



De la ocupación a la legislación. Marco legal sobre el suelo urbano en Comodoro Rivadavia (1901-1996)¹

Letizia Vazquez²

Resumen

El artículo tiene como objetivo principal indagar en la evolución histórica de la legislación sobre la distribución de la tierra en Comodoro Rivadavia. Para llevar adelante este trabajo es preciso hacer un breve repaso histórico de lo que fue la colonización de la Patagonia y los distintos preceptos que guiaron la distribución de la tierra en esta región. Este trabajo se sitúa específicamente en la ocupación del suelo urbano en la ciudad de Comodoro, usando como fuentes históricas las leyes y ordenanzas que se encargaron de regularla. Las principales conclusiones que aborda el trabajo son el hecho de que en Patagonia, y en el caso específico de Comodoro Rivadavia, primero ha llegado la ocupación y luego la planificación. Esto se sostiene teniendo en cuenta evidencias de asentamientos informales que luego han sido regularizados por la normativa. Las ordenanzas municipales sobre tierras fiscales fueron generalmente hechas a medida de emergencia ante las ocupaciones y el reclamo de la población de establecer prioridades de acceso al suelo urbano. Es la idea de este trabajo poder contribuir a un análisis de éste desde una perspectiva histórica.

Palabras clave

acceso al suelo urbano - legislación - ordenamiento territorial

From occupation to legislation. Legal frame for urban lands in Comodoro Rivadavia (1901-1996)

Abstract

This article studies the historical evolution of the legislation on the distribution of land in Comodoro Rivadavia. To carry out the research it was necessary to make a brief historical review of what was the colonization of Patagonia and the various precepts that guided the distribution of land in this region. This work is specifically focused on the occupation of urban land in Comodoro Rivadavia, analyzing the laws and resolutions that regulated it. The main conclusions are that in Patagonia, and in the specific case of Comodoro Rivadavia, there was first a process of occupation of the land, and then there was a certain urban organization and planning. The evidence supporting this argument is based on the existence of informal settlements which were later regularized by law. Local by-laws on public land were generally tailored to face illegal occupations, and claims for privileging the access to urban land. The goal of the article is to contribute to a discussion from a historical perspective.

Key words

access to urban land - land use - land access legislation

¹ Este trabajo forma parte de mi colaboración en el Capítulo 1. "Hay una ciudad informal; o la atendés o no la atendés... Revisando el papel que tuvieron las ocupaciones de tierras en la conformación del entramado urbano comodorense", en Bachiller, Santiago (ed.). *Donde había un baldío hicimos un barrio. Dificultades de acceso al suelo y toma de tierras en la Patagonia central*. Miño y Dávila - Unpaedita, 2015. El presente trabajo fue presentado en las XV Jornadas Interescuelas de Historia. Se agradecen los comentarios de Santiago Bachiller.

² Profesora de Enseñanza Media y/o Superior en Ciencias Antropológicas con Orientación Sociocultural egresada de la Universidad de Buenos Aires, correo electrónico: vazquezletizia@gmail.com.

Introducción

El siguiente trabajo se realizó en el marco de la investigación para una tesis de licenciatura sobre el acceso al suelo urbano en la ciudad de Comodoro Rivadavia, Provincia del Chubut, tomando conceptos de antropología urbana y espacio geográfico. El trabajo surgió de las reflexiones sobre cómo los sectores populares acceden al suelo urbano en la Patagonia, y por eso suscitó la necesidad de hacer un repaso histórico sobre cómo se fue conformando dicho proceso en la Región Patagónica.

Partimos de considerar que para describir el modelo de ocupación del suelo urbano que tiene una ciudad, es necesario abordar su conformación a través del tiempo, es por eso que surge la idea de realizar un trabajo donde se investigue la evolución histórica de la legislación sobre la tierra, ya que las ordenanzas que fueron regulando el acceso a la tierra³ fueron generadas a partir de determinados contextos históricos.

La ocupación de la tierra en Patagonia tiene características que las diferencian de otras regiones, en principio, porque fue una de las últimas regiones del país en ser colonizada a través de la "Campana del Desierto" (Orfali y Vecchi, 2002). Por otro lado porque antes de establecerse como provincias, muchas de las tierras de la Patagonia fueron *territorios nacionales*⁴. A partir de estas consideraciones es que nos planteamos revisar cómo se fue dando el poblamiento de Comodoro Rivadavia, que, si bien comparte características con la Región Patagónica, tiene particularidades dadas por su ubicación en el centro de una cuenca hidrocarburífera⁵.

