vos quieres dividirla a la tierra tenés que presentar un plano mensura. Para presentar el plano mensura tienen que venir por Catastro y yo se los tengo que autorizar por parte de la Provincia. No se le da... ¿qué hacen? Generan competitividad: “Para cuando el Municipio apruebe, yo te vendo este pedacito... y así...” (Director de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, comunicación personal, 22 de septiembre de 2017).

Entonces, en Cipolletti existen políticas que tienden a planificar la urbanización, existe un Plan Estratégico, existe un Consejo de Planificación, existe un Código de Planeamiento Urbano con sucesivas modificatorias. También existen innumerables modos de hacer ciudad que desbordan, impugnan, discrepan y avanzan sobre esas políticas de planificación urbana, por formales, por abstractas, por insuficientes, por ineficaces. La planificación ensaya y erra y mientras sigue ensayando el Estado sostiene una faceta permisiva para los agentes inmobiliarios y, al mismo tiempo, activa una faceta represiva para los sectores populares.

“Nosotrxs estamos pidiendo la modificación del Código Penal. El planteo es que, si nosotros tenemos una propuesta para todos, lo que no podemos permitir es que cualquiera haga con la tierra lo que quiera. Si la falta de algo te hace que lo tomes por la fuerza estamos en presencia de un delito. Si vos tomas una tierra que no es tuya es un delito. En esto la justicia decía que para que sea un delito tenía que haber clandestinidad, violencia... tenés que ir de noche y cortar el alambrado y blá blá blá. Entonces nosotros lo que planteamos es que la justicia penal pueda impedir la ocupación, este es el punto, y que de tiempo al Estado a la negociación... sino hay clandestinidad no hay delito y la justicia penal te dice que no tiene nada qué hacer... Nosotros siempre decimos que la manera de resolver la ocupación es en las primeras

24 hs., después pasó, olvídate ya no resolvés nunca más nada.” (Intendente de Cipolletti, comunicación personal, 15 de octubre de 2008)

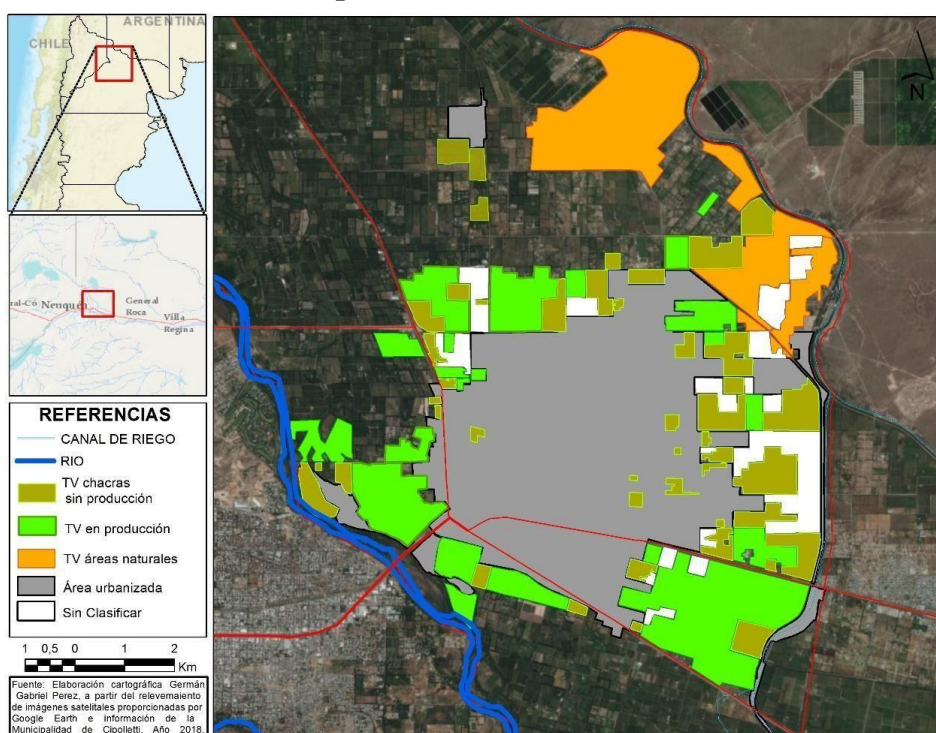
Mientras se repite un discurso que alega una ciudad para todxs, las prácticas que revelan su carácter demagógico y excluyente son criminalizadas. De este modo, el Código Penal deviene no sólo en el marco en el que opera la defensa y reproducción de la propiedad privada como requerimiento de la acumulación de capital en general, sino también como instrumento para criminalizar las acciones directas de recuperación y toma de los medios de subsistencia por parte de lxs trabajadorxs. En Cipolletti, el Código Penal es parte constitutiva de las políticas de planificación urbana.

## 2. Políticas de producción del suelo: el Distrito Vecinal Noreste y la racionalidad acotada

Si hay un punto de coherencia relativa en el que lxs diferentes entrevistadxs coinciden y a donde apuntan como principal causa del problema de la vivienda en Cipolletti, es el problema de la tierra. Incluso cuando solicitamos información oficial sobre tierra vacante y sobre el estado legal de la tierra, desde el personal de Estado unánimemente respondieron que Cipolletti no tiene tierras. Esto quiere decir que las tierras de manera predominante están en manos de propietarios individuales privados. Sólo nos proporcionaron información sobre reservas fiscales, pero el resto está en manos de privados. “¿Cuál es el tema en Cipolletti? Cipolletti no tiene tierra fiscal, siempre el crecimiento fue sobre la tierra privada” (Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2019).

En relación a la disponibilidad de tierras analizamos específicamente la tierra vacante que se encuentra sin producir, la que está en estado de producción, áreas naturales, áreas urbanizadas y sin clasificar (Ver Mapa N°). Junto a la escasa información municipal, realizamos un relevamiento a través de imágenes satelitales tomadas del Google Earth Pro (Mapa N°2).

**Figura N° 2: Tierra vacante en Cipolletti**



Fuente: Elaboración cartográfica a cargo de German Pérez para el PICT.

