

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

Nadia Finck

Doctoranda en Geografía (UBA). Magíster en Desarrollo Local (UNSAM). Docente investigadora, Instituto de Cultura Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Becaria doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (CONICET-UNTDF).

nfinck@untdf.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7948-0603>

Sabrina Lobato

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Gobierno Local (UNQUI). Docente investigadora, Instituto de Cultura Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Becaria doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (CONICET-UNTDF).

slobato@untdf.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1323-1268>

María Fernanda Moreno Russo

Lic. en Sociología. Docente investigadora, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

mfmorono@untdf.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3790-0534>

María Ayelén Martínez

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Gestión Pública (UAB-UB-UPF). Docente investigadora, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

amartinez@untdf.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8405-5564>



ISSN 1666-6186. Volumen 33 N.º 33 (Diciembre de 2022) Pp. 161-185
Recibido: 31/05/21. Evaluado y aprobado: 11/04/22

<https://doi.org/10.30972/crn.33336234>



Nadia Finck, Sabrina Lobato,
Ma. Fernanda Moreno Russo y
Ma. Ayelén Martínez

CUADERNO URBANO
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

ARTÍCULOS

VOL. 33 - N.º 33
(DICIEMBRE DE 2022)
PP. 161-185
ISSN1666-6186

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

Resumen

En el sistema urbano argentino, las ciudades intermedias, además de una presencia cuantitativa relevante, demuestran un dinamismo particular que exige un abordaje propio. Las ciudades intermedias de nuestra región no están exentas de procesos de desigualdad, han tendido a expandirse con baja densidad y las políticas públicas habitacionales no lograron resolver plenamente el déficit habitacional, que ha ido en aumento en los últimos años. En este sentido, proponemos presentar algunos resultados de una investigación comparativa entre dos ciudades intermedias de la región patagónica, en un territorio insular: Río Grande y Ushuaia, en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En particular, nos interesa dar cuenta de los vínculos entre las políticas urbanas de suelo y vivienda de distinto nivel (nacional, provincial y municipal) y los procesos de expansión urbana en el período 2005-2015 en ambas ciudades.

Palabras clave

Ciudades intermedias; Patagonia; política urbana.

The role of urban land and housing policy in the expansion process in two Fuegian cities (Argentina) during the period 2005-2015

Abstract

Intermediate cities in the Argentine urban system, in addition to a relevant quantitative presence, demonstrate a particular dynamism that requires their own approach. The intermediate cities of our region are not exempt from inequality processes, they have tended to expand with low density and housing public policies failed to fully resolve the housing deficit that has been increasing in recent years. According to this we propose to present some results of a comparative research between two intermediate cities in the Patagonian region, in an island territory: *Río Grande* and *Ushuaia* in the province of *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*.

The aim of our research is accounting for the links between urban land and housing policies in different levels (national, provincial and municipal) and urban expansion processes into the period between 2005 and 2015 in these cities.

Keywords

Intermediate cities; Patagonia; urban policy.

O papel da política fundiária e habitacional urbana no processo de expansão em duas cidades fueguinas (Argentina) durante o período 2005-2015

Resumo

No sistema urbano argentino as cidades médias, além de uma presença quantitativa importante, demonstram um dinamismo particular que exige uma abordagem própria. As cidades médias de nossa região não estão isentas de processos de desigualdade, tenderam a se expandir com baixa densidade e as políticas habitacionais não lograram resolver plenamente o déficit habitacional que tem aumentado nos últimos anos. Neste sentido apresentaremos alguns resultados de uma investigação comparativa entre duas cidades intermediárias da região patagônica em um território insular: *Río Grande* e *Ushuaia*, que estão localizadas na província da *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*. Nos interessa em particular os vínculos entre as políticas fundiárias e habitacionais dos diferentes níveis (nacional, estadual e municipal) e os processos de expansão urbana no período 2005-2015 nestas cidades.

Palavras-chave

Cidades intermediárias; Patagônia; política urbana.

Introducción

Argentina es uno de los países más tempranamente urbanizados a nivel mundial. En la década de 1970, el 80 % de su población era urbana, y en la actualidad, nueve de cada diez habitantes reside en algún área urbana. Las ciudades intermedias allí han adquirido cierto dinamismo, en términos económicos, de política local y demográficos, tras la última dictadura militar de 1976 (BINSTOCK & CERRUTTI, 2016, p. 44), y hoy en día estas ciudades cuestionan el clásico enfoque de las jerarquías en los sistemas urbanos.

Las ciudades intermedias son entendidas aquí en los términos planteados por LLOP ET AL. (2019), quienes identifican que, más allá de su relevancia demográfica (entre 50.000 y un millón de habitantes) (BELLET SANFELIU & LLOP TORNÉ, 2004), este tipo de aglomerados tienen, entre otras cualidades, cierta capacidad para vertebrar y cohesionar el sistema urbano y los vínculos urbano-rurales. Este tipo de ciudades posee una mayor capacidad para trazar e implementar estrategias de alto valor agregado, lo cual les permite situarse en escenarios de carácter nacional e internacional.

Para LLOP ET AL. (2019, pp. 25-27), el término *intermediación* “asume en estas ciudades un fuerte componente de transversalidad territorial”, que se materializa en una función de intermediación de a) escala y rol en la urbanización y el desarrollo, b) sus economías en relación con el medioambiente, c) en las relaciones urbanas-rurales de urbanización, d) por su gran diversidad urbana en la urbanización, e) por la “escala huma-

na” de sus formas urbanas, f) intermediación por sus “distancias de vida” más cortas y g) por su topología de distancias de escala humana.

Según el informe *Global Observatory on Local Democracy and Decentralization* (GOLD, CGLU, 2016), a nivel mundial existen alrededor de 9000 ciudades intermedias; en el caso de América Latina y el Caribe, el número de ciudades intermedias asciende a 961, donde viven 157,9 millones de habitantes, es decir, el 31,5 % de la población urbana de la región; un 25 % del total de la población de la región y un 11,1 % de la población de las ciudades intermedias del mundo. Del total de ciudades, el 68,3 % (657) se ubica en los países de Brasil, México, Argentina y Venezuela (GOLD, CGLU, 2016, p. 55).

En Argentina, a partir de la década de 1960, en el contexto de una primacía urbana y poblacional de Buenos Aires respecto del resto del territorio nacional, una serie de medidas impulsadas por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) buscaron contribuir a un desarrollo regional más “equilibrado”, a partir del establecimiento de “Regiones de Desarrollo”. En este contexto, se creó en 1972 un régimen aduanero y fiscal especial en el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego¹ (mediante la sanción de la Ley Nacional N.º 19640), en el extremo sur de la Patagonia argentina. Algunos condicionantes, como la variable geopolítica en el contexto de un potencial conflicto con Chile y una población estable con minoría de nacionalidad argentina, abonaron el intento de promover la radicación de una mayor y creciente población, fundamentalmente en los centros urbanos fueguinos.

El crecimiento poblacional sostenido desde 1970 es una tendencia de toda la región patagónica, que, en los últimos años, ha sido de las que mayor población ha gana-

1. En el año 1990, mediante la Ley Nacional N.º 23.775, el territorio nacional adquirió rango de *provincia*, es decir, un régimen jurídico autónomo de la Nación, como Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

do, a la vez que fue el lugar de radicación preferencial de algunas pocas ciudades medianas (PRÉVOT-SCHAPIRA & VALUT, 2016, pp. 72-78). En el caso fueguino, el resultado de las medidas nacionales descritas promovió que, entre 1970 y 1990, la población de la provincia creciera más de un 400 %, a una tasa anual media de crecimiento intercensal (1970-1980) de 73.7 % y de 92,1% entre 1980 y 1991 (INSTITUTO PROVINCIAL DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2013). A su vez, en simultáneo, tanto Ushuaia como Río Grande adquirieron una dinámica de expansión progresiva de la mano de la complejización de las actividades económicas por el nuevo escenario fabril transnacional y el accionar estatal en materia de suelo y vivienda vinculado con el crecimiento poblacional mencionado.

