

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

**Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
de la Universidad Nacional de La Plata**

5, 6 y 7 de diciembre de 2016

Finck, Nadia. Lic. en Sociología, docente investigadora del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE)- Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF)
nfinck@untdf.edu.ar

Lobato, Sabrina. Lic. en Ciencia Política, docente investigadora del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE)- Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF)
slobato@untdf.edu.ar

López, Julieta. Lic. en Sociología, docente investigadora del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE)- Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF)
jlopez@untdf.edu.ar

Martínez, Ayelen. Mag. en Gestión Pública, Licenciada en Sociología, docente investigadora del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE)- Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) amartinez@untdf.edu.ar

Moreno Russo, Fernanda. Lic. en Sociología, docente investigadora del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE)- Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF)
mfmoreno@untdf.edu.ar

Mesa de trabajo 29: La cuestión urbana interrogada: producción de la ciudad, actores y conflictos, una mirada desde los estudios urbanos.

Título: 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).

Resumen

Este trabajo se inscribe en las discusiones en torno a la producción del espacio urbano entendiéndolo como integrado a las relaciones de producción y reproducción de la fuerza de trabajo.

En particular, nuestro objetivo es dar cuenta de los procesos de producción de ciudad a partir del análisis de las políticas urbanas de producción de suelo en las localidades de Río Grande y Ushuaia, durante el período 2005-2015. Para ello se caracterizarán y analizarán las políticas urbanas de producción de suelo en cada una de las ciudades fueguinas para avanzar en un análisis comparado que evidencie coincidencias y diferencias en el contexto de crecimiento urbano y poblacional que ha vivenciado la provincia en su conjunto. La hipótesis central del trabajo es que las políticas de producción de suelo urbano no han sido homogéneas a lo largo del período, a la vez que han estado orientadas de manera diferencial en cada ciudad.

Palabras claves: políticas públicas urbanas, producción social del espacio, sociología urbana

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto de investigación “Ciudades fueguinas: la expansión urbana en perspectiva comparada” radicado en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. El mismo apunta a analizar y comparar las políticas urbanas de producción de suelo urbano con fines residenciales y de producción de vivienda en las ciudades de Río Grande y Ushuaia durante el periodo 1996-2016. En este sentido, esta ponencia se propone pensar las ciudades fueguinas de manera comparada para dar cuenta de las diferentes formas de producción de ciudad a partir de analizar las políticas urbanas de producción de suelo en sus principales ciudades, Río Grande y Ushuaia durante el periodo 2005-2015.

Entendemos siguiendo, a Oszlak (1991), que a través del conjunto de políticas urbanas, es posible observar la cristalización de un proyecto de sociedad y de la concepción más o menos democrática del derecho al espacio urbano. El Estado en sentido amplio, como resultado de

relaciones de fuerza, de consenso y coerción constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (Topalov, 1979). Las políticas urbanas son expresión de estas relaciones, de la capacidad de movilización y organización de los distintos sectores de la sociedad afectados por éstas, así como por la capacidad de movilización de recursos por parte del Estado. Es así que definimos entonces a la política urbana como un conjunto de tomas de posición estatal que, por acción u omisión, inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social. En decir que las políticas urbanas son en cierta medida un “recorte” de las intervenciones o tomas de posición estatal que inciden en el acceso a la ciudad, ya que tienen por objeto explícito o implícito regular y producir determinados arreglos en el “derecho al uso y disposición del espacio urbano” (Oszlak, 1991).

En Argentina, los municipios son el nivel estatal que tradicionalmente ha gestionado el suelo urbano. Es así que los mismos poseen un rol estratégico en la producción de suelo urbano a través de la creación de normas administrativas que regulan los procesos de creación y uso de suelo urbano, así como de la ejecución de obras públicas. (Cuenya, 2011).

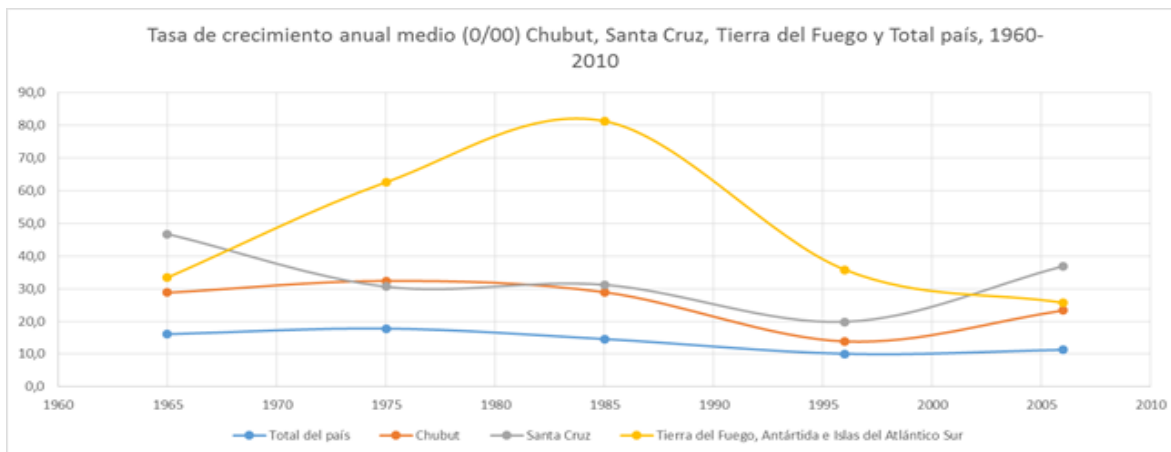
En conjunto con los poderes legislativos locales, los municipios gestionan el suelo urbano a través de la regulación en los tipos de suelo o los permisos de construcción como también la producción de suelo urbano a través de la compra de tierras o el cambio en los usos del suelo (por ejemplo el paso de un área suburbana a una urbana). Por otra parte, los gobiernos locales administran los espacios verdes de la ciudad a través de la herramienta de la desafectación. Es así que en el presente trabajo se entenderá por producción de suelo aquellas acciones municipales que se orienten a la compra o adquisición de tierra, a la incorporación de áreas suburbanas al ejido municipal, es decir toda acción que esté orientada a la obtención, por parte del Municipio, de tierra para urbanizar. Por otro lado, entenderemos como desafectación aquellas acciones municipales que sustraigan un espacio verde o tierra de su destino al uso público al uso privado, es decir, aquellas acciones que transfieran tierra del uso público al dominio privado, ya sea del Municipio o de otros actores.