Como se observa en el mapa, existe en torno al área urbana un alto número de chacras sin producir. Especialmente se puede apreciar que la mayor proporción de estas tierras se ubican hacia el este de la ciudad, es decir que, si se analiza junto con el mapa de expansión urbana podemos ver que coincide con la tendencia de extensión.

A su vez, se puede ver que se localizan principalmente en el borde urbano conformando una franja periurbana. Podría interpretarse que esta situación genera expectativas sobre el suelo por las posibilidades que tiene de ser área urbanizada en el futuro. Esta zona está categorizada en el código Urbano (Ordenanza n°276/16) de la ciudad como Zona Rural Quinta (RQ). Esto quiere decir que por la normativa son zonas que pertenecen al perímetro urbano, autorizadas para urbanizaciones con fraccionamiento y construcción de viviendas promovidas por el Estado. Se establece como uso predominante Casa Quinta, residencial parque y Consorcios Parcelarios con residencia permanente o transitoria. También se establece como uso del suelo hortícola, frutihortícola, forestación, parquización y fruticultura. Sus parámetros urbanísticos de subdivisión y edificabilidad lo definen como zona de baja densidad.

Respecto a la tierra vacante en producción se puede observar que hacia el este prácticamente no existen o hay muy poca superficie en dicha situación. Esto tiene correlación con la tendencia de expansión urbana y con predominancia de chacras sin producir que se analizó en el párrafo anterior. Por otro lado, se puede apreciar que hacia el sureste hay presencia de mayor superficie de tierra en producción y poco suelo sin producir. En la normativa estas zonas están clasificadas como zonas rurales.

Como se ve en el mapa, el área urbanizada en su mayoría responde a una conformación compacta pero que empieza a ocupar territorio productivo, sea cual sea el estado, de manera dispersa. Por último, respecto a la tierra vacante natural se destacaron dos sectores hacia el noreste de la ciudad.

En este caso la tierra y sus usos es disputada por capitales productivos vinculados a la actividad frutícola -aunque la mayoría se encuentre en franco retroceso-, por capitales vinculados a la actividad petrolera y por capitales vinculados al sector de la construcción y/o inmobiliario. En el marco de esta competencia y carrera por la valorización de la tierra, como vimos en el apartado anterior, el Estado ensaya mecanismos de planificación con los que intenta responder a las demandas de tierra para vivienda de las clases trabajadoras que no logran acceder al mercado de suelo formal. Sin lugar a dudas, el proyecto del Distrito Vecinal Noreste es la política de producción de suelo más importante durante este período, a lo que hay que sumarle el posterior y reciente del proyecto de expropiación de las tierras de cinco asentamientos en la zona norte en la que se proyecta expropiar 500 hectáreas para loteos sociales.

A través del proyecto del Distrito Vecinal Noreste, el Estado municipal expropia 120 hectáreas de tierras alejadas del centro urbano a propietarios privados para venderlas a otros privados organizados en cooperativas, constituyendo 2000 lotes aproximadamente. Sin embargo, mientras estaba siendo diseñada e implementada, la propuesta del Distrito Vecinal ya se revelaba insuficiente. Quién en ese momento se encontraba coordinando el trabajo con las cooperativas, es actualmente la Directora de Hábitat y en ese entonces ya reconocía que al esquema de cooperativas entra un grupo social restringido que tiene un salario, que “puede programar, planificar con ese sueldo, pero afuera quedan el pobre, el desocupado permanente, el que vive de la gestión del Estado, acá no está entrando... El diagnóstico es que al sistema de cooperativas hay gente que no está entrando (...) (Coordinadora de Cooperativas del Municipio de Cipolletti, comunicación personal 26 de octubre de 2008).

Diez años más tarde y revisada en perspectiva, la ineficacia e insuficiencia de esta propuesta, no sólo fue reconocida por los propios funcionarios municipales, sino por la multiplicación de nuevas tomas por parte de aquellos sectores de la población que quedaron explícitamente excluidos del proyecto (Giaretto, 2011). Según el actual Director de Desarrollo Territorial del Municipio los lotes en el Distrito Vecinal, “si bien empezaron con un valor bajo, ya se están comercializando al valor de mercado y ya tienen otro valor, ya tienen un valor especulativo, por lo que ha dejado de ser accesible (Comunicación personal, 22 de septiembre de 2017). Incluso, la actual Directora de Hábitat confirma lo que hace más de diez años ella misma reconociera:

“Cipolletti está desbordado con el tema de los asentamientos irregulares, y vos decís de dónde tanta gente? Creo que lo que hicimos en el Distrito fue una parte muy importante, pero aun hubo gente local que no accedió al Distrito, por eso las tomas. Cuando vos empezás a revisar cuál es la población de la toma, hay mucha gente de Cipolletti, son los hijos de..., son los que cuando preguntas y vos ¿dónde vivís? “Yo vivo agregado en la casa de mi mamá” ¿Y cuántos hay? “Tres: mi mamá, mi hermano con su familia y yo.” Entonces los agregados y esos son los que algunos accedieron al Distrito y otros van a los asentamientos informales... Cuando uno piensa en el Distrito que fue muy importante, estamos hablando de 10 años atrás, sin embargo, en paralelo se formaban los asentamientos irregulares.” (Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2019)

En este sentido, podemos considerar a la política de producción de suelo urbano plasmada en la propuesta del Distrito Vecinal Noreste como manifestación de esa racionalidad acotada que prima en los modos de intervención estatal y su adecuación a los requerimientos de la acumulación de capital. Como ya mencionamos anteriormente, el carácter problemático de esa adecuación de las políticas públicas deriva de la propia complejidad del proceso de reproducción capitalista, entendido como proceso anárquico que se desenvuelve a espaldas de los agentes a través de la lucha entre clases y de los conflictos entre capitalistas. Lejos de los modelos de elección bajo racionalidad perfecta (Bonnet, 2021), la concepción de una racionalidad acotada reconoce los límites de la capacidad humana para formular y resolver problemas complejos, una capacidad muy pequeña en relación al tamaño y complejidad de los problemas del mundo real. Es evidente cómo opera esta racionalidad acotada en el personal de Estado que, ante el carácter incompleto y fragmentado del conocimiento disponible, las consecuencias emergentes y desconocidas, los hábitos y rutinas ciertamente inerciales de los entornos organizacionales que enmarcan la toma de decisiones, despliega un proceso de ensayo-error que responde preeminentemente al principio de autoconservación de ese personal y a la conservación del aparato de Estado, a sabiendas que ambos dependen, en última instancia de la continuidad de la reproducción capitalista.