Teniendo en cuenta este escenario, el objetivo que nos propusimos en este trabajo fue repasar la historia de la ocupación de suelo urbano de la ciudad de Comodoro Rivadavia durante los años que van desde su fundación hasta 1996, año en que se promulga la primer ordenanza general de tierras fiscales. El recorte histórico que elegimos no es caprichoso sino que obedece a establecer una división entre dos etapas, que se diferencian por las características de las ordenanzas. La metodología que se usó fue el análisis de fuentes históricas como las ordenanzas municipales y leyes nacionales que fueron regulando el acceso al suelo urbano en la ciudad, el diagnóstico urbano realizado por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia en 1884, y artículos académicos que hayan analizado esta temática. La pregunta que guiará nuestra investigación es: ¿Qué criterios se utilizaba para entregar tierra fiscal urbana en los años posteriores a su fundación?

A partir de estas preguntas podemos generar las siguientes hipótesis de trabajo:

³ Tierra fiscal urbana.

⁴ Los territorios nacionales de Argentina fueron delimitaciones territoriales políticas en regiones del territorio nacional donde históricamente no tenían jurisdicción las provincias creadas durante la época colonial. Los territorios nacionales fueron, en la práctica, el ejercicio de la tutela sobre los pueblos originarios o/y un mensaje a los países limítrofes o antiguos poseedores de esos territorios de la voluntad de su ocupación e integración a la nación argentina (Bandieri, 2005).

⁵ La Cuenca del Golfo San Jorge es actualmente la principal productora de petróleo del país (Bucci y Herrera, 2009).

- La ocupación de suelo urbano comodorense estuvo guiada mayormente por la espontaneidad y los vaivenes de la actividad extractiva del petróleo.
- Las ordenanzas municipales en materia de acceso y uso del suelo urbano fueron surgiendo luego de que el territorio se iba ocupando, y evidencian un ordenamiento de emergencia.

La conformación del espacio urbano en la Patagonia

La Patagonia fue una de las últimas regiones del país en ser poblada. En el marco de la construcción del Estado Nacional y de la reafirmación de soberanía sobre estas tierras se llevó adelante la denominada “Campaña del Desierto” (1878-1884). Ésta duró seis años y significó el sometimiento de las poblaciones indígenas que habitaban la región, la alusión a este territorio como un “desierto” hacía alusión a la “barbarie” y la falta de “civilización”. Luego de la conquista militar comenzaron a funcionar otros mecanismos que pretendían afirmar y consolidar el régimen de dominación impuesto. La lejanía con otros centros urbanos, el aislamiento geográfico y el clima adverso no aseguraban que se pueble espontáneamente, por lo cual el Estado debía incentivar a través de políticas de poblamiento. A partir de esta situación es que se promulga la ley N° 1532 en el año 1884, “*por la que se establece la creación de los Territorios Nacionales de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego*” (Orfali y Vecchi, 2002). Esta ley colocaba los territorios bajo la dependencia absoluta del poder ejecutivo central, lo cual implicó que se tomaran decisiones sin conocer las particularidades del espacio físico⁶. Un ejemplo de esto fue el establecimiento de los límites territoriales a partir de divisiones cartográficas y accidentes geográficos medianamente conocidos (Bandieri, 2005). La ley establecía que, una vez que se superaran los 60.000 habitantes, los territorios podían pasar a ser provincias; hasta entonces, estas disposiciones se tradujeron en que todas las decisiones se tomaban desde el poder central.

Los gobernadores de estos territorios eran designados por el Poder Central y no podían intervenir en cuestiones de tierras públicas, las únicas elecciones que se podían llevar a cabo eran las de los jueces de paz y los concejos municipales. Para estas votaciones se elaboraba un padrón local en el cual se consignaban datos como nacionalidad, edad, profesión, estado y si sabía leer o escribir. Según Bandieri llama la atención que, a diferencia del ámbito nacional, en esta región se daba una igualdad para extranjeros y argentinos (Bandieri, 2005). Esto puede haber sido consecuencia de que la realidad de estos territorios implicaba una gran proporción de población extranjera. En un Padrón electoral del año 1915 de la ciudad de Comodoro Rivadavia, el porcentaje de extranjeros sobre la población total era de 88,74% (Ahlin, 2007). Lo interesante es pensar que en este momento, y en contraste radical con lo que sucedió posteriormente, los derechos cívicos se extendían por igual para extranjeros y argentinos.

⁶ Entendemos el espacio físico como el entorno en el que se desenvuelven los grupos humanos en su interrelación con el medio ambiente.