Río Grande, al norte de la provincia, tiene una extensión de 25 km²; está asentada sobre la costa del océano Atlántico en un área geográfica caracterizada por una llanura con elevaciones bajas. Por otro lado, al sur se encuentra la ciudad de Ushuaia, de una extensión de 14 km² (GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO, AEIAS, 2016). Ushuaia es la capital provincial y se extiende entre la cordillera de los Andes, por el norte, y el Canal de Beagle, por el sur. En el centro de la Isla grande de Tierra del Fuego se encuentra la localidad de Tolhuin, que concentra el menor porcentaje de la población. En Río Grande habita el 52 % del total de la población, y en Ushuaia lo hace el 44 % (INDEC, 2010). Además de Tolhuin, existen otros pequeños centros poblados en la isla grande (San Sebastián, Puerto Almanza), aunque dependen de las dos ciudades principales.

Ushuaia, originalmente fundada alrededor de una Prefectura (1884) y luego de un penal, se perfiló con el paso del tiempo como una ciudad turística, siendo esta la principal actividad económica. Río Grande, fundada como colonia agrícola (1921) en el contexto

nacional del modelo agroexportador, ha sido desde la década de 1970 el epicentro de la localización de los establecimientos manufactureros alcanzados por el ya mencionado régimen de promoción; en el año 2014, el 85 % del total de establecimientos manufactureros creados bajo ese marco se localizaban en esta ciudad (ROMANO, 2014).

En este contexto, a nivel urbano se debieron procesar los efectos de una población creciente, en particular respecto de la presión progresiva de acceso a la vivienda y al suelo urbano, las infraestructuras, servicios públicos y equipamientos. El proceso de expansión urbana sostenido desde 1991 se produjo con baja densidad (GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO, AEIAS, 2016; ATLAS ID, 2015; CIPPEC, 2018). Este fenómeno adquirió una serie de particularidades dada la intervención de actores y lógicas diversas, cuyas huellas podemos observar en la propia trama urbana. En el caso riograndense, uno de los rasgos más sobresaliente estuvo dado por la localización en la zona este de casi la totalidad de intervenciones públicas, es decir, la producción de loteos (principalmente municipales) y vivienda pública mayoritariamente por el nivel provincial a través del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) (FINCK, 2019). En el mismo sentido, en el caso de Ushuaia, la mayor cantidad de vivienda pública (producida por el IPV) y loteos (principalmente municipales) se localizaron en la zona oeste.

En ambos casos, las operatorias significaron una expansión de la mancha urbana en esa dirección, una acción que significó modificatorias o creación de nuevas normas locales, extensión de servicios y la transformación de los usos y circulaciones en esas zonas de la ciudad. Es decir que incidió en la organización espacial de la trama urbana, para lo cual se debieron generar ciertos arreglos en el

plano legal-formal, de carácter interjurisdiccional, para dar una respuesta habitacional que, a la luz del sostenimiento del déficit habitacional, fue parcial.

En este artículo nos centramos en las características y efectos producidos por la intervención estatal en materia de política urbana y, en particular, las políticas de suelo urbano y de vivienda, lo cual —como veremos— se produjo en el marco de procesos que implicaron fundamentalmente el protagonismo de actores estatales (de distinto nivel jurisdiccional: nacional, provincial y municipal).

Podemos entender las políticas públicas como la materialización de diversos modos de intervención del Estado (en sus diferentes niveles) respecto de una cuestión que la sociedad problematiza en un momento determinado (OSZLAK & O'DONNELL, 1981). Se trata de “procesos políticos” (RODRÍGUEZ & DI VIRGILIO, 2011) en los que se procesa y define una determinada agenda pública, a la vez que implican, dadas las intervenciones realizadas, una serie de conflictos. Tal como sostienen RODRÍGUEZ Y DI VIRGILIO (2011, p. 17), las políticas públicas “son públicas porque afectan a la colectividad y son resultado de la disputa de intereses procesada políticamente donde intervienen múltiples actores, no solo gubernamentales”. En este trabajo en particular nos centraremos en el accionar público en tanto consideramos que el Estado posee un rol preponderante (tanto por acción como por omisión) en la urbanización y construcción de ciudades, rol que es reconocido también por distintos actores sociales. Estas intervenciones del Estado en la urbanización y construcción de las ciudades puede ser abordada a través del concepto de *política urbana*, entendido como el conjunto de toma de posiciones estatales que, tanto por acción como por omisión, inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida y organiza-

ción social, tomas de posición que tienen por objetivo producir y regular determinados arreglos en el derecho al uso y la disposición del espacio urbano (OSZLAK, 1991). En el ámbito latinoamericano, dado el “carácter limitado y desigual de la urbanización”, el Estado ha centrado sus esfuerzos en la resolución del acceso al hábitat orientado a sectores populares, la cuestión de la vivienda y el suelo urbano, déficit de infraestructuras y servicios (DEL RÍO ET AL., 2014, p. 83). Desde la perspectiva de la gestión del “territorio urbano”, autoras como BAREMBOIM (2012, p. 32) incorporan la cuestión de la “localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico”.

Entendemos las políticas de vivienda como el conjunto de intervenciones estatales orientadas a la construcción de viviendas urbanas. Estas últimas son consideradas aquí como

el flujo de servicios habitacionales proporcionados en un cierto periodo de tiempo en una configuración y medio ambiente urbano determinados (...). Es un conjunto de servicios de consumo colectivo, que no dependen exclusivamente de la unidad física individual, sino de todo el conjunto de actividades urbanas, con cada una de sus características y su disposición espacial. (YUJNOVSKY, 1974, p. 327)

En el contexto argentino, este asunto se dirimió a partir de la combinatoria entre el entramado institucional federal (leyes vinculadas con la implementación del Fondo Nacional de la Vivienda) y el desarrollo de programas nacionales de vivienda y hábitat en los que participan las jurisdicciones provinciales y locales (GRANERO REALINI ET AL., 2019).

Por *políticas de suelo urbano* entendemos el conjunto de tomas de posición del Estado respecto de la producción

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

(usos, aprovechamiento, ocupación) y distribución del suelo urbano (FINCK *ET AL.*, 2016). Coincidimos con BAZÁN Y RODRÍGUEZ IGLESIAS (2009), quienes reconocen que la política de suelo urbano es toda acción estatal que tiene como objeto el suelo urbano, es decir, el conjunto de parcelas sobre las que se extiende la ciudad formal e informalmente. Así, la gestión de la política de suelo urbano se erige alrededor del conjunto de intervenciones del Estado sobre el mercado de tierras (MONTAÑA MURILLO, 2008).

En Argentina, la cuestión del suelo urbano —como afirman DUARTE (2017); DEL RÍO & DUARTE (2011)— ha sido ignorada por las políticas urbanas, y el hecho de que la vivienda producida por el Estado se localice en áreas distantes de las centralidades es un indicador de un tipo de planeamiento urbano que excede las fronteras nacionales, siendo común a la región latinoamericana, y que adquiere como una de sus principales características la regulación de manera inadecuada el mercado de suelo. En el caso nacional, en un contexto de creciente descentralización y transformación de las agendas locales (CRAVACUORE, 2007), los gobiernos locales fueron adquiriendo cada vez mayores competencias en materia urbana y, en particular, respecto de la administración del suelo urbano. La producción de suelo urbano será entendida aquí como toda acción municipal que tenga como objetivo para el destino de fines residenciales la compra o adquisición de tierra para urbanizar, así como también la incorporación de áreas suburbanas al tejido municipal (FINCK *ET AL.*, 2016). Así, consideramos que los gobiernos locales obtienen suelo urbano destinado a usos residenciales de dos formas distintas: con la compra, permuta y/o adquisición de tierras (a terceros), o en el cambio en los usos del suelo (por ejemplo, de rural a urbano).