El reconocimiento de la valorización de la tierra incluso de esos lotes sociales que arrancaron con valores muy bajos, es una manifestación de ese proceso anárquico que se desenvuelve a espaldas de los agentes a través de la lucha entre clases y entre fracciones de clases. La evaluación de la política de producción de suelo del Distrito como “importante”, pero impotente para frenar el problema de las tomas de tierras, es una manifestación de esa racionalidad acotada.

La lucha por tierra para vivir es la que presiona y rompe esa tendencia inercial del comportamiento del personal de Estado, por eso tuvieron que pasar poco más de 10 años para que se avanzara en un segundo proceso de expropiación de tierras, está vez vinculado tanto a



las experiencias de tomas de tierras como a los intereses de sectores inmobiliarios. Según la Ord. de Fondo N° 319/17, se efectiviza la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de 66 hectáreas de la zona norte de Cipolletti, en las que se encuentran cinco asentamientos informales: el Barrio Obrero A y B, Nueva Esperanza, y las tomas 2 de febrero y 10 de febrero, en total suman 5500 personas aproximadamente. En esta ordenanza, el Municipio reconoce la problemática de la tenencia de la tierra, la dificultad para regularizar y servir de infraestructura básica, equipamientos y espacios públicos a estos asentamientos ya que se encuentran localizados en terrenos de zonas rurales (según la zonificación vigente) que son de propiedad privada pero que se encuentran improductivos por la calidad del suelo.

Al mismo tiempo, este reconocimiento presenta como anverso un planteo del sector inmobiliario de rezonificar la zona norte que limita con la avenida Circunvalación y tiene acceso directo al tercer puente que une Cipolletti con Neuquén/Centenario/Ruta del petróleo, incluyendo los terrenos de los asentamientos y toda la zona rural que los rodea, convirtiéndola en residencial (R6, R7, R8, R9). Si bien se incluyen los parámetros urbanísticos, no hay una descripción de usos, edificabilidad y fraccionamientos. Tampoco expone que se propone en dicho sector ni cómo se piensa regular. Mientras que la normativa es difusa, la claridad emana de las propias palabras del capital personificado:

Toda esa zona, también, una zona para urbanizar... queda... no quedan muchas chacras, todas las que nosotros pudimos urbanizar... se han urbanizado, y bueno, lo que va a venir la ciudad que es de la calle Circunvalación al Norte, son 500 hectáreas que se está zonificando a través de una ordenanza del Municipio. Ahí yo creo que cualquier emprendimiento va a tener un grado de éxito importante... después analizaras si son más de loteos de barrios cerrados... son loteos que caminan mucho más lento... la ciudad siempre se ha caracterizado por tener loteos abiertos... Esto es una apreciación personal, y no tiene nada que ver con lo que piensa el Municipio... que son lotes de 1500 metros que para mí es un exceso respecto a lo que creo que se puede llegar a necesitar para un barrio cerrado, acá en la Ciudad. (...) pero, siempre la ciudad ha sido bastante organizada en la determinación de reservas urbanas y de bonificaciones. ¿Viste? Uno nunca está inventando nada que no sea lo que el Municipio quiere.” (Referente “B” de la actividad inmobiliaria, comunicación personal del 25 de septiembre de 2017).

De este modo, la contracara a la regularización de algunos asentamientos es la habilitación de urbanizaciones residenciales con alta concentración de suelo urbano. Aquí podemos ver con claridad los tres aspectos de la política urbana planteados por Topalov (1979), en la medida que implica una acción sobre las condiciones de valorización de capitales particulares como es el sector inmobiliario, al mismo tiempo que es una acción sobre las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo, y además constituye un elemento de la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad. Tres aspectos contradictorios que convierten a la política urbana en arena de la lucha de clases y, por lo tanto, sujeta a las exigencias también de las clases dominadas.

### 3. Políticas de mejoramiento habitacional y de viviendas: la tendencia a la heterogeneidad y fragmentariedad

En la ciudad de Cipolletti, durante este período se dio la coexistencia de una tendencia al crecimiento económico, particularmente del sector de la construcción, y de un incremento del déficit habitacional, lo que revela el carácter rentístico y de especulación inmobiliaria al que se orientaron gran parte de los proyectos urbanos. Mientras se valorizaba el capital construyendo viviendas, aumentaba la cantidad de personas que no accedían a ellas. Según datos del último censo, en la provincia de Río Negro el déficit habitacional cuantitativo es de 8,3 % y el cualitativo es del 16,3%, en la ciudad de Cipolletti existían 1263 viviendas irrecuperables habitadas y el déficit cualitativo de vivienda era de 1450 (CENSO, 2010). Junto al subregistro oficial habitual y la desactualización de estos datos, son los relatos de nuestros entrevistados los que nos permiten caracterizar a la política de vivienda no sólo como insuficiente, sino como fragmentada e incoherente.

Cuando indagamos en las políticas de mejoramiento habitacional y de viviendas aparece con bastante claridad el proceso de la política pública en términos de ensayo-error. Luego de los últimos planes de viviendas masivos de los años 90' que implicaron la concentración de una gran cantidad de habitantes en viviendas verticales que generaron condiciones de hacinamiento por sus dimensiones y disposición con los consecuentes problemas de convivencia intrafamiliar y intrabarrrial, se apostó a planes de vivienda de menor cantidad de habitantes con casas pequeñas, pero individuales y con espacio verde.