Numerosos estudios han abordado la distribución de la tierra pública en los territorios nacionales durante la primer parte del siglo XX, haciendo hincapié en la formación de latifundios y en la especulación inmobiliaria:

“Un alto porcentaje de estos propietarios de la nueva frontera no ocuparía ni explotaría sus campos, sino que esperaría a obtener mayores ganancias a través de la venta de sus propiedades en el período posterior a la pacificación, organización y crecimiento de los territorios nacionales” (Bandieri, 2005: 225).

Algunos de estos propietarios serían generales del ejército que obtenían las tierras como premios militares⁷ por haber participado en la campaña, otros fueron grandes propietarios, muchas veces relacionados con círculos políticos porteños, es por esto que se sostiene que “Se originaron grandes fortunas, pero no se incentivó el poblamiento real de la Patagonia” (Bandieri, 2005: 230).

La ley N° 4167 promulgada en 1903 también intentó distribuir la tierra pública y contribuir al poblamiento, ya que exigía que se construya habitaciones y se cultive la tierra entregada, así como establecía plazos que, de no cumplirse, impedían la compra definitiva de la parcela.⁸ A pesar de esto, según Gallo Mendoza, esta ley no generó cambios en la distribución y la concentración de tierra en pocos propietarios siguió de la misma manera. (Gallo Mendoza, 2013).

Hasta la provincialización de los territorios, fue una constante la distribución no equitativa de las tierras, la demora en los trámites, las trabas burocráticas, haciendo que el poblamiento se torne más dificultoso cada vez. Asimismo, la mayor parte de la literatura académica aborda la cuestión de la tierra rural, dejando de lado la distribución de la tierra urbana, que también tuvo sus características distintivas en la Patagonia. En tal sentido, a continuación analizaré el caso específico que nos convoca, que es la ciudad de Comodoro Rivadavia.

La confluencia de políticas públicas de poblamiento y de explotación minera: Comodoro Rivadavia

La ciudad de Comodoro Rivadavia fue fundada el 23 de Febrero de 1901 a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Se buscaba un emplazamiento que tuviera una salida adecuada al mar, y se la encontró en la llamada “Punta Borja”, bajo un cerro que luego se transformó en símbolo de la ciudad, el Cerro Chenque. El decreto que fundó el pueblo tuvo en el artículo 2° una aclaración de la Dirección de Tierras en la que se mencionaba que se cuidaría que los pobladores existentes en el punto indicado sean preferidos a la hora de adjudicar lotes (Dumrauf, 1996). A pesar

⁷ Correa Falcón, Edelmiro y Klappenbach Luis, *La Patagonia Argentina. Estudio Gráfico y Documental del Territorio Nacional de Santa Cruz*, G Kraft, BsAs, 1924.

⁸ Art. N°6. *Recopilación de leyes usuales de la República Argentina* (1907), Bs As, Casa editora de M. Rodriguez Giles.

de esto, una característica que acompañó a la ciudad desde sus inicios fue la demora y las trabas a la hora de conseguir los títulos de propiedad de las tierras.

El papel desempeñado por el Estado en este contexto fue decisivo: todavía se dependía del poder central, ya que Comodoro seguía estando dentro del Territorio Nacional de Chubut. El modelo de poblamiento que se implementó en los inicios fue el de la grilla o cuadrícula, con la que el Estado pretendía controlar la población y planificar la espacialidad urbana (Fernández, 2013). Este modelo se observa en la primera mensura, que fue realizada por el Ingeniero Policarpo Coronel en 1901.

En el año 1902 se destinaron en esta región 150.000 hectáreas a colonos Boers, cumpliendo con la política de inmigración y colonización que se impulsaba en la época (Díaz, 2010). La población de Comodoro, al año de haber sido fundada, ascendió a 200 habitantes y en 1904 ya contaba con 500 habitantes. El desarrollo urbano, igualmente, siempre se vio afectado por la existencia del Cerro Chenque, que fragmenta la ciudad en una zona norte y una zona sur, y por la escasez de agua, uno de los problemas que aquejaba a esta nueva población y que persiste en el presente. El mito dice que “buscando agua se encontró petróleo” aunque hay historiadores que sostienen que el hallazgo fue planificado ya que había una política de la Dirección de minas que estaba orientada a la búsqueda de petróleo, aunque esto no quita que también se buscara agua (Favaro y Morinelli, 1991).