Cuando hablamos de producción, lo hacemos en el sentido *lefebvriano*, de producción social del espacio urbano. La disponibilidad de tierra vacante en áreas urbanas, en particular en las periferias de las ciudades, no implica de por sí que se trate de suelo urbano, sino que debe mediar un procesamiento social para su “producción”. Es decir, su introducción en las dinámicas sociales, económicas y políticas que lo vuelven tal. En ello participan actores que se apropian de alguna porción de ese espacio y le asignan usos, valores, sentidos. Ese proceso de producción puede estar dado por el Estado de manera directa; por ejemplo, un área cuyo uso y zonificación se vinculaban a medidas ambientales de carácter protectorio (un bosque con cierto nivel de protección), al que una disposición estatal del nivel local (ordenanza) lo desafecta y lo dispone a otros usos, como el de urbanización con fines residenciales. Otra medida puede estar dada mediando la participación de otros actores; este sería el caso de procesos de tomas de tierras a partir de los cuales las familias autoconstruyen sus viviendas. Esa tierra, zonificada para otros usos o en situación de reserva fiscal u otras figuras, se procesa en el ámbito legal-formal y se zonifica como suelo urbano, lo que implica que allí se pueda, entre otras, realizar medidas de reurbanización (FINCK, 2019). Estos dos ejemplos dan cuenta de un proceso en el que se expresan formas de actuación estatal en que intervienen otros actores y transforman la configuración de la trama urbana.

Presentamos en este trabajo algunos de los resultados de un estudio de caso (VALLES, 1999; NEIMAN & QUARANTA, 2006), en el que analizamos los vínculos entre las políticas urbanas de suelo y vivienda de distinto nivel estatal (nacional, provincial y municipal) con los procesos de expansión urbana, de manera comparada para los casos elegidos de las ciudades de Ushuaia y Río Grande en el período

2005-2015. Para ello, trabajamos a partir de una estrategia metodológica de tipo cualitativa, a partir de la combinación de herramientas, como el análisis documental, la generación de datos con base en fuentes secundarias.

El acceso al hábitat en Ushuaia y Río Grande

En el período de estudio (2005-2015), se produjo una pauperización de las condiciones habitacionales de la población fueguina. A nivel provincial, el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanzó en 2010 el 14,2 %, por encima de los niveles nacionales: 9,1 %. En ese mismo año, en el caso de Río Grande, el porcentaje de hogares con NBI alcanzó el 14,9 % (2010), mientras que en Ushuaia el porcentaje fue levemente menor: 12,9 % (2010) (DGEyC, 2013 con base en INDEC, CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS, 2001 y 2010).

Por su parte, el déficit habitacional cuantitativo compuesto aumentó: fue del 21 % en 2010 para el caso de Río Grande y en el caso de Ushuaia fue del 15 % del total de hogares (ALA SOTO *ET AL.*, 2018; MORENO RUSSO *ET AL.*, 2019). Para el conjunto de la población fueguina, a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, conocemos que, respecto del régimen de tenencia de la vivienda, los hogares inquilinos y los propietarios solo de la vivienda son los que más han incrementado su participación entre 2004 y 2014, registrando un crecimiento del 344,73 % y 171,62 %, respectivamente.

Este proceso de pauperización de las condiciones habitacionales de la población urbana fueguina se dio en el marco de un proceso de expansión urbana de baja densidad producido en los últimos años. De

acuerdo con el Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, AELIAS (2016, p. 67), entre 2010 y 2016, en Río Grande, el incremento de la mancha urbana fue de un 86 % (85,66 %), ya que pasó de tener 13,6 km² en 2010 a presentar 25,25 km² en 2016. En el caso de Ushuaia, el incremento porcentual fue del 9 % (8,65 %), pasó de alcanzar los 12,48 km² en 2010, a llegar a los 13,56 km² en 2016. Ambas ciudades registraron una modificación en su densidad habitacional; en el primer caso pasó de los 5232 h/km² a 3770 h/km², mientras que en Ushuaia la modificación fue de 4651 h/km² en 2010 a 5836 h/km² en 2016. Es decir que se da un proceso inverso en las dos ciudades: de disminución en Río Grande y de aumento en Ushuaia.

En el marco de esta expansión, podemos notar en la ciudad construida las formas urbanas como resultante de distintas lógicas de acción política, de rentabilidad y de necesidad, las que se corresponden con diversos actores con intereses que orientan su acción en las ciudades (PÍREZ, 1995; ABRAMO, 2008). Como es posible advertir, al tratarse de tipos analíticos, lo que podemos reconocer en el territorio son más bien procesos de preeminencia de alguno de estos tipos, como resultado no solo de la contraposición, sino también de articulaciones, entrecruzamientos y/o solapamientos.

A continuación, introducimos algunas notas respecto de la autoproducción del hábitat (RODRÍGUEZ *ET AL.*, 2007) y fundamentalmente respecto de la política de viviendas y suelo urbano a partir de la acción estatal local, en tanto actores intervinientes en la construcción de ambas ciudades.

En el año 2005 surgieron procesos de tomas de tierras y posterior autoproducción de barrios en diferentes zonas de ambas ciudades colocando en la

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

agenda pública y política la cuestión del acceso al suelo y al hábitat. A partir de los datos del informe “Atlas ID” (SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2015), podemos conocer que, en el caso de Río Grande, los tejidos residenciales del tipo “asentamiento” significaron un 27 % del total de los tejidos en las áreas de expansión, y en el caso de la vivienda social, este alcanzó el 26 %. Esto demuestra la relevancia de la participación de estas formas de producción de ciudad en su expansión.

El proceso de tomas de tierras y surgimiento de barrios populares es un fenómeno multidimensional, en el que incidieron tendencias preexistentes; por ejemplo, la producción de políticas habitacionales tradicionales (MALDONADO COPELLO, 2007), la escasa regulación del mercado inmobiliario y el crecimiento poblacional sostenido (FINCK ET AL., 2019). Coincidimos con PÉREZ ET AL. (2015, pp. 2-3) en que los nuevos barrios autoproducidos surgieron como resultado de una “oclusión en el sistema de acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra”, y creemos que es entonces cuando el acceso a la vivienda, al suelo urbano y al hábitat devino en una cuestión socialmente problematizada (OSZLAK & O'DONNELL, 2011), a partir de la cual el Estado en sus diferentes niveles tomó posición². Es interesante mencionar que las estrategias de autoproducción social del hábitat y la construcción de barrios informales se erigen en una práctica social que posee una larga tradición en la provincia, ya que hasta mediados de la década de 1990 tenía cierta vigencia la ocupación de hecho de un terreno o lote y luego la introducción de mejoras allí para solicitar el permiso de ocupación precaria y posterior adjudicación (DEBIA & LOBATO, 2014).

En el caso de Ushuaia, las limitantes al acceso a la vivienda y el suelo urbano también recrudecieron

en el marco de la década de 1990, momento en que las políticas urbanas configuraron nuevas formas de acumulación capitalista, caracterizadas por la mercantilización de la naturaleza utilizada como recurso turístico (ALCARAZ, 2016). En este contexto, la política municipal se orientó a la puesta en valor de una oferta de ciudad turística privilegiada, reforzado con la construcción de la marca “ciudad del fin del mundo”³. En otras palabras, se priorizó el acceso a la tierra para emprendimientos turísticos antes que para uso residencial; en este contexto, el acceso a la vivienda se produjo a partir de la autoproducción del hábitat, y como respuesta estatal, la vigilancia y el desalojo como política sistemática (MARTINEZ & FINCK, 2017).

En el caso de Río Grande, además de las tendencias generales ya identificadas, fue notorio que el acceso a la vivienda fuera predominantemente a través de la autoproducción o a través de viviendas sociales construidas por el organismo provincial (IPV), mientras que el acceso al suelo urbano se tornó más complejo, en tanto la política de suelo del Estado municipal se orientó más a la regulación y administración de la ciudad y a la generación de suelo para uso comunitario e industrial que a la producción de aquel con fines habitacionales (LOBATO, 2017).

2. Para un mayor abordaje respecto de las políticas públicas, tanto a nivel provincial como municipal, sobre los asentamientos informales en Tierra del Fuego, AelAS, se puede consultar DEBIA & LOBATO (2014), PÉREZ ET AL. (2015), LOBATO (2018), FINCK (2019).