A nosotros nos pasó con el Barrio Caracas y las 1224 viviendas, que hicieron barrios muy populosos, para una ciudad que es plana, no conviene hacinar tanto a la gente... Vos ves esos complejos que hacen de 1000 y tanto de viviendas... juntas todo tipo de familias, no hay un tamiz, no es ser discriminatoria ni mucho menos, pero tenés que seleccionar porque el día de mañana vas a tener problemas dentro de la convivencia vecinal. (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008)

Esos planes de vivienda son la evidencia de la política sub-óptima que tiende a desplazar en el tiempo los problemas de acceso al hábitat de los sectores populares. En palabras de uno de nuestros entrevistados: “el otro día pasé por las 1200, se caen a pedazos... cómo construyeron tan mal? No te digo que hagas una maravilla... pero construyeron todas cajas de zapatos” (Presidenta del Colegio de Arquitectos Río Negro comunicación personal, 26 de septiembre de 2017).

En otro trabajo hemos dado cuenta de los efectos de estas políticas en un contexto de crisis económica y ascenso de las luchas sociales, por lo que en 1996 se da en el Barrio Anai Mapu la primera toma de tierras de una nueva oleada en la ciudad (Giaretto, 2011). La intervención del Estado en esta primera experiencia fue sumamente problemática y compleja, articulando mecanismos represivos y compensatorios. Lo cierto es que la toma de la plaza por parte de los jóvenes del barrio y alrededores derivó en la conquista de 146 viviendas con lotes incluidos. El personal de Estado suele identificar esta experiencia como el “huevo de la serpiente” de las tomas en la ciudad.

Eran como 140 familias, casi 200 familias que producen toda esa toma y logran que tanto la provincia como el municipio se responsabilicen para que

le den los terrenos. Eso se cristaliza más o menos, en el 96' fue la toma, en el 98' se empieza a gestionar con el BID el programa de mejoramiento de barrio PROMEBA. Ya se consolidaron, en el 2000, 2001 ya estaba terminado ¿sí? Se hicieron 146 viviendas para 146 familias. Se le solucionó prácticamente al total de la toma. ¿Qué es lo que genera esta solución? Generó otra toma. (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008)

Esa “solución” devenida en “error” para el personal de Estado, genera las condiciones de nuevos ensayos, y a partir de ese momento la política de vivienda se tornará más selectiva y discrecional. Lo que se ve con claridad en la toma Antártida Argentina en 2003: “ellos querían el PROMEBA, nosotros desde el municipio para que no se genere lo mismo que lo del Mapu, se le propone el programa Mejor Vivir que es justamente un programa de mejoramiento.” (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008). Incluso admitiendo que este viraje en la política implicaba mantener en la precariedad habitacional a las familias, pero el punto era frenar el efecto multiplicador de aquella primera experiencia y desplazar en el tiempo soluciones de fondo. “Vemos que Mejor Vivir, si bien era para aquellas familias que tenían algo consolidado, y le faltaba un dormitorio, le faltaba mejorar el baño o la cocina, vimos la factibilidad de hacerle a las ranchas ese mejoramiento como una manera de incentivar a estas familias de poder proyectar su casa a futuro” (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008).

A partir de 2003, como vemos en el resto de las ciudades abordadas en esta investigación, los institutos provinciales de vivienda y los municipios fueron los encargados de gestionar, administrar y ejecutar los planes y programas de vivienda que se disponían desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del gobierno nacional a cargo de las administraciones kirchneristas. De acuerdo al estado de situación de los vínculos políticos entre los diferentes gobiernos local, provincial y nacional se dio una distribución discrecional de los fondos nacionales. Según datos del propio IPPV, en el caso de Cipolletti la cantidad de viviendas nuevas fue de 1244 entre 2003 y 2015, es decir, que en promedio se construyeron 100 casas por año, y se generaron 153 soluciones habitacionales, es decir, casi 13 soluciones en promedio por año (Tabla N°1).

El principal programa de construcción de viviendas fue el Plan Federal en sus diversas versiones y etapas, con la particularidad de que fueron gestionados a través de cooperativas y sindicatos. La mayoría de estas organizaciones intermedias no participaron de las actividades de construcción de las viviendas, sino que fueron la figura jurídica para vehiculizar los contratos entre las empresas constructoras y el gobierno nacional, y también fueron en la mayoría de los casos la forma política de contener y burocratizar la organización colectiva barrial (Giaretto, 2011).

En el caso de Cipolletti, el Plan Federal tuvo una fuerte incidencia en la consolidación del Distrito Vecinal Noreste, articulando política de producción de suelo con política de construcción de viviendas.

Dentro de esos dos mil y pico de lotes, 856 son viviendas de planes públicos... la tierra estaba a nombre del Municipio, si bien los dueños son de las cooperativas. Entonces se hizo toda una gestión de planes de vivienda, muchas cooperativas se prendieron en esa idea, y los gremios también... Uno

es el Plan Federal, y después fueron 400 viviendas de Techo Digno, que eso fue en la última parte de la gestión Fernández Kirchner, llegan esos planes de vivienda de Techo Digno... un poco la decisión fue que esos planes los empiece a manejar la provincia a través de su instituto de vivienda y ahí hubo un traspaso de la administración de la vivienda con los fondos hacia la provincia, todos esos planes hoy están terminados. (Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2019)

Además de las viviendas del distrito, el otro gran paquete de viviendas vía Plan Federal es el que integran 426 viviendas en las ex-tierras de Zoppi, en la zona noreste de la ciudad. Allí también las viviendas se gestionaron a través de cooperativas y organizaciones gremiales, y la vía institucional fue el IPPV y la Municipalidad. Paradójicamente o no tanto, la empresa constructora a la que se adjudicaron las obras fue Zoppi Constructora, la misma que alegó ser propietaria cuando fueron tomados esos terrenos y por la que se relocizaron aquellos primeros intentos de tomar la tierra (Giarretto, 2011). Años más tarde, la intervención estatal no sólo garantizó una negociación segura de compra y venta de los terrenos, sino también un negocio seguro para el capital del sector de la construcción. Este sería un claro ejemplo de adecuación satisfactoria de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista.