A partir del descubrimiento del petróleo en 1907, el crecimiento poblacional recibió un fuerte impacto, ya que comenzaron a migrar muchas personas en busca de trabajo en esta industria o en las que se generaban alrededor de la misma. Esto no es un dato menor a la hora de analizar el acceso al suelo urbano, ya que muchos de los trabajadores accedían a sus viviendas a través de las empresas que explotaban el petróleo. Los casos donde se observa más claramente esto es la formación de campamentos petroleros, por ejemplo Astra o Diadema Argentina, en los cuáles las empresas no sólo construían casas sino que también proveían a los pequeños asentamientos de las instituciones de bienestar social necesarias como escuelas, salas de atención primaria, parques recreativos y almacenes.

El rápido crecimiento de la actividad petrolera imprimió un desarrollo particular en la zona, ya que la ciudad se empezó a expandir hacia el norte a medida que se iban instalando los campamentos de distintas empresas (que, con el paso de las décadas se transformarían en barrios). Ingresar a alguna de las empresas que explotaba el petróleo implicaba acceder a una vivienda, por lo tanto se puede decir que el Estado estuvo ausente de la planificación urbana en estos años, salvo en el centro de la ciudad.

Según Duplatt “En 1909, los inmigrantes construían sus casas en los terrenos que elegían a voluntad al norte de la ciudad” (Duplatt, 2011). Esto nos presenta una primera división siguiendo el eje norte-sur que no sólo marcó distintos modelos de ocupación del suelo, sino también distintos hábitats sociales. En los campamentos petroleros, dónde los servicios se le brindaban a los trabajadores, se generó un determinado tipo de socialización que aparece muchas veces añorado en la historia oral comodorenses. Sin embargo, lo que plantea Duplatt es que también hubo construcción no planificada de la zona norte, que quizás se pueda asociar a los que

no estaban incluidos en las empresas y por lo tanto no podían acceder a una vivienda.

A partir del desarrollo de la actividad petrolera, la densidad poblacional comenzó a aumentar y generó que la ciudad creciera, aunque siempre de manera desordenada y naturalmente dividida por el Cerro Chenque. La zona norte, igualmente, tenía el apoyo de las empresas privadas, que generaban infraestructura para sus campamentos petroleros.

A partir del comienzo de la exploración fueron muchas las empresas privadas que se acercaron a explotar la región y que pedían permisos; estas concesiones las obtenían sin ninguna dificultad, ya que el Estado no tenía las herramientas para afrontar los gastos que implicaban la perforación y explotación. A raíz de esta situación fue que se comenzó a pedir que el Congreso dictara un código petrolero nacional, para regular la especulación en los usos de la tierra. Considerando que la población iba creciendo y se iban explotando los pozos dentro del mismo ejido urbano podemos ver que el análisis de la ocupación del suelo urbano no puede dejar de lado el modo en que se fueron otorgando las concesiones mineras. En relación al acceso a la vivienda hay registros de que los trabajadores vivían en viviendas que les construían las empresas, pero cuando había huelgas del movimiento obrero, los trabajadores eran despedidos y además expulsados de estas viviendas (Dumrauf, 1996). Las causas de las protestas eran atribuidas al anarcosindicalismo y en particular a algunos agitadores. Como se señaló anteriormente, la mayoría de la población era extranjera (Ahlin, 2014), por lo tanto se acusaba a éstos de promover las ideologías de izquierda. Esto se debe a que existía la ley de Residencia, por la cual cualquier extranjero vinculado con organizaciones políticas podía ser expulsado⁹. Dicha situación llevó a los funcionarios a que manifestaran su preocupación por la falta de argentinidad de la Patagonia, por lo cual debían preservar las riquezas para el país y poblar esa tierra con argentinos. Esta fue una de las razones por las cuales se alentó la migración interna desde Catamarca hacia Comodoro, con la consecuente formación del Barrio Laprida, campamento petrolero ubicado en la zona norte de la ciudad (Dumrauf, 1996).

La ausencia de una regulación petrolera nacional favoreció a las empresas extranjeras y fue dificultando la tarea de la Dirección General de explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia. Frente a este panorama, en 1922 Yrigoyen se dispuso a reorganizar la compañía petrolera estatal y se creó la Dirección general de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.).

Esto tuvo una consecuencia directa sobre las condiciones de habitabilidad de los obreros, ya que la nueva empresa estatal reemplazó las casuchas en las que vivían los obreros hacinados, y estableció albergues de mejores condiciones (Dumrauf, 1996). Otra de las medidas que se tomaron en esta época fue instalar 143 viviendas para obreros casados en 1924. Esto es otra muestra de cómo se fueron cruzando constantemente las políticas de poblamiento y las de explotación minera.

⁹ Sánchez Viamonte, C. (1956) *La ley 4144: Biografía de una ley antiargentina*, Buenos Aires, Editorial Near.