La estrategia metodológica que guía este trabajo es de tipo cualitativa comparativa. La unidad de análisis está constituida por dos ciudades de la provincia de Tierra del Fuego AeIAS: la ciudad de Ushuaia y Río Grande. El recorte temporal 2005-2015 se debe a que en el año 2005 se asiste a una gran explosión y crecimiento de los barrios informales de ambas ciudades. Los datos provienen de fuentes secundarias como los Censos de Población, Hogares y Vivienda, relevamiento de ordenanzas municipales y documentos públicos. El relevamiento de la normativa a nivel municipal se realizó a través del rastreo digital en las páginas webs de los

Concejos Deliberantes de cada ciudad. La normativa fue analizada en base a los objetivos de cada ordenanza, es decir, si estaban orientadas a la desafectación de espacios verdes o públicos y los destinatarios de las mismas clasificados en obras de servicios públicos o equipamiento comunitario; regularización de situaciones habitacionales, fines habitacionales a través de la demanda individual, colectiva o sin especificar y organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas sin fines habitacionales.

Caracterización de la dinámica demográfica de Tierra del Fuego y de sus principales ciudades en materia urbana.

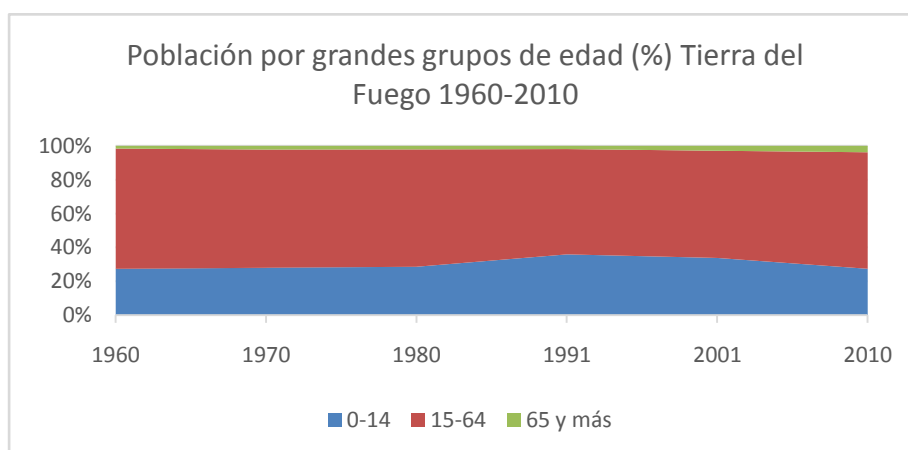
El crecimiento y la dinámica de la población de la provincia de Tierra del Fuego presenta algunos rasgos particulares que la distingue del comportamiento agregado a nivel nacional, así como de las provincias de la región patagónica. Estas particularidades están ligadas al inicio del régimen de promoción económica en la década del '70, cuyo propósito principal era lograr el poblamiento de la provincia que hasta entonces contaba con 13.527 habitantes, que representaba un aporte del 0,06% a la población del país y un 1,54% a la región patagónica . A partir de entonces, adquirió el mayor el ritmo de crecimiento del país, distanciándose de las provincias patagónicas contiguas. Este incremento espectacular del ritmo de crecimiento de la población entre las décadas del 70 y 80 se debió principalmente al aporte migratorio de población proveniente de Chile y de distintas provincias del país. A partir de la década del '90, si bien la población en términos absolutos continúa creciendo, comienza a descender el ritmo de crecimiento medio anual en torno hacia los 35 por mil habitantes y en el último período intercensal desciende en torno a un 26 por mil habitantes, acercándose al ritmo de crecimiento de las provincias de Chubut y Santa Cruz, que aún experimentan ritmos mayores a los del promedio del país.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta permanente de hogares. Año 2016.