3. Destacamos dos hechos: 1) a nivel municipal, en 1999, se cerró la Subsecretaría de Tierras y el registro de demanda de suelo para familias, no así para emprendimientos turístico-hoteleros; 2) mediante ordenanza municipal (N.º 2172/2000), se reguló la protección de bosques comunales desde la cota de nivel 115, preservándolos y regulando las actividades; se determinó la prohibición de asentamientos humanos, aunque sí podían instalarse infraestructuras para emprendimientos turísticos o recreativos.

Por otro lado, desde 2005, se precipitó la firma de convenios entre el nivel provincial y nacional para la ejecución de programas federales de vivienda, es decir, el acceso a financiamiento en el orden nacional para la producción de vivienda terminada de tipo “llave en mano”, aunque —entre otros— también se ejecutaron programas para el mejoramiento del hábitat. Además, una serie de leyes a nivel provincial y a nivel municipal suspendieron desalojos, establecieron la provisión de servicios a los nuevos barrios y crearon nuevos mecanismos para intervenir en esta situación. Los nuevos conjuntos habitacionales también se localizaron en las áreas de expansión de las ciudades fueguinas.

Respecto de la expansión urbana en el período en estudio en Río Grande, tal como lo indica el estudio del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego (2016), fue la zona sur la que más se expandió en ese tiempo. En términos de usos residenciales, esta zona contaba solo con algunos barrios consolidados entre la década de 1980 y 2000, y luego un gran sector destinado a usos productivos con el formato de chacras. A partir de 2005, los nuevos barrios populares producto de tomas de tierras se asentaron en suelo vacante y progresivamente alcanzaron también el área de las chacras. Estos barrios se fueron reurbanizando por parte del Estado de manera progresiva, tanto por la intervención estatal provincial como municipal. Los distintos registros existentes respecto de los nuevos barrios populares impiden que haya pleno consenso respecto de cuántos barrios constituyen el grupo de

asentamientos (FINCK, 2019), lo que pone de relieve la necesidad de avanzar en nuevos consensos tendientes a una redefinición sobre el propio concepto de *asentamiento* en el ámbito de las políticas públicas. En muchos casos, esto se expresa en las múltiples formas de nombrar el fenómeno: “barrios populares”, “asentamientos informales”, “asentamientos precarios”, etc. Las diferentes conceptualizaciones en que un problema público o una cuestión socialmente problematizada en términos de OSZLAK Y O’DONNELL (2011) son definidos por el Estado determina la forma de intervención de este alrededor de dicha cuestión. Así, las formas de nombrar la autoproducción del hábitat establecen diferenciaciones en la asignación presupuestaria y la modalidad, amplitud y tipo de intervenciones estatales. Uno de los trabajos que mayores aportes ha realizado a la distinción entre asentamientos y villas es el de VARELA Y CRAVINO (2008), pero también se encuentran otros, como los de CANESTRARO (2013) y RODRÍGUEZ ET AL. (2007).

Como veremos en el apartado de las políticas urbanas de vivienda, las operatorias estatales tendieron a localizarse en alguna zona en particular de las ciudades, con distintos efectos.

La política de suelo urbano (2005-2015)

Entendemos aquí que la política de suelo urbano estuvo liderada, en el período de estudio y en ambas ciudades, por el nivel municipal, puesto que fue el encargado de distribuir las tierras fiscales. Esta responsabilidad fue asumida a partir de que el nivel provincial las traspasara al nivel municipal en el año 1996⁴. Por esta razón es que para analizar la política de suelo en las ciudades fueguinas nos centramos en el accionar municipal.

4. El proceso de provincialización implicó que el nivel provincial tomara intervención sobre las tierras fiscales que habían sido del territorio nacional. Una vez creada la provincia en 1990 y efectivizada con la sanción de la Constitución Provincial en 1991, cinco años después, en 1996, la provincia transfirió el manejo de las tierras fiscales a los municipios (Ley Provincial N.º 313).

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

Metodológicamente, a partir de entender que la política de producción de suelo urbano son las diferentes tomas de posición del Estado respecto de la producción y distribución del suelo urbano, se construyó una tipología con el fin de identificar y clasificar la forma en que el Estado local produjo y distribuyó suelo urbano en las dos principales localidades fueguinas. Así, la producción de suelo urbano con fines habitacionales, por parte del gobierno local, puede ser abordada y caracterizada desde tres dimensiones: la modalidad de producción del suelo urbano, los objetivos de dicha producción y los destinatarios.

La primera refiere a las formas en que el Estado local se hizo de la tierra (incorporación de suelo al dominio del Estado municipal), ya sea a través de la compra o adquisición de tierra mediante canje/permuta y la desafectación de espacios públicos, es decir, la reasignación de uso del suelo que ya se encuentra en el dominio público. Respecto de los objetivos, nos referimos a la pregunta del “para qué” se produce ese

suelo urbano, si es con fines de regularización como reconocimiento de situaciones habitacionales preexistentes o traslado al uso privado, es decir, transferencia y adjudicación en tanto situaciones habitacionales nuevas. Este último caso se refiere a espacios destinados a otros usos, por ejemplo “espacio verde”, que mediante norma local se define que sea destinado a usos residenciales, los cuales finalmente son trasladados a personas individuales o colectivos (organizaciones de la sociedad civil). Por último, respecto de los destinatarios, estos pueden ser personas individuales o colectivos (asociaciones, sindicatos, grupos sociales, etc.).

Construimos un *corpus* de normativas locales (ordenanzas municipales) sobre las operatorias del Estado municipal de ambas ciudades durante el período 2005-2015. A este compilado, compuesto por 55 ordenanzas, lo sometimos a la clasificación de la tipología. El instrumento arrojó una clasificación de dieciocho modos (ver tabla N.º 1) en que los municipios fueguinos produjeron suelo urbano con fines

Tabla 1

Tipología de clasificación política de suelo a nivel municipal y cuadro de referencias

	Destinatarios	Disponibilidad de suelo urbano destinado a fines habitacionales		
		Incorporación de suelo urbanizable		Desafectación
		Compra	Adquisición	
Regularización	Individual	1	2	3
	Colectivo	4	5	6
Traslado de dominio al uso privado	Individual	7	8	9
	Colectivo	10	11	12
Regularización	Tipos mixtos individual y/o colectivo	13	14	15
Traslado de dominio al uso privado	Tipos mixtos individual y/o colectivo	16	17	18

Fuente: FINCK ET AL. (2018)

Tabla 1

Tipo	Cuadro de referencias
Tipo 1	Suelo urbanizable disponible incorporado a partir de la modalidad de compra, destinado a regularizar situaciones individuales.
Tipo 2	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de canje/permuta con privados destinado a regularizar situaciones individuales.
Tipo 3	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación destinado a regularizar situaciones individuales.
Tipo 4	Suelo urbanizable disponible incorporado a partir de la modalidad de compra, destinado a regularizar situaciones que involucren a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 5	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de canje/permuta con privados destinado a regularizar situaciones que involucren a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 6	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación destinado a regularizar situaciones que involucren a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 7	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de compra, destinado a ser transferido a personas individuales.
Tipo 8	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de canje/permuta con privados destinado a ser transferido a personas individuales.
Tipo 9	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación destinado a ser transferido a personas individuales.
Tipo 10	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de compra, destinado a ser transferido a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 11	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de canje/permuta con privados.
Tipo 12	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación destinado a ser transferido a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 13	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de compra, destinado a regularizar situaciones que involucren a personas individuales y/o colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 14	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de canje/permuta, destinado a regularizar situaciones que involucren a personas individuales y/o colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 15	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación, destinado a regularizar situaciones que involucren a personas individuales y/o colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 16	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de compra, destinado a ser transferido a personas individuales y/o colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 17	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de canje/permuta, destinado a ser transferido a personas individuales y/o colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).
Tipo 18	Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación, destinado a ser transferido a personas individuales y/o colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).

Fuente: FINCK ET AL. (2018)

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

residenciales, de acuerdo con las tres dimensiones mencionadas, en el período de estudio. A partir de esto, pudimos reconocer una serie de tendencias compartidas y divergencias entre ambos municipios en el accionar de cada uno, lo que significa políticas diferenciales de producción de suelo urbano tanto en modalidad como objetivos y destinatarios.