Tierra fiscal urbana: Legislaciones y vacíos

Los antecedentes sobre la ocupación del suelo patagónico, específicamente en Comodoro Rivadavia, nos muestran que en los primeros tiempos ésta se manejaba burocráticamente desde el control remoto de las Oficinas de Tierras, sitas en la Capital Federal (Gioino, 1989). Por ende, las disposiciones y leyes sobre las tierras fueron siempre inadecuadas a la realidad y el poblamiento quedó en manos de la iniciativa de los colonos y pobladores. Estas disposiciones tenían tan poco que ver con el terreno que los pobladores comenzaron a quejarse de esta situación, sugiriendo además modificaciones a estas disposiciones, lo cual generó que el entonces Ministro del Interior (1877-1879) Bernardo de Irigoyen emitiera instrucciones autorizando a entregarle la tierra a los colonos que estuvieran establecidos. Estas son las primeras evidencias que encontramos de que en la zona de Comodoro Rivadavia, y probablemente en varios de los asentamientos patagónicos, primero llegaban los pobladores y luego la planificación. En este sentido vale aclarar también que las empresas petroleras ocupaban tierras fiscales muchas veces sin obtener respuestas del poder central, por lo cual, como sostiene Bachiller, la ocupación de tierras es una práctica extendida, que no se limita a los sectores populares, y que remite a las épocas fundacionales de la ciudad (Bachiller, 2015).

Con la ley número 817 de “Inmigración y colonización”¹⁰, cuyo espíritu consistía en poblar los vastos territorios que tenía la nación, se intentó una vez más urbanizar la Patagonia. No obstante, según Gioino (1989) ésta tuvo más efectos negativos que positivos, ya que tampoco logró formular políticas adecuadas para el territorio sobre el que se iba a trabajar. La Dirección General de Tierras (DGT) era la encargada de urbanizar los nuevos pueblos de los territorios Nacionales hasta tanto se provincializaran.

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, los yacimientos petrolíferos presentaban un enorme valor estratégico en la región, por lo cual se decidió crear la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia en el año 1943. Probablemente esta fue la etapa en la cual se ejercieron los mayores condicionamientos sobre la producción del petróleo, lo cual no es un dato menor a la hora de reflexionar sobre la falta de planificación urbana como una constante en la evolución histórica de la ciudad (Bachiller, 2015). Con esa gobernación se procedía a la militarización de este espacio geográfico justificada por la necesidad de proteger la explotación petrolera (Barros y Carrizo, 2007). Durante los 10 años que duró la gobernación, se impulsaron importantes obras públicas, por lo cual la ciudad sufrió una gran transformación en el aspecto físico.

En 1950 se establece la oficina local de la DGT en Comodoro Rivadavia, con el objetivo de evaluar mejor la zona, y se empiezan a realizar adjudicaciones definitivas a colonos establecidos; bajo el amparo de la ley de Tierras fiscales (ley 13.995, 1950). También se establecía como condición para el acceso a la tierra urbana la venta a razón de un loteo por persona y un plazo próximo de dos años para la edificación de un cercado y una vivienda que estuviera habitada. Si en dicho plazo no se cumplía lo

¹⁰ Ley N° 817. “Inmigración y Colonización”. Buenos Aires. Octubre de 1876.

establecido por la ley, se procedía a retrotraer el terreno al dominio del Estado (ley 13.995b, art. 30°). Dicha ley también establecía que quedaban comprendidas como tierras fiscales “todas aquellas que estuvieran sin utilizar, exceptuando las reservas mineras en lo que refiere a yacimientos petrolíferos” (Gioino, 1989: 33). Cabe aclarar que la política sobre tierra urbana que se observa detrás de estas leyes es la de promover el poblamiento y no la concentración de grandes proporciones de tierra en pocas manos, además de evitar maniobras especulativas con los valores de las tierras. Según el diagnóstico urbano “La clave de la economía urbana y del equilibrio de las finanzas municipales reside en la justa proporción entre población y tierra urbana” (Gioino, 1989: 34). A pesar de esto, en Comodoro Rivadavia ya se observaban ocupaciones sin pedidos previos ni trámites, las cuáles eran denunciadas a los comisionados (García, 1955).

La experiencia de la gobernación militar supuso grandes avances en materia de inversión económica y esto incentivó a que el poder central quisiera replicar la experiencia en otras zonas de la Patagonia con la idea de que las distintas zonas tuvieran cierta unidad socio-política-económica con toda la región patagónica (Dumrauf, 1996). La crisis del gobierno de Perón y su derrocamiento en 1955 impidieron esta realización. Por Ley Nacional N° 14408 del 15 de junio de 1955, Chubut se transformó en una provincia, se anuló la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia y se les restituyeron los territorios que se les habían escindido a Chubut y a Santa Cruz.