La incidencia de los movimientos migratorios en el perfil demográfico repercute no sólo en el elevado ritmo de crecimiento poblacional, sino también en la estructura por sexo y edad de la población. Esto se debe a que la población migrante se concentra entre los grupos centrales de edades (15 a 64 años), lo cual en primera instancia produce un incremento de este grupo de edades, y luego, al estabilizarse las tasas migratorias su repercusión continúa operando mediante el incremento de los menores de 14 años de edad, producto del incremento de la población en edades reproductivas, así como por la generalización de las pautas reproductivas de los migrantes. En este sentido, desde la década del setenta en adelante se observa una tendencia creciente de la tasa de crecimiento vegetativo, lo cual se explica por el ascenso de la tasa de natalidad y el descenso sostenido de la tasa de mortalidad desde mediados del siglo pasado (Carpinetti, 2009).

Gráfico, población según grandes grupos de edad



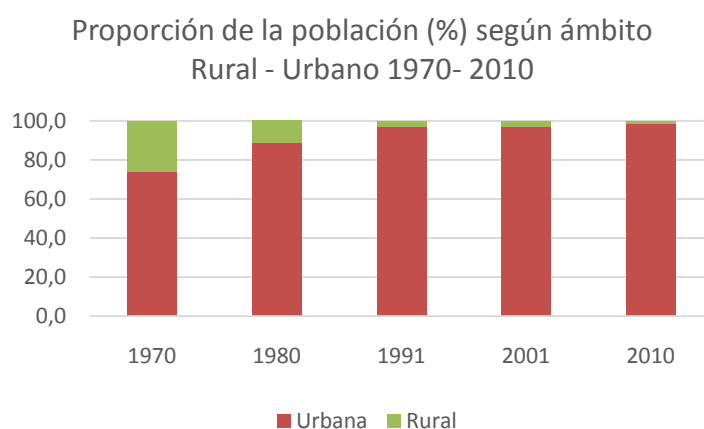
Fuente: Elaboración Propia en base a datos censales. Año 2016

En las próximas décadas se espera que la población continúe su crecimiento pero a un ritmo menor, con tasas medias anuales del 27,5 por mil la próxima década y del 22,1 por mil la siguiente, de acuerdo a las proyecciones vigentes.

Otras de los rasgos más salientes del crecimiento de la población fueguina, es que éste se explica por el incremento de la población urbana, en detrimento de la población rural. Hacia 1970, el 73,8% de la población de la provincia pertenecía al ámbito urbano, mientras que en 2010, esta proporción asciende al 98,8%.

Los mayores incrementos medios anuales de población urbana se registraron en la década del '70 y '80, década en las que la población urbana creció a un ritmo del 88 y 96 por mil y a una tasa de crecimiento urbano medio anual del 1,5 por mil en la década del '70, que se redujo a la mitad en la siguiente. Este incremento se debió no sólo por llegada de migrantes, sino también por la migración rural- urbana, ya que en el mismo período la población rural experimentó tasas de crecimiento medias anuales negativas.

Gráfico población según ámbito Rural-Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos censales. Año 2016

Tasa de crecimiento medio anual población total y urbana

El elevado crecimiento poblacional, sumado a que la población de la provincia es predominantemente urbana (98,8%) inevitablemente repercute en la producción de ciudad, esto es, la generación de suelo urbano con los correspondientes servicios para la localización de esta población en crecimiento. Del análisis de datos más recientes respecto a la evolución

del régimen de tenencia se advierte una continuidad en la tendencia del último período intercensal, ya que se observa un incremento de los hogares no propietarios, crecimiento que se explica por el incremento de los inquilinos.

En este sentido, la disociación entre “el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, sumado a la ausencia de políticas públicas eficientes para hacer frente a la creciente demanda de tierra y vivienda, hizo que la necesidad social de acceso a una vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las problemáticas más acuciantes de la provincia” (Pérez, Debia, Lobato et al, 2015:2),

Régimen de tenencia %			
Año	2005	2010	2015
Propietario	68	59	55
Inquilino	17	26	30
Insegura*	15	15	15
Total	100	100	100

Elaboración propia en base a EPH, Indec. Promedios anuales.

*Se consideró como insegura a todos aquellos que declararon una situación distinta a propietarios de la vivienda y el terreno o inquilinos.

La configuración urbana de Río Grande y Ushuaia.

En lo que respecta a la caracterización de las ciudades teniendo en cuenta su crecimiento poblacional tanto migratorio como vegetativo como observamos en el apartado anterior, es menester destacar que en cuanto a políticas urbanas la configuración de ambas ciudades se ha dado por una combinación del accionar estatal a través del Instituto Provincial de Vivienda (anteriormente denominado Instituto Territorial de Vivienda) desde los años 70' en lo que fueran las acciones del FONAVI y prioritariamente del accionar de las familias que se fueron radicando en las localidades. Este accionar se materializa en una práctica o modalidad donde primero se ocupa y luego se urbaniza (Reese, 2011) ya que desde sus comienzos ambas ciudades crecieron al calor de la autoproducción del hábitat por parte de los ciudadanos, “ya

sea que hayan ocupado tierras fiscales con títulos de posesión, por cesión de palabra o de manera irregular” (Debia y Lobato, 2014:9).