**Tabla N° 1: Programas y Planes de viviendas en Cipolletti (2003-2015)**

Cantidad de Viviendas	Cantidad de Soluciones Habitacionales	Tipo de Obra/Descripción	Operatoria/ Plan o Programa	Años de ejecución
166		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2011
12		VIVIENDAS INDIVIDUAL MINIMA	PROGRAMA CASA UNO	2002-2003
36		VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PLAN 2000 - REM 266	2004-2005
40		VIVIENDAS, INFRAEST y TERR.	PLAN FEDERAL	2005-2006
150		VIVIENDAS, INFRAEST y TERR.	PLAN FEDERAL	2005-2007
190		VIVIENDAS, INFRAEST y TERR.	PLAN FEDERAL	2005-2007
84		VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y PFCV TECHO DIGNO MEJORAM HABITAT URB. OBRAS DE INFRA Y COMPLEM.	2012-2014
206		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2013
66		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS FF (463 VIV)	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y PFCV TECHO DIGNO MEJORAM HABITAT URB. OBRAS DE INFRA Y COMPLEM.	2013-2015
64		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y PFCV TECHO DIGNO MEJORAM HABITAT URB. OBRAS DE INFRA Y COMPLEM.	2012-2014



44		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL RECONVERTIDO Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2012-2014
96		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2012
4		VIVIENDAS INDIVIDUAL MINIMA 2ª ETAPA (DE 8)	PROGRAMA INTEGRACION SOCIOCOMUNITARIA (EX PROG FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL)	2009-2012
4		VIVIENDAS ETAPA I	PROGRAMA INTEGRACION SOCIOCOMUNITARIA (EX PROG FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL)	2006-2007
82		VIVIENDAS, INFRAESTRUCTURA, NEXOS Y O. COMPLEMENTARIAS	PLAN FEDERAL PLURIANUAL II Y SUBPROGRAMA FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA	2009-2010
	153	SOLUCIONES HABITACIONALES	PROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DEL HABITAT "MEJOR VIVIR"	2008-2011
<b>Total 1244</b>	<b>Total 153</b>			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPPV.

En cuanto a programas vinculados al mejoramiento habitacional por los datos con los que contamos del propio IPPV y de lxs entrevistadxs, la principal política fue en principio PROMEBA y luego Mejor Vivir. Como vimos más arriba, la experiencia del Programa de Mejoramiento de Barrio (ProMeBa) en el Barrio Anai Mapu fue un punto de inflexión por el impacto habitacional y político que generó. Consistió en la obra de: Agua, Cloacas, Contenedores, Gas, Parquización, Peatonal, Red de Baja, Vial PRIVADA: Agua, Baños, Cámara y pozo, Cloaca, Gas EQUIPO: SUM COMPLEMENTARIAS: Rellenos, nivelaciones y aterraplenado, Viviendas, con un costo final de 1.384.471,00 y 730 beneficiarios. Esta es la experiencia de tomas de tierras que terminó en barrio regularizado y urbanizado de manera total, lo que según el propio personal de Estado no podía volver a pasar, y así fue, sólo en lo que respecta la intervención estatal, porque las familias siguieron tomando tierras. En palabras de una de nuestras entrevistadas: “PROMEBA acá en Cipolletti hubo dos experiencias, una experiencia que fue en la Anai Mapu, que se hicieron viviendas ... y nosotros tuvimos un intento de hacer un PROMEBA en Puente 83 Norte, por diversas causas después se nos fue complicando...” (Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2019).

Como bien relata una de nuestrxs entrevistadxs, el gobierno municipal decidió no gestionar más PROMEBA y apuntar al Programa mejoramiento habitacional Mejor Vivir, que según datos del IPPV abarcó 153 soluciones habitacionales a lo largo de los 12 años relevados. De esta manera, el Estado pretende atemperar la precariedad habitacional de manera selectiva, por goteo, silenciosamente, intentando desactivar la idea instalada de que tomando se puede acceder a todos los beneficios de la ciudad. Otra muestra de la racionalidad acotada de la política urbana, las tomas no sólo se multiplicaron, sino que además algunas de ellas han logrado avanzar con su regularización y urbanización, pero eso sí: esta vez el Estado no “les regaló nada”.

Además de estos programas, el IPPV instrumenta el Programa Habitar Río Negro, el Programa Casa Propia y el Programa Camino a Casa, de los que no contamos información oficial. En este sentido cabe remitirnos a las dificultades metodológicas ya mencionadas, pues a lo largo de nuestro proceso de investigación no pudimos acceder a entrevistar a ningún funcionario del

IPPV aunque no solo realizamos varias solicitudes en diferentes momentos, sino que también requerimos acceso a datos sobre estos planes que no fueron suministrados. Al igual que en el caso de Bariloche, contamos con el dato general que el IPPV publica en su página en el que menciona que desde el 2012 a la fecha, se han mejorado las condiciones de habitabilidad de 450 familias con intervenciones de vivienda y mejoramiento, sin especificar ciudades ni montos afectados.

De esta manera, presentamos las principales políticas de mejoramiento habitacional y construcción de viviendas, a través de las que vemos cómo opera esa racionalidad acotada del Estado y cómo se estructura la actividad estatal de manera heterogénea y crecientemente caótica, en la que reina la fragmentariedad y la incoherencia cristalizada en las instituciones y en el personal de estado (Hirsch, 2017).

#### **4. Políticas de créditos hipotecarios para acceso al suelo y la vivienda: el impacto de Pro.Cre.Ar.**

Otro de los lugares comunes que encontramos en los relatos de nuestros entrevistados acerca de los factores que inciden en la problemática habitacional es la falta de acceso a créditos. En esa dirección, gran parte de los agentes inmobiliarios plantean que los créditos hipotecarios son escasos para motorizar y garantizar la estabilidad de las operaciones inmobiliarias tendientes al acceso de la vivienda familiar. “El crédito es fundamental. El problema del crédito hoy es saber que los sueldos que cobra la gente están por debajo, todavía, de las posibilidades de que ingresen al crédito. Aun, a veces...sumando los dos sueldos. ¿Entendés?” (Referente “A” de la actividad inmobiliaria, comunicación personal, 3 de mayo de 2017).