En 1956, la dictadura militar dictó el Decreto-ley N° 14.577 derogando expresamente la ley N° 13.995, estableciendo un nuevo régimen legal sobre las tierras fiscales, determinando que el sistema de adjudicación de éstas se realizara mediante venta. (Gallo Mendoza, 2013). En 1956 el municipio de Comodoro Rivadavia promulgó la resolución 176, que tenía por objetivo promover la venta de tierras fiscales a todos aquellos que acreditaran condiciones para ocupar el suelo; en dicha normativa se puede observar por primera vez el establecimiento de *prioridades* a través de puntajes para los argentinos con más años en la zona y de argentinos sobre extranjeros (éstos últimos no estarían excluidos, si bien sería necesario su naturalización). Otra de las cosas que se observa en esta resolución es el plazo de dos años para construir, al igual que lo establecía la ley 13995. Con el objetivo de acelerar estos trámites, la provincia faculta al municipio para abrir el registro de títulos de propiedad de la Tierra Fiscal, trámite que antes realizaba ésta.

El gran cambio que experimenta la espacialidad se produce con la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), quien facilitó la explotación petrolera a empresas privadas. En ésta época se observa un aumento poblacional alto a raíz de la activación económica de la zona; se suele recordar esta época como la del primer “boom petrolero” de 1960. La legislación no alcanzaba a responder ante la rapidez de los pedidos y así se origina la ordenanza número 121 de 1962, que tiene como principal objetivo la obtención de la titularidad sobre la tierra sin restricciones (Gioino, 1989). Las únicas condiciones establecidas en dicha ordenanza eran no poseer otra propiedad en un radio de 100 km y construir en el plazo de 1 año (caso contrario se pagaría impuesto al baldío), el título era entregado de forma inmediata

una vez que se pagara el importe del terreno y además se intimaba a los ocupantes de tierras fiscales a adecuarse a los términos de esta ordenanza.

En estos años donde la ciudad experimenta el *boom* petrolero se hace evidente la falta de planificación urbana, así como la falta de vivienda para los nuevos trabajadores. En la zona sur se va a dar otro fenómeno: la toma masiva e informal de las laderas de los cerros derivó en la conformación de los “barrios altos” (los actuales barrios de Pietrobelli, Jorge Newbery, Las Flores, La Floresta, San Martín y Quirno Costa). La ocupación espontánea del suelo urbano en esta época se hizo recurrente; he localizado expedientes de la época que denuncian ante el comisionado municipal esta situación¹¹. Según Bachiller (2015) la ocupación de las zonas “altas” también se correspondía con la gente que no entraba a las empresas petroleras, por lo cual su acceso de forma legal a la tierra se dificultaba aún más.

A partir de 1964 se reelabora otra ordenanza, bajó el número 17, de adjudicación de tierras fiscales, la cual conmina a los ocupantes a regularizarse. Esta se diferencia de la anterior, ya que se entrega un título de dominio imperfecto a través de una junta de calificación que establece el otorgamiento de tierras a toda persona que lo solicite sin establecer puntaje ni condición de no propietario. A los ocupantes sin mensura se los emplaza a regularizarse sin imposición de términos y a los adjudicatarios a construir en treinta días, según las características de la zona. Al establecer estas legislaciones, se intenta también frenar las ocupaciones; es decir, si hay mecanismos para acceder a la tierra, se puede castigar el hecho de ocuparla. “*No existen motivos para seguir consintiendo impunemente la arbitraria ocupación de tierras sin permiso de la autoridad comunal, y al construcción sin previa presentación de planos...*” (res. 38/64 citada en Gioino, 1989: pág. 35). Por esta razón se establece que no se dará lugar al trámite de aprobación de planos sin previamente ser adjudicada la tierra, y que se requerirá la fuerza pública en casos de incumplimiento.

En el período que va desde 1970 a 1976 la población comodoreense se incrementa y se hace urgente normalizar el tratamiento de venta de tierras fiscales. Esto se realiza a través de la ordenanza número 35 del año 1973 en la cual se establece “facilitar” el desarrollo económico a través de la venta de tierra fiscal urbana (para esto se crea una comisión de adjudicación) pero también se establece la prohibición de la ocupación sin autorización y conformidad Municipal. En este período, ante la grave situación habitacional en que se encuentran los sectores de menores recursos, en el año 1975 se modifica el punto 2 de la ordenanza. Éste prohibía la ocupación de lotes fiscales, y se resuelve que el Municipio autorizará a ocupar lotes previamente delimitados a aquellos solicitantes que acrediten condiciones previo informe de la Comisión de Tierras, caducando este permiso en caso de que la abandonen o dejen de pagar el derecho de ocupante¹². En 1976, con el gobierno dictatorial, la permisividad caduca y se establece que ninguna ocupación de tierra fiscal será autorizada, cualquiera sea el origen de su otorgamiento y dentro de cualquier modalidad.