En el año 1996, cinco años después de la provincialización de Tierra del Fuego y la sanción de su Constitución Provincial, el gobierno provincial transfiere, mediante Ley Provincial N° 323, el dominio de las tierras urbanas fiscales a favor de los municipios y comunas a excepción de aquellos utilizados por el gobierno provincial y los faculta para continuar los trámites de tierras iniciados por el Territorio o Provincia.

Una de las características de la configuración urbana de la localidad de Río Grande, producto de la historia, es la alta concentración de la tierra urbana en pocos propietarios. Originariamente la ciudad se asentó en la margen sur del Río y en la margen norte, hoy el llamado “casco viejo” de la ciudad y centro comercial y de servicios. Durante los años posteriores, el crecimiento urbano se dio prioritariamente hacia la zona norte hasta mediados de los años 2000, cuando la ciudad comienza a expandirse hacia el sur por la lógica de la necesidad (Pírez, 1995; Abramo, 2008) en base a la toma de tierras y el surgimiento de nuevos barrios informales y hacia el oeste por la lógica de lo público a partir de las nuevas urbanizaciones mencionadas. Las grandes obras de infraestructura y la autorización de nuevas urbanizaciones privadas previa a la sanción del Código de planeamiento urbano (2011), se localizaron en la zona norte de la ciudad.

Según Alcaraz (2015, sin publicar) desde el año 2000 se consolida en la ciudad de Ushuaia un perfil turístico- hotelero de alta gama. En este sentido es importante destacar que desde ese año, la ciudad cuenta con una ordenanza (OM 2171/2000) que protege los bosques y regula sus actividades, preservándolos como “bosques comunales” desde la cota de nivel 115 hacia arriba. Esta norma determina que dentro de los bosques comunales no puede haber asentamientos humanos; sin embargo, posibilita la instalación de infraestructura residencial para emprendimientos turísticos (hoteles- cabañas) o recreativos (casas de té, complejos y centros de deportes invernales, entre otros).

En Río Grande la situación es diferente en tanto la configuración urbana se basó como mencionamos en la acumulación de tierras en pocos propietarios ligados prioritariamente a la actividad ganadera que accedieron a las mismas (a través de subastas o cesiones de uso) en el marco de la política nacional de incorporación de territorios en el proceso de consolidación del estado-nación (Cao y Vaca, 2006); en palabras de Gutiérrez (2001) “buena parte de lo que ha pasado en nuestro pueblo se explica por las circunstancias de su entorno rural, más que por

la trama urbana de los acontecimientos humanos”. La distribución de la tierra estuvo signada en principio por el reconocimiento de las situaciones de ocupación de hecho y luego por la desafectación de espacios verdes o bien a través del mecanismo de canje ante la imposibilidad de compra de tierras que alimentarán el Banco de Tierras municipal para la demanda habitacional creado en 1990.

La política de producción de suelo urbano 2005-2015

Río Grande, la ciudad del norte

A modo de contextualización es importante señalar que la política habitacional en la ciudad de Río Grande durante el periodo 1991-2004 se caracterizó por el intento de reordenamiento urbano de toda la ciudad a través de la regularización dominial y por la escasa (casi ausencia) de acciones municipales para la compra de tierra y la ejecución de nuevas urbanizaciones, a excepción del 2004 en el que se sancionó la creación de lotes con fines habitacionales por parte del Municipio (Debia y Lobato, 2014) y cuyos primeros lotes fueron entregados en 2007 sin la totalidad de los servicios.

Durante el periodo 2005-2008 se observa que la normativa sobre suelo urbano del Municipio estuvo orientada de manera casi similar a la desafectación de espacios públicos o espacios verdes y a la producción de suelo urbano. En el caso de las desafectaciones, las mismas tuvieron como principal destino las organizaciones de la sociedad civil a través de la desafectación para la construcción de espacios recreativos, clubes deportivos y una escuela experimental. Dentro de esta dimensión también encontramos ordenanzas que desafectan espacios para destinarlos a reparticiones públicas como el Concejo Deliberante y la construcción de un Centro de Atención Primaria de la salud. En un segundo lugar, se encuentran las desafectaciones para la construcción de equipamiento comunitario como un Centro Integrador Comunitario, casa del vecino, entre otros. Por último encontramos una sola desafectación para la regularización de situaciones habitacionales para la inclusión de barrios en el Programa de Mejoramiento de Barrios de Nación, mientras que no existen en el periodo desafectaciones con fines habitacionales.

Respecto a la producción de suelo urbano, las ordenanzas relevadas indican que si bien se sancionaron normas para que el Municipio proceda a la compra de tierras y/o producción de suelo urbano con fines habitacionales, la única urbanización de carácter municipal

(loteamiento municipal producto de un canje con un privado), hasta el año 2013 fue el Barrio Chacra XI; aunque en este periodo se aprobaron las ordenanzas que posibilitaron el desarrollo de la posterior urbanización del Barrio Los Cisnes (lotes y viviendas terminadas). Dentro de estas normas encontramos que en dicha urbanización se priorizó la demanda colectiva a través de la celebración de más de diez convenios con organizaciones de la sociedad civil como sindicatos y asociaciones gremiales quienes fueron los encargados de decidir los adjudicatarios de los lotes del Barrio Chacra XI. En este sentido, la producción de suelo urbano con fines habitacionales estuvo orientada más a las demandas colectivas cristalizada en los sindicatos y asociaciones gremiales que a la demanda individual que se manifiesta en el registro de la Dirección Municipal de Tierras.