Hasta la llegada del programa ProCreAr, los créditos hipotecarios que predominaban eran los que ofrecían los bancos privados con sus propios criterios, normativas y fundamentalmente tasas de interés. A nivel nacional, la explosión de la cuestión habitacional tuvo su punto de inflexión en la toma del Parque Indoamericano en CABA en diciembre de 2010, con el abordaje represivo por parte del gobierno de Macri en la ciudad y nacional de Fernández de Kirchner, implicando además de los heridos y muertos, el saldo político de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación (Giarretto, 2011). A partir de ese momento se empezó a diseñar un programa de créditos hipotecarios que respondiera a la demanda de una clase media asalariada que se sumaba a la presión política generada por los sectores populares en la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo y vivienda.

El programa ProCreAr combinó objetivos habitacionales con objetivos de reactivación económica, en particular del sector de la construcción. Lo cierto es que la viabilidad del programa enfrentó dos obstáculos iniciales estructurales: la escasa disponibilidad de propietarios de terrenos aptos para la construcción de viviendas unifamiliares, y que además contarán con los ingresos mensuales formales y estables para responder a los requerimientos del crédito. En síntesis, la política de créditos hipotecarios dependía de la regularidad de la propiedad privada de la tierra y de la solarización formal de las familias, dos puntos débiles de todo el periodo de la posconvertibilidad. “Un impulso a la ocupación del suelo fue en su momento el ProCreAr, eso fue un impulso impresionante, pero claro lo que te pedían era el dominio de la tierra, bueno, muchos habían accedido, pero no eran propietarios” (Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2019).

En relación con otras ciudades patagónicas con igual o mayor cantidad de habitantes, el impacto de este programa fue bastante importante en la ciudad de Cipolletti, con un total de 861 créditos

otorgados por \$ 267.324.991. Como queda expuesto en la Tabla N° 2, esa cantidad se distribuye en diversas modalidades y a lo largo de 6 años. Lo que se puede apreciar al inicio del programa en 2012 es la escasa disponibilidad de propietarios con terrenos para acceder al crédito -se otorgaron solo 29 créditos para la construcción-. Entre 2013 y 2015 se da la mayor concentración de créditos que además de la construcción de vivienda en terreno propio suma la línea combinada de compra de terreno y construcción. También es claro cómo a partir de 2016 con el gobierno de Macri comienza a desarmarse el programa para ser desplazado por los créditos UVA, cuestión que excede el abordaje de este trabajo pero que implicó un viraje de la política crediticia, ampliando las posibilidades de acceso, pero también generando mayor endeudamiento y presión sobre las familias que tomaron los créditos, ya que las tasas se encuentran atadas al índice de inflación.

**Tabla N° 2: Créditos Pro.CreAr. otorgados en Cipolletti**

Tipo de ProCre.Ar.	Cantidad y Monto							Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Construcción	29 \$8.605.848	188 \$56.867.395	131 \$57.020.119	87 \$48.356.186	45 \$27.240.346	5 \$2.911.000		485 \$201.00.894
Ayuda			69 \$3.019.200	46 \$3.374.400	2 \$300.846	1 \$110.880		118 \$6.805.326
Materiales						63 \$1.195.000	4 \$60.000	67 \$1.255.000
Amp y Term		10 \$1.507.639	19 \$4.038.441	27 \$7.678.284	10 \$2.553.629			66 \$15.777.993
Refacción			16 \$1.838.000	42 \$5.553.000	6 \$790.990			64 \$8.181.990
Combinado			27 \$13.775.616	17 \$10.903.460	12 \$8.236.047			56 \$32.915.123
Complementario					1 \$6.388	2 \$20.777		3 \$27.165
Adquisición				2 \$1.361.500				2 \$1.361.500
Total	<b>861 créditos por \$ 267.324.991</b>							

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Banco Hipotecario.

No contamos con información oficial sobre la localización de los créditos ProCreAr en la ciudad, sin embargo, pudimos relevar que gran parte de los loteos residenciales ubicados al noroeste de la ciudad, alrededor de Circunvalación y San Luis, se completaron a través de estos créditos. También fue significativa la cantidad de familias que, al no poder acceder a la compra de terrenos en Cipolletti por los elevados precios, migraron a la ciudad de General Fernández Oro que queda a 10 km. aproximados, y formaron parte de diversos loteos de chacras sin producción por parte de diferentes cooperativas e inmobiliarios. Un movimiento similar se dio hacia la zona de Ferri y Cinco Saltos.

Mientras se otorgaban estos créditos y el sector asalariado de ingresos altos lograba acceder a la vivienda propia, los sectores populares siguieron sin ser convidados al reparto de la ciudad, por eso las tomas no sólo se expandieron en cantidad, sino que también se densificaron. Ante lo que el Estado respondió con su arma más común: la criminalización de las tomas de tierras.

## 5. La criminalización como política estatal ante las tomas de tierras

En la ciudad de Cipolletti, así como es extendida y habitual la práctica de tomar tierras para garantizar el acceso a la vivienda, es reiterada la respuesta estatal de criminalizar a quienes las protagonizan. Por este motivo, resulta necesario incorporar a la política represiva como parte de las políticas públicas desplegadas para intervenir en estos conflictos. Abordamos esos procesos de criminalización como una modalidad que adopta la política represiva que reviste la forma de un proceso de ensayo y error, que se manifiesta en sucesivos ajustes-desajustes, en los que se define y redefine qué conflictos se convierten en delitos, a quiénes y bajo qué modalidades se criminaliza, qué agencias estatales intervienen en los procesos de criminalización, qué personal y qué recursos del estado se ven implicados en el diseño y la implementación de la criminalización como política pública (Giarretto, 2020).

Identificamos esta política en términos de criminalización primaria, en la medida que implica la elaboración de reglas de penalización y despenalización que en el caso de tomas de tierras se encuentran tipificadas en el artículo 181 del Código Penal bajo el delito de usurpación y también es contemplada la acción judicial de Interdicto de recobrar en los artículos 2238 a 2243 del Código Civil. Ambas formas de penalización implican la posibilidad de interponer como medida cautelar la orden de desalojo. En este sentido, esa criminalización primaria es reforzada por la selectividad del poder policíaco en los territorios en el marco de la criminalización secundaria (Giarretto, 2020).