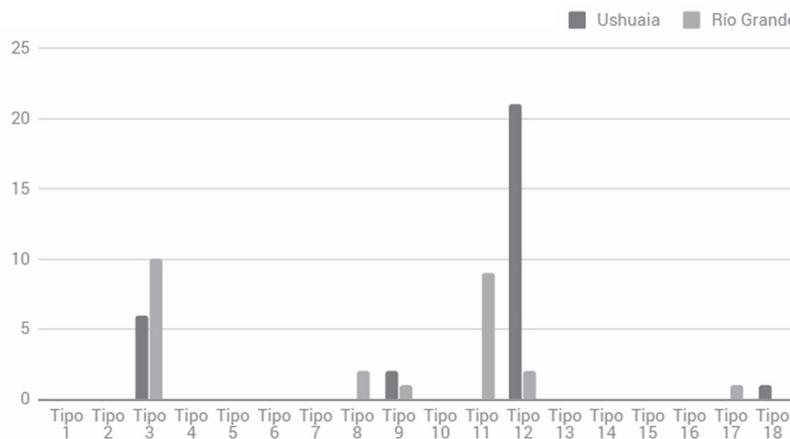
En Río Grande, la producción de suelo urbano se realizó preponderantemente a través de la desafectación para regularizar situaciones individuales (tipo 3), hecho que puede relacionarse con la sanción del Plan de Desarrollo Territorial de la ciudad en el año 2011, en el que se estipuló el impulso de procesos de regularización dominial y urbanización de las áreas ocupadas. Se destaca también la producción de suelo urbano a partir del canje/permuta con privados para trans-

ferirlo a colectivos como, por ejemplo, asociaciones gremiales o sindicatos (tipo 11). Esto se evidencia en que este tipo de entidades de la sociedad civil fueron receptoras de la decisión de los adjudicatarios de la primera urbanización municipal, Barrio Chacra XI. Por último, se destacó la producción de suelo urbanizable incorporado a través de la modalidad de canje/permuta con privados destinado a ser transferido a personas individuales, es decir, el loteo individual (tipo 8).

En la ciudad de Ushuaia, la forma en que el municipio produjo suelo urbano también fue a través de la desafectación como modalidad, aunque el objetivo que tuvo fue la transferencia a colectivos y ya no a personas individuales (tipo 12). Podemos relacionar esto con el hecho de que en el año 2006 se creó el sistema de acceso a la vivienda por

Gráfico 1

Cantidad de ordenanzas por ciudad según tipologías (2005-2015)



Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento de normativa municipal

autogestión colectiva mediante Ordenanza Municipal N.º 3178/06, que priorizó este tipo de destinatarios (condicionando así el acceso al hábitat a las personas que no se encontraban dentro de estructuras laborales de tipo formal). En menor medida, encontramos que el municipio ushuaiense produjo suelo urbano a través de la modalidad de desafectación con el objetivo de regularizar situaciones habitacionales con destinatarios individuales (tipo 3).

En muchos casos, la localización periférica donde se concentraron las acciones, por ejemplo de

desafectación para la regularización, o bien la desafectación para el traslado al dominio privado implican situaciones en las que se presentan carencias de lo que YUJNOVSKY llama “servicios habitacionales” (YUJNOVSKY, 1984); es decir, aquellos servicios tales como agua potable por red, desagües cloacales, gas por red, existencia de áreas verdes, presencia de equipamiento colectivo y de servicios sociales, acceso a transporte público, entre otros. Esta situación puede alcanzar tanto los casos de producción de suelo urbano como de vivienda social.



Figura 1. Localización de tipologías. Ciudad de Río Grande. Período 2005-2015.

Fuente: elaboración propia sobre base OSM, procesado con QGIS V3.08

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

Al analizar la localización de las operatorias municipales, como se observa en las figuras 1 y 2, podemos identificar que, en el caso de Río Grande, aquellas intervenciones orientadas a la regularización dominial individual (tipo 3) se localizaron principalmente en la zona centro (casco histórico) y sur (donde algunos de los barrios creados entre la década de 1980 y 1990 no contaban aún en los años 2000 con una situación regular). Por otro lado, mientras que la incorporación de suelo urbanizable a través del canje o permuta con privados para transferirlo a personas individuales (tipo 8)

se situó en la zona norte y oeste de la ciudad, las operatorias destinadas a colectivos (asociaciones gremiales, personas jurídicas, etc. [tipo 11]) se ubicaron principalmente en la zona oeste de la ciudad.

En Ushuaia, en cambio, las operaciones de regularización dominial individual (tipo 3) se produjeron principalmente en la zona centro (casco histórico) y este de la ciudad. La expansión en los márgenes de la ciudad se caracteriza por operaciones de desafectación de espacios públicos para ser transferidos a colectivos (tipo 12). Resulta interesante notar aquí que



Figura 2. Localización de tipologías. Ciudad de Ushuaia. Período 2005-2015.

Fuente: elaboración propia sobre base OSM, procesado con QGIS V3.08

las desafectaciones para traslado al dominio privado destinado a colectivos (tipo 12) se localizaron en la zona oeste de la ciudad, alejadas del casco céntrico y sin ningún tipo de servicios, dado que es una zona de reciente intervención.

Por último, es importante mencionar que, desde el año 2012, el Municipio de Río Grande comenzó a diseñar e implementar políticas de producción de suelo urbano a través de instrumentos de intervención en el mercado de tierras⁵). Esto fue notorio a partir de la intervención en el mercado de suelo urbano con herramientas como el tributo de contribución por mejoras para la recuperación de plusvalías (Código Tributario, Ordenanza Municipal N.º 2854/2010), la creación de zonas específicas de intervención público-privada, como las Zonas Residenciales de Interés Público Privado (Ordenanza Municipal N.º 3287/2014) y la creación de fideicomisos para el acceso de la población a tierra urbanizada (LOBATO, 2017 y 2018). Este fideicomiso se

implementó en el año 2015 y supuso la adjudicación de 1800 lotes a personas inscriptas en el padrón de tierras municipal.

La política de vivienda (2005-2015)

En Tierra del Fuego, AeIAS, como en otras provincias argentinas, la política de vivienda fue preeminente del nivel provincial en articulación con el nivel nacional. Esto se enmarca en el esquema de la organización del sistema federal de la vivienda (Ley Nacional 24.464, año 1995), del que forman parte el FONAVI⁶ (Fondo Nacional de Vivienda), los organismos ejecutores de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por el Consejo Nacional de la Vivienda.

Los recursos del FONAVI se destinan a financiar total o parcialmente emprendimientos desarrollados para cumplir con el objetivo de la ley, y se ejecutan con la intervención de los organismos ejecutores de vivienda que, a nivel provincial, son los Institutos Provinciales de Vivienda, lo que puede ser de manera directa, con municipios, comunas o entidades intermedias. Sus funciones son las de programar, ejecutar, controlar, adjudicar y recuperar las inversiones realizadas (GRANERO REALINI ET AL., 2019). A nivel provincial, las transferencias monetarias en relación con los programas federales fueron en franco crecimiento desde 2007 en adelante, y superaron las transferencias realizadas por el FONAVI, a excepción del año 2012 (Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, 2016).

Se observa que el Instituto Provincial de Vivienda se constituyó en el organismo institucional con mayor preponderancia en la construcción de viviendas ya

5. Este tipo de políticas de producción y acceso al suelo urbano denominadas *políticas preventivas* constituyen junto a las políticas "curativas" (políticas orientadas a la regularización de asentamientos informales) el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral, diseñado e implementado por el municipio de Río Grande en el período 2012-2019 (Valdeiglesias, 2013, en Lobato, 2018).

6. El FONAVI se creó en el año 1972 mediante Ley Nacional N.º 19.929, con el fin de atender "el déficit habitacional, especialmente para los sectores de menores ingresos a través de la financiación de programas de construcción de viviendas de interés social" (fundamentos de la norma presentados por O. Puiggrós [Boletín Oficial]). La norma fue modificada en 1977 (Ley Nacional N.º 21.581). En la década de 1990, se sancionó la Ley Nacional N.º 24.464 (año 1995) de creación del "Sistema Federal de la Vivienda", cuyo objetivo fue el de "facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna" (Artículo 1º).

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

en la década de 1970⁷, cuando inició la construcción de numerosos barrios de viviendas sociales, tales como los denominados Intevu, Chacra II, Chacra IV y CGT, en Río Grande, y los barrios Intevu, Monte Gallinero, 640 Viviendas, 60 Viviendas, entre otros, en Ushuaia. Aun así, el aumento en la inversión y la diversificación de programas habitacionales en el orden nacional desde 2003 comenzó a hacerse efectivo en Tierra del Fuego, AeIAS desde 2006, con la firma de convenios para la construcción de viviendas tipo “llave en mano”, en conjuntos habitacionales en las dos ciudades.

En Río Grande, en el período en estudio, la operatoria de mayor relevancia, en cuanto a la cantidad de viviendas terminadas, se localizó en la zona oeste de la ciudad⁸. El barrio Malvinas Argentinas (ex Chacra XIII) en la actualidad cuenta con más de 2000 viviendas construidas por el IPV; allí se entregaron también 278 lotes con servicios en el denominado Plan Arraigo de radicación de jóvenes fueguinos. La operatoria en general se asentó sobre tierras del propio organismo provincial, canjeadas a privados a fines de 1990, y se trató de un área desconectada de la trama urbana. Ello significó la extensión de los servicios públicos hacia una zona que hasta ese momento no se encontraba urbanizada (FINCK, 2018). A partir del año 2015, el IPV se orientó más a una política de regularización de tierras que a la construcción de viviendas en la ciudad de Río Grande; la única excepción la constituye un conjunto habitacional desarrollado en la zona sur de la ciudad por un total de 108 viviendas (www.tierradelfuego.gov.ar).

A nivel municipal, en el período en estudio, existió una urbanización de más 700 lotes en la zona oeste de la ciudad (Barrio Chacra XI), sobre tierras

igualmente canjeadas a privados. Allí se asentaron las primeras veinte viviendas construidas por el Municipio a partir de la ejecución del Programa de Integración Sociocomunitaria ejecutado a través de cooperativas de trabajo (2013). Luego, se construyeron 120 viviendas en Barrio Los Cisnes (2014-2015) y 150 viviendas en el Barrio Del Bicentenario (2015-2016). Estas urbanizaciones fueron adquiriendo la totalidad de los servicios de manera progresiva.

En la ciudad de Ushuaia, las operatorias de construcción de vivienda se produjeron principalmente también a partir del nivel provincial. El IPV desarrolló una serie de operatorias de viviendas llave en mano que se localizaron principalmente en el oeste de la ciudad, en el denominado *sector del Pipo* que, de acuerdo con la información publicada por el organismo, se trata de un total de más de 450 viviendas. En el año 2010, comenzaron las tareas de reurbanización (saneamiento) de “El Colombo”, un barrio popular que se sitúa en el centro de la ciudad y, posteriormente, en 2019, se construyeron 81 viviendas allí.

Una de las primeras experiencias de construcción de viviendas por parte del Municipio se trató de la ejecución del Programa de “Módulos de Asentamiento

7. El Instituto Territorial de Vivienda y Urbanismo (INTEVU) se creó en el año 1977 mediante la Ley Territorial N.º 98, y en el año 1991 se creó por Ley Provincial N.º 19 el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).

8. En la zona sur de Río Grande, el IPV construyó un barrio de 118 viviendas (2007) destinadas a los habitantes del primer barrio popular de la zona (Barrio 15 de Octubre, año 2005) y otra operatoria de 160 viviendas (años 2012-2014) destinadas a demanda individual. Otra operatoria se produjo en el Barrio San Martín, en una zona con mejor acceso a la centralidad, de un total de veinticinco viviendas (2007).

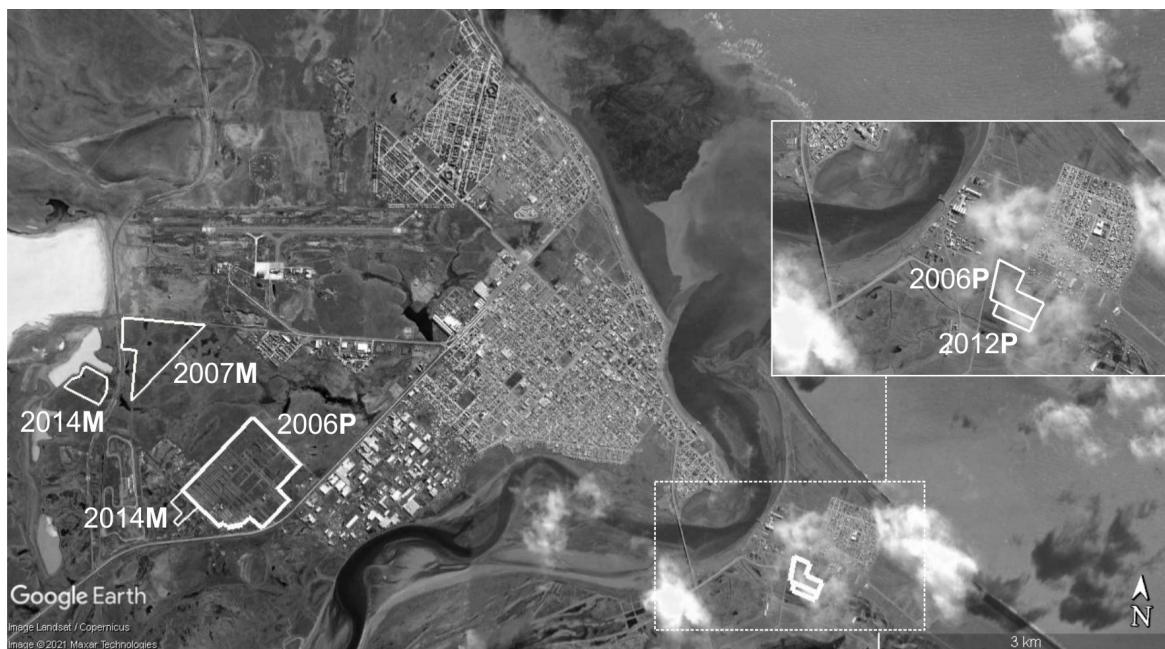


Figura 3. Río Grande, mancha urbana 2006 y operatorias estatales posteriores a 2005. Fuente: elaboración propia a partir de imagen satelital Google Earth Pro (2006)

Referencias (AÑO, Letra):
M: Operatorias Municipales
P: Operatorias del Instituto Provincial de Vivienda

Habitacional”⁹, un conjunto de 80 “módulos habitacionales”, en el año 2010¹⁰ ubicados en la zona del Valle de Andorra, destinados, entre otros, a familias desalojadas del barrio 10 de Febrero, en una zona

céntrica de la ciudad. Por otro lado, a partir de 2013, se inició la ejecución de viviendas a través del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria, con el que se construyeron 127 viviendas, de las cuales 50 se localizaron en el oeste de la ciudad y fueron destinadas al colectivo “Fueguinos autoconvocados”, mientras que las restantes se localizaron en el este de la ciudad, en la zona denominada Valle de Andorra y se destinaron a demanda general.

Respecto de la participación de los destinatarios en las operativas habitacionales, tanto a nivel provin-

9. Ordenanza Municipal 3376/2008.

10. Recuperado de <https://www.ushuaia.gov.ar/noticias/asentamiento-10-de-febrero-se-los-va-trasladar-a-un-lugar-donde-van-a-poder-mejorar-su-calidad-de-vida> <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2010/11/16/32800-el-barrio-crece-en-andorra>.