Por otra parte, durante este periodo asistimos a una gran expansión de los barrios informales, situación que cristaliza la crisis habitacional de la ciudad. Frente a esto se crean distintas herramientas como la Dirección Municipal de Vivienda orientada a la promoción y ejecución de las obras de infraestructura para la construcción de viviendas para sectores de ingresos bajos o medios y responsable del ordenamiento de los asentamientos irregulares (Ordenanza Municipal N° 2243/06). Se sanciona además la Carta Orgánica de la ciudad que estipula como competencias del Municipio la elaboración e instrumentación de acciones que permitan disponer de tierras en forma permanente para ejecutar planes, programas y proyectos en el territorio municipal (art. 60). Sin embargo, en la práctica concreta dichas acciones no se han materializado durante el periodo en tanto a la Dirección Municipal de Vivienda hasta el momento no se le ha asignado presupuesto ni se la ha dotado de la estructura necesaria para funcionar y además ordenanzas que aprobaban la incorporación de fondos en el presupuesto para la adquisición de tierras fueron vetadas por el Ejecutivo Municipal

En el período 2009 – 2012, se observa que la mayor parte de las ordenanzas relevadas están orientadas a la desafectación de espacios verdes para la realización de obras de servicios públicos como apertura de calles, construcción de cisternas y rotondas de acceso. Por otro lado dichas desafectaciones se encuentran orientadas a la cesión de terrenos a organizaciones de la sociedad civil como las Juntas Barriales, a instituciones privadas como las asociaciones de taxis y a instituciones públicas para la construcción de un Centro de Gestión Participativa y un Centro de Atención Primaria de la salud. A la par de dichas desafectaciones, no se encontraron ordenanzas orientadas hacia la desafectación de espacios para el inicio de procesos de regularización dominial o desafectación con fines habitacionales. Esta situación se repite en el análisis de las ordenanzas orientadas a la producción de suelo urbano ya que se

sancionaron cuatro normas en el periodo para producción de suelo urbano, dos de las cuales son reglamentaciones y las dos restantes tienen como objetivo la autorización de permuta de tierras por parte del Municipio con un actor privado para destinarla a fines habitacionales mientras que la ordenanza restante tiene como objetivo la adquisición de tierra para la construcción de un camping municipal.

Respecto a las normas sobre reglamentaciones, en 2011 se sanciona el Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Río Grande (Código de Planeamiento Urbano), norma que rige la planificación y gestión urbana y rural del ejido del Municipio. La misma, además, establece los principios y las estrategias de actuación territorial, los programas y proyectos de acción, regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y determina el sistema de gestión territorial (Ordenanza Municipal n° 2862/2011). En esta línea, se sanciona el Código Tributario Municipal, norma que incluye mecanismos impositivos que, por ejemplo, gravan la tierra no productiva y establecen el tributo por contribución por mejoras, instrumento que en la búsqueda de la captación de plusvalías, le permite al Municipio la obtención de suelo urbano.

Por último, en el periodo 2013-2015 coincidente con la segunda mitad del primer mandato del intendente Gustavo Melella (UCR-FORJA), el Concejo Deliberante de la ciudad presentó en el periodo 2011-2015 una gran pluralidad en la representación de fuerzas políticas: 1 concejal del Partido Justicialista, 1 concejal de la Unión Cívica Radical, 2 concejales del Movimiento Popular Fueguino, 1 concejal por el Frente para la Victoria y 2 concejales por el Partido Popular. Esto significó cierta complejidad en cuanto al arribo de acuerdos, el tratamiento de temas que el ejecutivo consideró de relevancia, entre otros matices.

Durante el periodo 2013-2015 se genera una batería de normativa local y acciones por parte del estado municipal que evidencian lo que Finck (2016, sin publicar) enuncia como un estado local que juega-con-los-demás-actores, refiriendo a la participación activa del municipio en tanto actor productor de suelo y vivienda y participante en el mercado del suelo. Así lo demuestran las ordenanzas relativas a la producción de suelo urbano y vivienda que representan a más del 60% del total de ordenanzas relevadas para el periodo (un total de 48 ordenanzas). Lo afirmado se corrobora cuando se analiza la distribución de esas ordenanzas de acuerdo a la tipología creada: la mayor cantidad de ordenanzas correspondientes a este subgrupo son relativas a fines habitacionales (creación de terrenos, viviendas, etc.). La mayor cantidad de ordenanzas se concentran en el año 2014 (50% del total de ordenanzas relevadas).

Se destaca de este periodo la creación de una zona especial que incorpora la figura de articulación público-privado que en el mercado de suelo implica la oferta de 1800 lotes destinados a familias con capacidad de ahorro, el desarrollo de nuevas urbanizaciones (suelo y vivienda) a través de programas federales de construcción de viviendas (entre 2012 y 2016 se construyeron 240 viviendas bajo esta modalidad), e iniciativas conexas a la creación de suelo y vivienda como el “Plan de ahorro previo suelo público” (Ord. 3274/2014).