La gran mayoría de las tomas de tierras de la ciudad de Cipolletti han sido y/o son criminalizadas, entendiendo que esa criminalización implica estrategias de estigmatización, judicialización y/o de militarización territorial (Korol y Longo, 2009). Desde aquella toma del Anai Mapu en el '96, pasando por la toma de Ferri en 2003, el Barrio Obrero en 2009, Los Sauces en 2010, Awka Liwen en 2012, el listado llega hasta la actualidad en la que las últimas ocho tomas ya tienen causas judiciales y órdenes de desalojos en marcha.

Como señalamos anteriormente, el gobierno municipal ha sostenido una política de judicialización de los conflictos por tierras, promoviendo que lxs propietarixs y/o la fiscalía denuncien en el sistema penal a quienes toman tierras para vivir. Con diversos recorridos y experiencias, en general los procesos judiciales no han logrado condenar a nadie ni tampoco se han llevado adelante desalojos masivos violentos. Sin embargo, nos interesa detenernos en el papel que cumple el Ministerio Público Fiscal, con el Fiscal jefe encabezando los procedimientos en territorio junto a la policía provincial. En la mayoría de las tomas, la fiscalía arremete en el territorio en los primeros momentos, amedrentando a las familias -sean mujeres solas con niñxs, ancianxs o como estén conformadas- con las causas judiciales, con la violencia policial, amenazando con hacerles perder el trabajo si lo tienen, y una serie de atropellos y aprietes que intentan desactivar la toma a través de la individualización y el disciplinamiento. Luego la batalla sigue en tribunales, donde se arman las causas, se articulan estrategias por parte de la fiscalía para pedir inmediatamente el desalojo e intentar condenar a lxs supuestxs usurpadorxs.

La posición de la Fiscalía es clara; la posición jurídica del caso es que se trata de un delito y vamos a pedir formulación de cargos y desalojo. Entendemos que el problema encierra un contenido social que no desconocemos. Y la resolución de ese problema es política, a través de políticas sociales. Mientras tanto, nosotros, tenemos que aplicar la ley. Ellos (los ocupantes) deben plantear sus necesidades en desarrollo humano, habitad o el organismo competente, no se puede quitar la tierra a otros. La gente cree que, porque la



chacra no está sembrada es tierra en desuso y se la puede quitar, esa idea se instaló muy fuerte y es contraria a la ley. Es un delito la usurpación (Fiscal jefe, declaración periodística, 22 de septiembre de 2020)

Si tuviéramos acceso a información oficial sobre la cantidad de recursos y funcionarios implicadxs en los procesos de criminalización, no sólo confirmaríamos el carácter de política pública de la criminalización, sino que comparativamente es probable que sobrepasen los recursos, tiempo, funcionarios implicadxs en intentar solucionar el problema de acceso a la vivienda de quienes toman tierras.

En relación a la sistema judicial en su fuero civil, en una reunión con la referente del B° Obrero y la abogada defensora, el juez del Juzgado Civil N° 1 que había ordenado en tres oportunidades desalojar a las más de 600 familias de ese barrio, planteó que su trabajo es hacer cumplir la ley, que considera el derecho a la propiedad tan importante como el derecho a la vivienda, y que el derecho a la vivienda no lo tienen que garantizar los privados a quienes les usurpan las tierras, sino el Estado. Cuando el juez pide que entiendan que su trabajo es ordenar el desalojo para que se cumpla la ley, está apelando no sólo al principio de auto conservación como personal de Estado, sino también y, al mismo tiempo, a la conservación de la reproducción capitalista, porque esa ley es nada más ni nada menos la que garantiza el derecho a la propiedad privada por encima al derecho a la vivienda. Sin embargo, y porque esa reproducción capitalista se desenvuelve en términos de contradicciones y conflictos, ese mismo juez sabe que el derecho a la vivienda existe porque es el que garantiza un espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo, por eso les dice que la solución es política y que deben avanzar en el proyecto de expropiación.

## 6. Políticas de erradicación y/o relocalización

A pesar de cierta continuidad en la política de criminalización de las tomas de tierras, en la ciudad de Cipolletti no son frecuentes los desalojos forzados masivos. Si bien se han dado algunos desalojos violentos a tomas en sus primeros momentos, las órdenes de desalojo funcionan más bien como condicionantes de la negociación para intentar desactivar la consolidación de la toma, fundamentalmente a través de la instauración de la medida de restricción de ingreso de materiales. Las consecuencias de esta política la analizaremos con mayor detenimiento en el apartado de los asentamientos. Ahora nos interesa rastrear los casos en los que se llevó adelante una política de erradicación y/o relocalización mostrando ciertos límites difusos entre ambas.

En la historia de la ciudad, el caso de relocalización más significativo fue el que dio origen al Barrio Anai Mapu, uno de los más populares y activos de la ciudad.

El origen del Mapu es cuando en el 82 y 83 están las crecidas del Rio Negro y Neuquén. En ese momento hubo una crecida bastante considerable, entonces la gente de la Costa Norte y Costa Sur, quedaba a relocalizar. En la época de los militares y todo eso... Se relocaliza a esas familias, y esas familias bueno son reubicadas más otras 50 que teníamos andando por ahí, como se dice, que andaban en búsqueda de terreno. ¿Qué pasa? Que muchas de esas familias, ponele un 10 % se vuelve a la Costa, porque ya estaban querenciados y sus casas eran consolidadas porque eran de cemento y ladrillo... si vos vas ahora ves que ya son casas consolidadas. Bueno ahí se produce el primer el origen del Mapu. (Asistente Social del Municipio de

Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008)

Entonces en el origen de los asentamientos de la ciudad encontramos estos intentos de relocalización, que en parte son ensayos exitosos porque logran reubicar a algunas familias y dar origen a un nuevo barrio, pero en parte manifiestan errores de planificación a la hora abordar la relación de las familias con sus casas y, fundamentalmente, con el territorio, en este caso junto al río, “ya estaban querenciados”, por eso fallan.