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

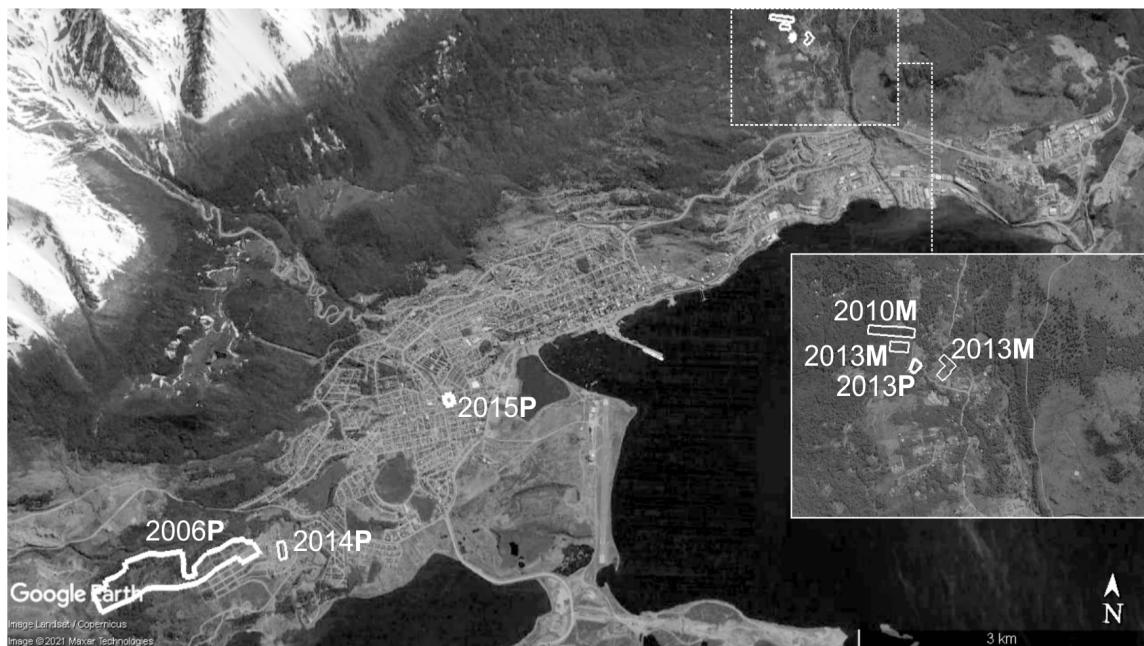


Figura 4. Ushuaia, mancha urbana 2006 y operatorias estatales posteriores a 2005. Fuente: elaboración propia a partir de imagen satelital Google Earth Pro (2006)

Referencias (AÑO, Letra):
M: Operatorias Municipales
P: Operatorias del Instituto Provincial de Vivienda

cial (IPV) como a nivel municipal, se limitaron al momento de inscripción en el padrón y la adjudicación de la vivienda. No pudimos conocer la existencia de otras instancias de participación, como por ejemplo la localización, intervención en el diseño de las viviendas o el diseño del proyecto de urbanización¹¹. Esto llama la atención sobre el desafío implícito en el desarrollo de las políticas urbanas habitacionales para resolver la cuestión no solo del acceso a la vivienda, sino del acceso a la ciudad, donde la localización y el acceso a externalidades positivas o negativas inciden ineludiblemente en las experiencias

del habitar de los habitantes de las nuevas unidades habitacionales estatales. Esto último pone de manifiesto la importancia de pensar en la relación entre suelo y vivienda (DEL RÍO, 2015, en LOBATO, 2018, p. 9).

¹¹. El único caso excepcional fue la construcción de un conjunto habitacional (diez viviendas) en manos de una cooperativa de trabajo, concretada en el período 2015-2019, aunque el antecedente remite a 2009, momento en que el Movimiento de Ocupantes Inquilinos firmó un convenio con el Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, AelAS para la concreción de barrios autoproducidos. <http://red23noticias.com/cooperativas-construyen-viviendas-en-ushuaia/>

Reflexiones finales

En la expansión urbana de las ciudades intermedias, en particular respecto del caso fueguino, las lógicas de producción urbana por autoconstrucción y estatal han tenido un rol central demostrando que el Estado constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (TOPALOV, 1979, en LOBATO, 2017). Creemos que las características que asumió la intervención estatal en ese proceso de expansión nos permiten reflexionar por lo menos respecto de tres cuestiones. La primera se relaciona con las dificultades que implica expandir la trama urbana en relación con la provisión de servicios: muchas de las intervenciones tuvieron algún tipo de dificultad con la provisión de servicios de infraestructura básica (redes de cloacas, red de gas), que se fueron resolviendo progresivamente, y en muchos casos cuando las familias estaban habitando en los barrios. De igual modo, la desvinculación de la trama urbana significó limitaciones para el acceso a servicios, como el de transporte público de pasajeros. Al respecto, ya Yujnovsky señalaba que las políticas de vivienda de carácter tradicional “no contemplan la dimensión urbana, ni ambiental, tampoco se ajustan a las necesidades de los destinatarios, contribuyendo a generar procesos de segregación residencial” (1984, citado en DEL RÍO, 2015, p. 88).

La segunda cuestión, vinculada con la primera, refiere a la complejidad de la articulación entre los niveles de Estado; notamos que no se dio necesariamente una articulación entre el nivel municipal y provincial en todos los casos. Esto adquiere especial significación cuando algunos servicios dependen exclusivamente de alguno de los niveles participantes, como, por ejemplo, la provisión de servicio de agua y cloacas, que en el caso de Río Grande es ofrecida por

el municipio, y en Ushuaia por el nivel provincial. Además, mientras que la potestad del suelo es local, la política de vivienda fue preeminentemente de carácter provincial, lo que pone de manifiesto, una vez más, la centralidad de reflexionar sobre la relación entre suelo urbano y vivienda, demandando políticas públicas de carácter integral.

Estas dos primeras cuestiones se relacionan, a su vez, con una tercera, referida a la desvinculación entre la política urbana y la política habitacional: las soluciones habitacionales (loteos o vivienda social) fueron dotadas progresivamente no solo de los servicios, como mencionamos, sino también de los equipamientos (escuelas, centros de salud, espacios recreativos, culturales y/o comunitarios). No obstante, no podemos generalizar para el caso de las dos ciudades, puesto que los nuevos barrios (provinciales y municipales) experimentaron trayectorias diferenciales.

Como observamos, con particularidades según el nivel de Estado sobre el que se focalice, las intervenciones públicas han promovido el proceso de expansión hacia alguna zona en particular, lo que incidió en la dinamización del sector inmobiliario. Como ya fue abordado en otros trabajos (FINCK, 2016 y 2019), en Río Grande es notoria la localización de los loteos municipales que se concentraron en zona oeste (individual y colectiva), al igual que la mayor parte de las operatorias de vivienda terminada tipo “llave en mano”. En Ushuaia, según se trate de demanda individual o colectiva, las viviendas municipales se localizaron en la zona oeste, a excepción de la operatoria destinada al colectivo organizado “fueguinos autoconvocados”, ubicada en el oeste. Esta localización es compartida también por la producción de suelo urbano destinado a demanda colectiva

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

y la construcción de vivienda terminada tipo llave en mano realizada por el nivel provincial.

La divergencia de operatorias entre niveles de Estado en el caso de Ushuaia establece —a nuestro entender— un gran desafío en cuanto al principio de compatibilidad: al mismo tiempo es necesario urbanizar dos extremos de la ciudad (FINCK & MARTINEZ, 2019). En el caso de Río Grande, la localización preponderante de operatorias en el oeste no es producto necesariamente de un proceso de articulación interjurisdiccional, sino más bien de acuerdos independientes con actores privados: las operatorias se localizaron sobre tierra disponible tras acuerdos con los actores propietarios privados.

Notamos una diversificación en las modalidades de intervención pública, explícita en la construcción de viviendas a nivel municipal (Ushuaia y Río Grande) y las operatorias público-privadas para la generación de lotes (Ushuaia y Río Grande). En el caso de Ushuaia, las operatorias sobre tierra pública dejaron en manos de las asociaciones la urbanización, que solo en algunos casos pudieron acceder a créditos del IPV, aunque mayoritariamente tuvieron dificultades en el acceso a líneas de financiamiento que, entre otras cuestiones, ofrecían tasas de interés muy ele-

vadas. Mientras que, en el caso de Río Grande, sobre tierra privada, la modalidad fue de financiamiento en fideicomiso para acceder a lotes con la totalidad de servicios. La financiación de los lotes y un coste menor posibilitaron a sectores con ciertos niveles de ingresos y capacidad de ahorro acceder a la propiedad del suelo.

Respecto de la política de vivienda, observamos que el nivel provincial, a través del IPV, ha tenido un papel preponderante en la configuración de ambas ciudades. En particular mediante la construcción de viviendas sociales del tipo llave en mano, fundamentalmente a partir de conjuntos habitacionales. Allí, los destinatarios no tuvieron posibilidad de participar en alguna de las instancias que implica este tipo de intervenciones.

Sobre la base de lo mencionado y teniendo en cuenta que las políticas públicas tienen un impacto particular en las experiencias del espacio vivido, cabría preguntarnos respecto de las representaciones que dichos actores tienen sobre la forma en que el Estado fueguino, en sus distintos niveles, ha intervenido en la producción y expansión de las ciudades de Ushuaia y Río Grande. Sin dudas, un gran disparador para futuros trabajos.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P.** (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Revista Territorios*, núm. 18-19, enero-diciembre de 2008, 55-73.
- Ala Soto, M. E.; Balderramas, M. L. & Correa, D. E.** (22 al 24 de mayo de 2018). *Río Grande: reflexiones en torno a la configuración socio-espacial, topográfica y ambiental* [Ponencia]. Primera Reunión Científica ICSE UNTDF “La Patagonia Sur en un contexto de metamorfosis socio-territoriales”, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina.

- Alcaraz, A.** (4 a 7 de julio de 201). *Procesos Autogestionarios de hábitat popular y políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina* [Ponencia]. *Congreso Internacional Contested Cities, Madrid*. <http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-165558-AlcarazAlicia-ProcesoAutogestionariosHabitatPopularPol%C3%ADticasUrbanas.pdf>
- Bazán, A. & Rodríguez Iglesias, G.** (13 a 14 de agosto de 2009). *La intervención del gobierno local en el mercado de suelo urbano: el caso de Mar del Plata* [Ponencia]. X Seminario de RedMuni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, Buenos Aires, Argentina.
- Bellet Sanfeliu, C. & Llop Torné, J. M.** (2004). Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades intermedias. *Geo Crítica Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. VIII, núm. 165, s.p.
- Binstock, G. & Cerrutti, M.** (2016). La población y la estructura social. En G. Kessler (Comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (pp. 37 a 59). Siglo Veintiuno Editores.
- CIPPEC** (2018). *Cómo crecen las ciudades argentinas. Estudio de la expansión urbana de los 33 aglomerados*. CIPPEC.
- CIPPEC. Instituto Provincial de Análisis e Investigación Estadística y Censos** (2013). Estadísticas de población.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)** (2016). Gold IV. *Resumen Ejecutivo, Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Co-creando el futuro urbano la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. CGLU.
- Debia, E. & Lobato, S.** (2014). *Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en el PreAlas Patagonia –VI Foro Sur Prealtas – Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Del Río J. P. & Duarte, J. I.** (2011). Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense. En De Virgilio et al. (Comp.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Ed. Café de las Ciudades.
- Del Río, J. P.; Vértiz, F. & Ursino, S.** (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, (11), 76-86.
- Fank, L.; Gargantini, D. & Schweitzer, A.** (4 a 7 de julio de 2016). *La informalidad urbana en los procesos de expansión de las ciudades intermedias en la Patagonia Austral. El rol de las políticas de desarrollo económico regional y las lógicas de actuación intervinientes* [Ponencia]. Congreso Internacional Contested Cities. Madrid.

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión
en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

- Finck, N.** (2018). *Aproximaciones al proceso de expansión urbana en ciudades intermedias: el caso del municipio de Río Grande en el período 2005-2015*. X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Córdoba. DUOT.
- Finck, N.** (2019). *Barrios autoproducidos en ciudades intermedias. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego AIAS*. Ponencia presentada en Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- Finck, N. & Martínez, A.** (2019). *Estado y localización diferencial de la vivienda social en ciudades intermedias. El caso de dos ciudades en la Patagonia austral*. Ponencia en XXXII Congreso Internacional ALAS Perú 2019. Grupo de trabajo 02. Ciudades Latinoamericanas en el nuevo milenio. [Sin publicar].
- Finck, N. B.; Martínez, M. A., Lobato, S. & Moreno Russo, M. F.** (2018). El acceso a la tierra pública. El caso de los municipios de Tierra del Fuego, AIAS (período 2005-2015). En Cena, R. (Comp.), *Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI*. Estudios Sociológicos Editora, www.estudiossociologicos.com.ar
- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. & Moreno Russo, F.** (2016). *Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande durante la última década (2005-2015)*. Actas IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), sp. Recuperado de www.jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar
- Gobierno de Tierra del Fuego, AeIAS** (2016). *Modelo de proyección de necesidades basado en dinámicas demográficas, para la gestión integral del hábitat. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Informe final*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de fortalecimiento Institucional Préstamo CAF7353.
- Granero Realini, G.; Barreda, M. P. & Bercovich, F.** (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Programa de Ciudades. Área de Desarrollo Económico.
- Gonzalo Martínez, M. A. & Finck, N. B.** (2017). La política de desalojos en el fin del mundo: el caso del Municipio de Ushuaia, Argentina, en el período 2007-2015. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 4(1), 59-78. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/57312>
- Llop, J. M; Iglesias, B.; Vargas, R. & Blanc, F.** (2019). Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones. *Revista Ciudades*, 22, 23-43. <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-43>
- Lobato, S.** (2018). Nuevas formas de producción de ciudad a nivel local en municipios intermedios argentinos. *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS-IIFAP-FCS-UNC)*, N.º 06, julio-diciembre de 2018.

- Lobato, S.** (2017). La política de suelo urbano en los gobiernos locales. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina. En *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 5(1), 74-93. Universidad Tecnológico Metropolitana de Santiago de Chile.
- Maldonado Copello, M. M.** (2009). *¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia). Regularización de asentamientos informales en América Latina.* Lincoln.
- Montaña Murillo, M. C.** (2013). Instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. En Arba, Diego Alfonso (ed.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica.* Lincoln Institute of Land Policy.
- Moreno Russo, M. F.; Cantero, C. & Díaz, M. Y.** (2019). Ciudad de Ushuaia: aproximaciones para el análisis de su configuración socioespacial (1996-2016). *Fuegia, revista de estudios sociales y del territorio*, vol. 2, N.º 1. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (UNTDF). http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/fuegia_vol2_num1.pdf
- Neiman, G. & Quaranta, G.** (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis, I. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (1ra ed., pp. 213-238). Ed. Gedisa.
- Oszlak, O.** (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano.* Humanitas.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G.** (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pérez, V.; Debia, E.; Lobato, S. & Martínez, A.** (24 y 25 de abril de 2015). *Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego* [Ponencia]. Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Buenos Aires, Argentina.
- Pírez, P.** (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, (28).
- Prévôt Schapira, M. F. & Velut, S.** (2016). El sistema urbano y la metropolización. En Kessler G. (Comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (primera edición). Siglo Veintiuno Editores.
- Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M. M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M. & Morales, B.** (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documentos de Trabajo N.º 49.* Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA).

El rol de la política urbana de suelo y vivienda en el proceso de expansión
en dos ciudades fueguinas (Argentina) durante el período 2005-2015

- Romano, S.** (2014). *Ley 19.640 en Guía Industrial Río Grande*. Municipio de Río Grande. Argentina.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública** (2015). *Atlas ID*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación). Recuperado de <https://atlasid.planificacion.gob.ar/>
- Valles, M.** (1999). Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional, *Capítulo 3, Síntesis*.
- Varela, O. & Cravino M. C.** (2008). Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención. En Cravino, M. C. (Coord.), *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Yujnovsky, O.** (1974). Políticas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires (1880-1914). *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 14(54), 327-372.

CUADERNO
URBANO
ESPACIO / CULTURA / SOCIEDAD

ARTÍCULO DE FONDO