OBJETIVO	DESTINATARIOS	Período 2005-2008	Período 2009-2012	Período 2013- 2015	TOTAL POR DIMENSION
		CANTIDAD			
Desafectación de espacios verdes/públicos.	Obras de servicios públicos, equipamiento comunitario e instituciones públicas.	3	5	4	12
	Regularización de situaciones habitacionales.	1	0	4	5
	Fines habitacionales: >Demanda Individual	0	0	0	0
	>Demanda colectiva(a través de organizaciones de la sociedad civil)	0	0	0	0
	>No específica	0	0	0	0
	Organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas sin fines habitacionales	11	6	11	28
Creación/producción de suelo urbano	Obras de servicios públicos, equipamiento comunitario e instituciones públicas.	0	0	8	8
	Regularización de situaciones habitacionales	1	0	6	7
	Fines habitacionales: >Demanda Individual	2	1	13	16
	>Demanda colectiva(a través de organizaciones de la sociedad civil)	11	0	2	13
	>No específica	3	0	0	3
	Organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas sin fines habitacionales	0	1	0	1
Total por periodo		32	13		

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales. Año. 2016.

Ushuaia, la ciudad del sur.

Tal como se explica en el informe de Asentamientos informales en la provincia de Tierra del Fuego (1991-2013). Informe de investigación, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, entre los años 2000 y 2005 se verifica “una oclusión en el sistema de acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda, siendo ello un escenario propicio para el surgimiento de nuevos asentamientos en la provincia” .En este sentido, durante esos años no se verifican acciones por parte del Estado municipal tendientes a la creación de suelo urbano con fines habitacionales. Esta situación se modifica en el año 2006, con la reapertura del Registro Único de Demanda Habitacional (OM 3131/2006), conjuntamente con la reactivación de las acciones del IPV y la creación del Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva y el Sistema de Acceso Individual (OM 3179/2006) a predios fiscales por el cual se establecen los criterios de adjudicación individual y colectiva de la tierra. Por medio del primer sistema, se adjudicaron tierras preferentemente a cooperativas, sindicatos, y organizaciones civiles a quienes se les entregan lotes de tierras sin servicios con destino a vivienda unifamiliar. Esto resulta clave para comprender y caracterizar el período, ya que en adelante se observará como una constante la firma de convenios entre el ejecutivo municipal y organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, sindicatos, y otro tipo de organizaciones civiles) de adjudicación de tierras con fines habitacionales.

En este contexto durante el periodo 2005-2008 las ordenanzas se enmarcan dentro del tratamiento de la crisis habitacional. Así, se crea el Consejo de Planificación Habitacional cuyos objetivos son “la creación de un órgano de asesoramiento y discusión en todo lo referido a la crisis habitacional, asignación de presupuesto, asignación de predios o soluciones habitacionales con dictámenes no vinculantes”(OM 3042/2006)

Como herramienta municipal se crea el Programa Municipal de Creación de Suelo Urbano cuyo objetivo es la “determinación de indicadores urbanos, regulación de usos, modalidades y operatorias para adjudicación de tierras fiscales afectadas al programa o las que a futuro puedan incorporarse con el fin de producir suelo urbano destinado a vivienda única y permanente para vecinos residentes de la ciudad de Ushuaia”(OM 3085/2006) para poder acceder, las personas tienen que estar inscriptas como postulantes en el Registro de Demanda Habitacional y no deben estar ocupando en forma irregular un espacio público sin autorización.

Además se creó el Programa de Evaluación de la Demanda Habitacional por medio del cual el Ejecutivo Municipal debía constituir un equipo técnico para convocar al empadronamiento de demandantes de soluciones habitacionales por 180 días (OM 3131/2006) y el Convenio de Custodia de Tierras fiscales (OM 3375/2008) que permite al Intendente a otorgar predios fiscales, sin cloacas, en custodia y uso, en áreas que tengan anteproyecto de urbanización aprobado, para el ocupante y sus familias con destino de vivienda unifamiliar.

En el año 2008 se crea el Programa de Módulos de Asentamientos Habitacional, “que tiene como objetivo evaluar y destinar a la solución de situaciones de emergencia socioambiental y habitacional fracciones fiscales o espacios públicos”.(OM 3376/2006) establece el carácter de “excepcional y transitorio, destinado a brindar soluciones a personas o grupos familiares que se encuentren en situaciones de riesgo social, ambiental y/o sanitario” de los Módulos Habitacionales. Más tarde, se permitiría que los habitantes de estos módulos elijan entre aceptar el módulo habitacional como solución definitiva, o aceptar la solución correspondiente según el puntaje obtenido en el Registro Único de Demanda Habitacional. Por otra parte, se registran ordenanzas destinadas a la creación de suelo urbano con fines residenciales (OM 3120/2006 y 3127/2006), y otras que tienen como objetivo la Regularización, urbanización y/o ordenamiento territorial de sectores ocupado de manera irregular. Tal es el caso de algunas hectáreas del Valle de Andorra, y el Barrio Kaupen (OM 3099/2006, 3121/2006, 3242/2007). Por medio de la OM 3421/2008 se crea el sistema de puntaje para los inscriptos en el Registro Único de Demanda Habitacional que además de tener en cuenta situaciones especiales como la existencia de un familiar enfermo, otorga mayor puntaje según se encuentre constituido el matrimonio, la cantidad de hijos, el haber nacido en T.D.F, tener padres y/o abuelos nacidos en T.D.F, la cantidad de años de residencia en la provincia, y en “relación a la conducta cívica”, no haber ocupado territorios fiscales de manera irregular.