¹¹ Departamento de tierras, “S/legalizar situación de construcciones no autorizadas”, Enero de 1955.

¹² Este derecho se pagaba según el artículo 73° del Código Tributario pero no daba garantía de titularidad de la tierra (Gioino, 1989).

En 1981 saldrá la ordenanza 803/81, la cual planteará la venta de tierra fiscal municipal como potenciadora del desarrollo económico. Entre las tierras fiscales, la misma separará conceptualmente entre la venta a precio de fomento, la venta a precio real y la venta directa. La venta a precio de fomento estará destinada a un sector de los denominados Barrios Altos, y al área de ampliación del Barrio Quirno Costa (Artículo 14°); los requisitos fueron no tener antecedentes como propietarios en el ejido municipal en los últimos diez años y la obligación de edificar en el plazo de tres años, caso contrario se procederá a retroventa. La venta a precio real se aplicó a todos los territorios no comprendidos en el artículo 14 y se ofreció a la mejor oferta, sin ningún tipo de restricción en cuanto a los oferentes. La venta directa fue destinada a los sectores que ahora contienen el Barrio Industrial (Artículo 36°), y exigía la previa presentación de los interesados de instalar industria o planes de viviendas de servicios así como exigía que se edificara en un plazo máximo de 3 años. Esta ordenanza también tenía requisitos para entregar título a los ocupantes de tierras fiscales que cumplieran con ciertos requisitos, tales como haber ocupado antes de Diciembre de 1980, que hubiera mensura aprobada y que se haya abonado el precio de la tierra.

En 1984, con el advenimiento de la democracia, una nueva ordenanza reemplazará a la anterior, y planteará -nuevamente- que la tierra urbana fiscal tiene como principal objetivo tender a facilitar el desarrollo económico y el bienestar social de la población. En ésta, el precio de fomento no será para una zona determinada, sino para toda la tierra en general, eso sí, ateniéndose a los requisitos de no ser propietario y de edificar en un plazo determinado, como en las anteriores. Lo que cambiará es que se tendrá en cuenta en el apartado de instituciones, a las cooperativas de viviendas, éstas serían ahora un nuevo actor clave en el acceso al suelo, y esto se mantendrá en vigencia hasta el día de hoy (Bachiller, 2015).

Como consecuencia de las políticas de descentralización promulgadas durante las presidencias de Carlos S. Menem (1989-1999), la municipalidad se convertirá en el nivel estatal que debía dar respuestas habitacionales (Bachiller, 2015) y en 1996 se promulgará la *ordenanza general de Tierras Fiscales*, que no sería modificada hasta 2012. En dicha ordenanza se estableció un sistema de adjudicación y pre-adjudicación de tierras y un registro de infractores. Si bien consideramos que en toda legislación se establecen prioridades, es a partir de ésta última que se acentúan las prioridades a los nacidos en Comodoro con el establecimiento de puntajes. El presente trabajo se propuso analizar los cambios hasta 1996, quedará para un futuro artículo de investigación el análisis de los cambios que se dan de aquí en adelante.

Reflexiones finales

La ocupación del suelo urbano en Comodoro Rivadavia estuvo marcada en sus inicios por la necesidad de fomentar el poblamiento pero se manejó burocráticamente desde el Poder Central, generando disposiciones que no se adecuaban al territorio. En los primeros años de Comodoro el 80% de la población era extranjera, y esta inmigración era incentivada, los extranjeros tenían los mismos derechos cívicos a la hora de acceder a la tierra. Queda para futuras líneas de

investigación ver cómo estos derechos se modifican en las ordenanzas de los últimos años.

El acceso al suelo urbano estaba determinado por la inserción laboral, es decir, condicionado por la actividad económica principal de la zona (industria del petróleo). A través de los documentos que se analizaron se puede concluir que no hubo planificación urbana estatal, sino que primero llegaban las personas y después se regulaba sobre lo ya construido (Bachiller, 2015)

Salvo el centro de la ciudad (y luego el barrio Roca y Pueyrredón), la ciudad no respondió a un modelo de grilla, sino a un crecimiento espontáneo y desordenado, condicionado por la topografía y la explotación hidrocarburífera. El boom petrolero de 1960 agravó la situación del crecimiento espontáneo y puso en evidencia estas falencias, ya que en estos años se incrementaron los asentamientos informales. A partir de estas situaciones se empieza a observar cómo la legislación comienza a establecer prioridades de acceso al suelo y como se condena la ocupación espontánea.

El ida y vuelta entre ordenanzas que se iban renovando constantemente para atender a las situaciones que surgían demuestran el desconocimiento total sobre el suelo que había en los primeros años y cómo luego la actividad económica de la zona fue condicionando las legislaciones que fueron surgiendo. Se observó también que muchas veces eran las empresas privadas y la empresa estatal las que proveían de viviendas a sus obreros, pero esto implicaba también condicionamientos a la hora de realizar reclamos laborales.

El conjunto de limitaciones que fueron apareciendo van conformando un condicionamiento del acceso legal al suelo, lo cual pudo tener como consecuencia la ocupación espontánea del suelo, ante la falta de respuesta estatal. Quedará para futuras líneas de investigación analizar a qué sujetos se les fue dando prioridad a medida que se renovaron las legislaciones.

Bibliografía

- Bachiller, Santiago (ed.) (2015) *Donde había un baldío hicimos un barrio. Dificultades de acceso al suelo y toma de tierras en la Patagonia central*, Buenos Aires, Miño y Dávila - Unpaedita.
- Bnadiéri, Susana (2005) *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Barros, Sebastián y Carrizo, Gabriel (2007) "La política en otro lado. Los desafíos de analizar los orígenes del sistema político chubutense" *Programa Interuniversitario de Historia Política* [En línea], http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/territoriosaprovincias_barrosycarrizo.pdf. Consulta: 20 de diciembre de 2015
- Bucci, Silvy y Herrera, César (2009) *La Cuenca del Golfo San Jorge es actualmente la principal productora de petróleo del país*, UNPSJB
- Díaz, Ernestina (2010) "Espacio urbano de Comodoro Rivadavia a través de las etapas de la historia de la economía. (1901/2010). Crecimiento, cambios y continuidades", *Revista GeoUsal* [En línea], Universidad del Salvador, Buenos

Aires, Año 5 N° 9
<http://geousal.usal.edu.ar/archivos/geousal/otros/bicentenarioiii.pdf>.
 Consulta: 20 de diciembre de 2015.

- Dumrauf, Clemente (1996) *Historia de Chubut*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra.
- Duplatt, Adrián Eduardo (2011) “El problema de la tierra en Comodoro Rivadavia. Barrio Moure: un caso testigo” en *Revista Narrativas*, número 21.
- Favaro, Orieta y Morinelli, Marta (1991) *Petróleo, Estado y Nación*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Fernánandez, Paula Judith (2013) *La conformación del espacio público de Comodoro Rivadavia, 1901-1909*, Trabajo presentado en las V Jornadas de Historia Social de la Patagonia, Bariloche, Argentina.
- Gallo Mendoza, Guillermo (2013) “Tenencia de la tierra” [En línea] Fundación Patagonia Tercer Milenio
http://www.funpat3mil.com.ar/documentos/tenencia_tierra. Consulta: 20 de diciembre de 2015.
- Orfali Fabre, María Marta y Vecchi, Viviana (2002) *El proceso de poblamiento de la Región Patagónica*, Buenos Aires, Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico, Universidad Católica Argentina.
- Rodriguez Giles, M. (1907) *Recopilación de leyes usuales de la República Argentina*, Buenos Aires, Casa editora.
- Sánchez Viamonte, C. (1956) *La ley 4144: Biografía de una ley antiargentina*, Buenos Aires, Editorial Near.

Fuentes

- Ahlin, Juan J (2014) *Padrón Municipal de Comodoro Rivadavia (1915-1917)*, Comodoro Rivadavia, Archivo Histórico Municipal.
- Correa Falcón, Edelmiro y Klappenbach, Luis (1924) *La Patagonia Argentina. Estudio Gráfico y Documental del Territorio Nacional de Santa Cruz*, G Kraft, BsAs: 1924.
- García, Domingo (1955) *Expediente del Departamento de tierras*.
- Gioino, Ángel V. (1989) *Diagnóstico Urbano*, Dirección General de Planeamiento Urbano, Comodoro Rivadavia: Municipalidad de Comodoro Rivadavia.
- Ley No. 13.995. *Arrendamiento y enajenación de la tierra fiscal a favor de los trabajadores del campo*, Boletín Oficial, núm. 16,756 (1950)
- Ley No. 817. *Inmigración y Colonización*. Buenos Aires. (1876)