Entonces “el origen de Costa Norte y Costa Sur, si vamos a las características que tiene es un asentamiento ¿sí? porque son terrenos ganados al río, son terrenos fiscales y no son aptos para vivienda familiar y la gente fue y tomo” (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008). Aun bajo la dictadura, algunas familias son relocalizadas y otras vuelven, y se quedan en la costa. En ese sentido, el objetivo de la relocalización de los asentamientos de la Costa y la urbanización del Barrio Anai Mapu era fundamentalmente político:

En el Mapu tienen el antecedente de sus padres que cuando los meten en el barrio les dan todo, pero convengamos que era época militar, gobierno de facto. Y los gobiernos de facto lo que cuidaban era no tener villas miseria o villas de emergencia, porque las villas de emergencia generan organización social muy grande, ¿sí? La necesidad de muchos hace que se organicen y para los militares eran focos de insurrección, entonces les convenía darle todo. (Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas, comunicación personal, 4 de enero de 2008)

Otro error de cálculo, como vimos anteriormente en ese mismo barrio se originará la toma de los años 90’ en términos de acción política contra el Estado, ahora sí en plena democracia y ante la avanzada del capital en su fase neoliberal.

Durante la posconvertibilidad también se darán políticas de relocalización de al menos dos de las tomas de tierras de la oleada de 2003. Las experiencias del B° Antártida Argentina y de San Sebastián, cada una con sus particularidades, implicaron proceso de negociación y relocalización en otras tierras cercanas (Giarretto, 2011). Otro caso de relocalización durante este periodo fue el de algunas familias del asentamiento Puente de Madera. El Municipio construyó y habilitó una planta de tratamiento de líquidos cloacales en la zona, por motivos de impacto ambiental y sanitarios en 2012 se relocalizaron 57 familias, mientras otras 6 se negaron a la relocalización y allí se quedaron.

La relocalización más reciente, es la de 25 familias del asentamiento Perito Moreno a orillas de las vías del ferrocarril en pleno centro de la ciudad. La valorización de esas tierras por su ubicación y accesibilidad generó la presión necesaria para que la Justicia Federal librara una orden de desalojo, ese mismo día les cortaron la luz, y desde ese momento empezó un proceso de negociación que terminó con la propuesta de relocalización de las familias en un plan de viviendas en el Distrito Vecinal Noreste.

En diversos casos durante estos años, observamos que detrás de la judicialización y la consecuente orden de desalojo, el Municipio ofrece opciones de acceso a planes de vivienda en el distrito vecinal. La negociación con las familias se genera desde el gobierno local, y la orden de desalojo opera como amenaza a punta de pistola, en ese marco se “negocia”.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ÁLVAREZ HUWILER, L. Y BONNET, A. (2018). “Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, vol. 63, n° 233, pp. 169-192. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59461>
- BONNET, A. (2018). “Notas sobre la economía y la política en la Argentina reciente” en Giaretto, Mariana (comp.) *Luchas territoriales y estado. Criminalización y resistencias en el sur*, Fiske Menuco, Publifadecs.
- BONNET, A. (2021). “Ensayo y error en el mainstream del análisis de las políticas públicas.” En Alvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comps.) *Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas*. Buenos Aires: Prometeo.
- GIARETTO, M. (2011). *Ciudad en conflicto. Un análisis crítico de las relaciones entre Estado capitalista y tomas de tierras urbanas*, Fiske Menuco, Editorial Publifadecs.
- GIARETTO, M. (2018). "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.
- GIARETTO, M. (2020). “Criminalización de luchas territoriales en el norte de la Patagonia (2009-2015)”, *Conflicto Social*, vol. 13, n° 24.
- GIARETTO, M. (2021). “Política represiva y criminalización de luchas territoriales en el norte de la Patagonia entre 2009 y 2017.” En Alvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comps.) *Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas*. Buenos Aires: Prometeo.
- HEINRICH, M. (2008). *Crítica de la economía política: una introducción a El Capital de Marx*, Madrid, Escolar y Mayo.
- HIRSCH, J. (2005). “¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista”, *Revista de Sociología e Política*, n° 24. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100011>
- HIRSCH, J. (2017). “Elementos para una teoría materialista del Estado” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) (2017) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 27-38. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- KOROL, C. Y LONGO, R. (2009). “Criminalización de los movimientos sociales en Argentina” en Claudia Korol (Coord.) *Criminalización de la pobreza y de la protesta social*, Buenos Aires, El Colectivo, pp. 13-109.
- THERBON, G. (1987). *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos del estado y Poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*, México, Siglo XXI.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México, Edicol.
- WIRTH, M. (2017). “Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del estado*, Buenos Aires, Herramienta, pp. 401-439.

## Fuentes secundarias

Declaración periodística: “Un fiscal habló de la cultura de las usurpaciones.” Recuperado en:  
<https://www.noticiasrionegro.com.ar/noticia/43007/un-fiscal-hablo-de-la-cultura-de-las-usurpaciones>

Registro Nacional de Barrios Populares-RENABAP (2017). Informe General Período 08/2016 a 12/2017. Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Coordinación de Proyectos Socio Comunitarios, Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Página web:  
<https://promeba.gob.ar/proyectos>

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010, INDEC.

Reporte Inmobiliario

Ordenanza 024/03 Aprobación Plan estratégico de Cipolletti, 2 de octubre de 2003, Municipalidad de Cipolletti.

## Entrevistas

Intendente de Cipolletti 15 de octubre de 2008.

Asistente Social del Municipio de Cipolletti del Área de Obras Públicas 4 de enero de 2008.

Coordinadora de Cooperativas del Municipio de Cipolletti 26 de octubre de 2008.

Presidenta del Colegio de Arquitectos Río Negro 26 de septiembre de 2017.

Referente “A” de la actividad inmobiliaria 3 de mayo de 2017.

Referente “B” de la actividad inmobiliaria 25 de septiembre de 2017.

Director de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti 22 de septiembre de 2017

Directora de Hábitat del Municipio de Cipolletti 18 de diciembre de 2019.

Militante social y referente del B° Obrero 20 de diciembre de 2019.