Tal como se adelantó en la descripción del período anterior, teniendo como base la implementación del Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva, en el período 2009-2012 se observa una clara tendencia al otorgamiento de predios fiscales con fines habitacionales para construcción de vivienda familiar única y permanente a organizaciones de la sociedad civil. Esto se observa tanto mediante ordenanzas que directamente aprueban la desafectación de tierras, o la autorización al Poder Ejecutivo para la firma de convenios con las mismas. Cabe aclarar que si bien se realizan convenios con algunas cooperativas, la mayor cantidad de desafectaciones o convenios se realizan con

gremios o sindicatos. De esta manera, aquellas personas que se encuentran desocupadas, trabajando de manera informal, o los cuentapropistas, se ven imposibilitados de acceder a la adjudicación de tierras o soluciones habitacionales por este medio.

En este sentido se observan las siguientes ordenanzas municipales: Desafectación de espacios públicos para otorgarlos a organizaciones de la sociedad civil, SUTEF, SAT, Cooperativa 10 de Marzo (OM 3502/2009) ; Realización de convenios para otorgar tierras en el sector de Andorra con fines habitacionales a Cooperativa de vivienda San Carlos SRL, Ayuda Mutua del Personal de Gendarmería Nacional, Cooperativa de Vivienda Submarino Santa Fé, Asociación de Personal Aeronáutico y Asociación Civil Ushuaia nuestra tierra (OM 3703/2010) ; Urbanización de sector Alakalufes para 600 integrantes de diferentes gremios y asociaciones civiles (SUTEF, CADIC)estableciendo indicadores urbanísticos que permiten la construcción de viviendas de baja densidad (OM 3967/2011); convenios con ATE para la construcción 128 viviendas de alta densidad (OM 4059/2011). Finalmente en este periodo se registra una ordenanza que tiene como finalidad “autorizar el Uso de las fracciones de tierras públicas y privadas contempladas en el proyecto presentado por la Empresa “Hotel Ushuaia” (OM 3797/2010).

Durante este último periodo 2013-2015 finaliza el segundo mandato de Federico Sciurano quien fuera electo como intendente en el año 2011 por la UCR (Unión Cívica Radical) y a su vez en el año 2015 se postuló como candidato a gobernador de Tierra del Fuego por el mismo partido político. En este periodo predomina la desafectación de tierras y autorización por parte del Concejo Deliberante para la creación de convenios entre el Municipio y diferentes colectivos, sindicatos, cooperativas y asociaciones civiles para entrega de tierras con fines habitacionales. Cabe destacar que la mayoría de las ordenanzas relevadas tienen tales fines y que predominantemente se efectivizan en el año 2015 previo a la elecciones locales.

En materia de regularización habitacional se registran tan sólo dos experiencias individuales de regularización de situaciones que ya estaban ocupando tierras precariamente en sectores denominados de Bosque Comunal y que finalmente se autoriza la desafectación de los mismos.

En lo que respecta a políticas de creación de suelo se plantea tan solo dos para el sistema de acceso a vivienda a través del Registro de Demanda Habitacional de manera individual. Este sistema consiste en el registro de los ciudadanos que deseen acceder a tierras municipales

con un mínimo de años de residencia y de los cuales están exceptuados aquellos ciudadanos que hayan ocupado terrenos fiscales recientemente.

OBJETIVO	DESTINATARIOS	Período 2005-2008	Período 2009-2012	Período 2013-2015	TOTAL POR DIMENSION
		CANTIDAD			
Desafectación de espacios verdes/públicos.	Obras de servicios públicos, equipamiento comunitario e instituciones públicas.	0	0	1	1
	Regularización de situaciones habitacionales.	3	1	2	6
	Fines habitacionales:				
	>Demanda Individual	2	0	3	5
	>Demanda colectiva (a través de organizaciones de la sociedad civil)	0	6	15	21
>No especifica	0	0	0	0	
	Organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas sin fines habitacionales	0	1	0	1
Creación/producción de suelo urbano	Obras de servicios públicos, equipamiento comunitario e instituciones públicas.	0	0	0	0
	Regularización de situaciones habitacionales	0	0	0	0
	Fines habitacionales:				
	>Demanda Individual	4	0	2	6
	>Demanda colectiva (a través de organizaciones de la sociedad civil)	0	1	0	1
>No especifica	2	0	0	2	
	Organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas sin fines habitacionales	0	1	0	1
Total por periodo		11	10	23	

Reflexiones finales

En el presente trabajo nos propusimos indagar acerca de las políticas de producción de suelo para lo cual en base a la normativa vigente, creamos una tipología que nos permitiera

identificar y clasificar para el periodo de interés cómo se desarrolló esta cuestión en las dos principales localidades fueguinas. Las experiencias de crecimiento y desarrollo urbano diferencial que atravesaron ambas ciudades implicó distinguir al menos dos situaciones promovidas por el estado local: el caso de las desafectaciones de suelo público y aquellas que estaban orientadas a la creación/producción de suelo urbano. Esta primera distinción nos permitió reconocer una serie de hechos diferenciados al interior de cada una de ellas, identificar tendencias prioritarias y entonces arribar a una serie de reflexiones finales que al tiempo que comparan las dos ciudades, también identificará las particularidades propias de cada localidad.

En Río Grande durante todo el periodo, en lo que respecta a la desafectación de espacios verdes que las mismas están destinadas prioritariamente a organizaciones de la sociedad civil y no tienen fines habitacionales. En efecto, las desafectaciones se realizan con el objeto de construcción de espacios recreativos, clubes deportivos, entre otros en manos de estas entidades. Dichas organizaciones son las destinatarias protagonistas de casi todo el periodo en tanto, como se mencionó anteriormente, no sólo fueron receptoras de espacios verdes o públicos a través de la desafectación de los mismos sino también fueron receptoras de la decisión de los adjudicatarios de la primera urbanización municipal, Barrio Chacra XI. En este sentido desde 2005 hasta 2013, si bien se sancionaron numerosas ordenanzas para la adquisición de tierras, las mismas no se materializaron en acciones concretas; este accionar estatal contribuyó a la generación de una “oclusión en el sistema de acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra” lo que desencadenó la actual crisis habitacional de la ciudad (Debia y Lobato, 2014:1) Sin embargo, es a partir de 2013 que el Estado local en Río Grande comienza a producir suelo urbano de manera más consistente y como producto de ello se observa la construcción del Barrio Municipal Los Cisnes y la sanción de ordenanzas relativas a la producción de suelo urbanos que representan más del 60% del total de ordenanzas relevadas para el periodo. De esta manera se observa cómo el gobierno local de Río Grande ha comenzado un camino orientado a la producción de suelo urbano y un rol más activo en las políticas de suelo urbano.

Mientras tanto en la ciudad de Ushuaia se observa que durante todo el periodo prevalece la desafectación de tierras para realizar convenios con organizaciones de la sociedad civil con fines habitacionales donde prevalece la articulación con sectores sindicalizados, haciendo especial énfasis en la generación de convenios para el otorgamiento de tierras en el periodo pre electoral especialmente, brindando tierras en muchos casos sin la garantía de los

servicios de infraestructura, agua, luz y gas y priorizando a sectores que están insertos formalmente en la economía local por sobre aquellos sectores que estaban incluidos en el Registro de Demanda habitacional pero realizan la búsqueda de sus viviendas de manera individual. En lo que respecta a la creación y/o producción de suelo se observa el municipio en este caso no prioriza la política de creación de suelo con fines habitacionales u otros a lo largo de todo el periodo.

Es así que podemos contrastar la hipótesis que ha guiado nuestro trabajo dando cuenta que ambos municipios han dirigido sus políticas urbanas hacia diferentes caminos. El primero hacia la generación de políticas activas de creación de suelo para diferentes fines enfatizando la producción a largo plazo. El segundo, en cambio, ha realizado políticas focalizadas en beneficio de algunos sectores con capacidad de movilización electoral para fines inmediatos, a corto plazo.

Este trabajo nos ha permitido reflexionar acerca de las características de las políticas urbanas de producción de suelo de uso residencial en ambas ciudades de Tierra del Fuego y también, no ha permitido una primer aproximación o caracterización inicial sobre el rol de uno de los actores que interviene en las políticas urbanas: los Municipios de las ciudades fueguinas.

Bibliografía

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 Territorios, núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 55-73. Bogotá, Colombia.

Alcaraz (2015, sin publicar) Tesis de maestría titulada "procesos autogestionario de hábitat popular y políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia" Maestría en Economía Social y Solidaria UNGS.

Debia, Eliana y Lobato, Sabrina (2014). Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en PreAlas Patagonia - VI Foro Sur-Sur – Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo 2014 – El Calafate.

Cao, H. y Vaca, J. (2006). “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. Revista eure (Vol. XXXII, N° 95), pp. 95-111. Chile.

- Carpinetti, N. (2009)** Dinámica migratoria y promoción industrial: la inserción ocupacional después del poblamiento. *Revista Papeles de Población*, vol. 15, núm. 60, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cuenya, B. (2011)** Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *CadernosMetropole* vol. 13 Número 25 p. 185 - 212.; São Paulo. Brasil.
- Finck** (2016, sin publicar) Tesis de maestría titulada “La Política municipal de producción de suelo y vivienda social en la patagonia austral. El caso del municipio de Río Grande, provincia de tierra del fuego, AIAS”. Maestría en desarrollo local, UNSAM.
- Oszlak, O. (1991)** Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano, Humanitas. Buenos Aires. Argentina.
- Pérez, Acerbi, et al (2015)** Asentamientos informales en la provincia de Tierra del Fuego (1991-2013). Informe de investigación, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Pérez, Debía, Lobato et al (2015)**. Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.
- Pérez, P. (1995)** "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, México.
- Reese, E. (2011)**. Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En revista digital Carajillo de la ciudad. Revista digital de Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades. Año 3 – Octubre 2011. Recuperado de http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm