

Ciudades fueguinas en perspectiva comparada: Un análisis de las políticas de producción de suelo durante el periodo 2005-2015.

María Ayelén Martínez y Nadia Finck.

Cita:

María Ayelén Martínez y Nadia Finck (2017). *Ciudades fueguinas en perspectiva comparada: Un análisis de las políticas de producción de suelo durante el periodo 2005-2015. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/446>

El suelo público para qué y para quiénes: distribución de tierras fiscales en Tierra del Fuego (2005-2015)

Mg. Martínez, Ayelén

Mg. Finck, Nadia

Lic. Lobato, Sabrina

Lic. Moreno Russo, Fernanda

Eje Temático: Sociología urbana

Mesa 75: Territorios, políticas habitacionales y centralidades urbanas

Universidad Nacional de Tierra del Fuego

amartinez@untdf.edu.ar, finck@untdf.edu.ar, slobato@untdf.edu.ar

mfmoreno@untdf.edu.ar

RESUMEN

Este trabajo se inscribe en las discusiones en torno a la perspectiva de la producción social del espacio urbano. Se propone analizar las políticas de producción de suelo urbano en las ciudades de Río Grande y Ushuaia (Provincia de Tierra del Fuego AeIAS). A partir de los procesos de descentralización institucional de los últimos veinte años, los municipios argentinos se han posicionado como actores cruciales en la producción de suelo urbano; así, indagaremos acerca de las características de la política de distribución de tierras fiscales a escala local para fines habitacionales en el período 2005-2015. Dicho recorte se sustenta en que allí se manifestaron una serie de procesos que dieron cuenta de una situación habitacional acuciante: tomas masivas de tierras, incremento sostenido del déficit habitacional, la sanción de normativas de emergencia urbano-ambiental, entre otros. La metodología de trabajo se asienta en el análisis documental de fuentes secundarias constituidas por las ordenanzas municipales, las Cartas Orgánicas de cada ciudad, entre otras. En el marco de este análisis descriptivo y exploratorio, se creó una tipología que permite identificar y clasificar el desarrollo de la distribución de tierra fiscal con fines residenciales en las dos principales localidades fueguinas, identificando tendencias y particularidades del accionar público.

Palabras clave: suelo urbano, políticas de suelo, estado local

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. Es así que en esta ponencia se examinarán las políticas de producción de suelo urbano en las ciudades de Río Grande y Ushuaia (Provincia de Tierra del Fuego AeIAS), donde a través de un análisis descriptivo y exploratorio, se expondrá una tipología que permite identificar y clasificar el desarrollo de la distribución de tierra fiscal con fines habitacionales en las dos principales localidades fueguinas, identificando tendencias y particularidades del accionar público, durante el período 2005-2015.

El Estado en sentido amplio, como resultado de relaciones de fuerza, de consenso y coerción constituye un actor central en la configuración del espacio urbano¹. En este sentido, a través del conjunto de políticas urbanas, es posible observar la cristalización de un proyecto de sociedad y la concepción más o menos democrática del derecho al espacio urbano²

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. Es 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”³.

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.⁴ Como afirma Blanco⁵ “la materialización de

¹ Topalov, Ch. *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Méxic: Edicol.1979.

² Oszlak, O. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires. Argentina. Humanitas. 1991.

³ *Ibidem*.

⁴ Cuenya, B. “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. *Cadernos Metropole* vol. 13 Número 25 p. 185 - 212.; São Paulo. Brasil. 2011.

⁵ Blanco, J. “Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico”. En Fernández Caso, M.V. – Gurevich, R. (coord). *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*. Buenos Aires, Biblos. 2007, Pp.55.

las prácticas sociales, la apropiación y transformación de la naturaleza, la articulación del espacio con las demás instancias de la totalidad social se dan en el marco de un sistema de normas: un conjunto de regulaciones que organizan el funcionamiento de un territorio”, así, el territorio se normativiza para garantizar unas u otras actividades, para lograr unos u otros efectos. En conjunto con los poderes legislativos locales, los municipios gestionan el suelo urbano a través de la regulación de 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, que puede tener un destino individual o colectivo. En este sentido, este trabajo pretende indagar sobre el rol del estado municipal de las principales ciudades de Tierra del Fuego.

Entenderemos aquí por *producción de suelo urbano* aquellas acciones municipales que se orienten a la disponibilidad de tierra urbanizable para el uso habitacional. La disponibilidad de tierras se garantiza con la incorporación de suelo al dominio del Estado Municipal al menos por dos mecanismos: la *compra o adquisición* de tierra y la *desafectación*, es decir, la reasignación de uso al suelo que ya se encuentra en el dominio público. En ambos casos se trata de acciones tendientes a proporcionar alternativas de acceso al suelo urbano o bien de resolver situaciones en conflicto con la normativa vigente, afectando el acceso al suelo o al hábitat de las familias. Estas acciones pueden ser de carácter individual o colectivo.

La estrategia metodológica que guía este trabajo es la combinación de un análisis exploratorio y descriptivo. La unidad de análisis está constituida por las políticas de producción de suelo urbano, específicamente aquellas orientadas a la distribución de tierra fiscal con fines habitacionales en las ciudades de Ushuaia y Río Grande a través de la compra o adquisición y de la desafectación de tierras para el uso de suelo urbano con fines habitacionales. 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. La metodología de trabajo se asienta en el análisis documental de fuentes secundarias constituidas por las ordenanzas municipales, las Cartas Orgánicas de cada ciudad, Censos de Población, Hogares y Vivienda, 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. A partir de estas definiciones desarrolladas, se analizó la normativa relevada en base a la modalidad implicada en la disponibilidad de suelo urbano para el uso habitacional (desafectación o compra/adquisición de tierra para urbanizar), clasificadas según el fin al que están orientadas: regularización de situaciones habitacionales, la satisfacción del acceso al

suelo (individual, colectiva o sin especificar).

1. Caracterización de la dinámica demográfica de Tierra del Fuego y la configuración urbana de Río Grande y Ushuaia.

El crecimiento y la dinámica de la población de la provincia de Tierra del Fuego presentan algunos rasgos particulares que la distingue del comportamiento agregado a nivel nacional. Estas particularidades están ligadas al inicio del régimen de promoción económica (de carácter fiscal y aduanero sancionado mediante Ley Nacional N°19640) en la década del '70, cuyo propósito principal era lograr el poblamiento de la provincia que hasta entonces contaba con 13.527 habitantes. A partir de entonces, adquirió el mayor ritmo de crecimiento del país contando en el 2010 con un total de 127.205 personas. Otro 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%.

La conjunción de ambos hechos (el elevado crecimiento poblacional y el carácter eminentemente urbano de la población de Tierra del Fuego AIAS), inevitablemente repercuten en la disponibilidad de viviendas, infraestructura de servicios básicos, equipamientos e ineludiblemente suelo servido para tales fines. Un indicador que da cuenta de esta situación es la evolución del régimen de tenencia en la cual se advierte un incremento de los hogares no propietarios de 68% en 2005 a 55% en 2015 y un incremento de los inquilinos, de 17% en 2005 a 30 % 2015 según los datos arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares. En este sentido, la disociación entre ritmo de crecimiento poblacional, la desregulación del mercado de suelo urbano y el conjunto de políticas de vivienda tradicionales⁶ no lograron atender la demanda de tierra y vivienda produciendo como resultado que “la necesidad social de acceso a una vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las problemáticas más acuciantes de la provincia”⁷

Entendemos que es menester incorporar unas breves notas respecto del despliegue del sistema político institucional fueguino para comprender las particularidades de este territorio. Tierra del Fuego fue Territorio Nacional hasta 1990 cuando se sanciona la Ley Nacional N° 23.775 que da

⁶ Maldonado, M. “¿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)”. En *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy y Cambridge, Massachusetts. 2007.

⁷ Pérez, Debía, Lobato et al. *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, Pp.2.

origen a su provincialización y habilita la sanción de la Constitución Provincial en 1991. Por su parte, los municipios son preexistentes al estado provincial; las comisiones de fomento se crean en Ushuaia en el año 1921 y en Río Grande en el año 1928. En 1970 una ley territorial (N° 72) reconoce los ejidos de ambas localidades y en 1984 mediante una nueva ley territorial (N° 236) establece que “corresponde a las municipalidades el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales del territorio nacional”⁸ Esta situación conlleva, a una particular configuración del entramado político institucional fueguino con importantes consecuencias, por ejemplo, en términos del robustecimiento de las autonomías municipales incluso antes de la reforma constitucional argentina de 1994.

En lo que respecta a la caracterización de las ciudades teniendo en cuenta su crecimiento poblacional, es importante destacar que en cuanto a políticas urbanas, la configuración de ambas ciudades se ha dado por una combinación del accionar estatal a nivel multiescalar, donde los tres niveles de Estado (local, provincial y nacional) han desplegado intervenciones en el territorio muchas veces en el marco de tensiones. Por otro lado, no podemos desconocer la gran incidencia de la autoproducción del hábitat que también ha signado el desarrollo urbano sureño.

El acceso a la vivienda en estas localidades estuvo determinado principalmente por 1) la distribución de tierras a cargo de los diferentes estados (primero del territorio nacional, luego municipal), 2) el accionar autogestivo de las familias que se fueron radicando en las localidades, 3) la política habitacional del Instituto Provincial de Vivienda (anteriormente denominado Instituto Territorial de Vivienda) desde los años 70’ en lo que fueran las acciones del FONAVI y 4) el mercado de tierras organizado a partir de las actividades económicas que se desplegaron en las ciudades.

La modalidad de acceso al suelo urbano a partir de acciones autogestivas (tomas de tierras organizadas de forma colectiva o individual), adquiere un matiz especial puesto que se materializa en una práctica o modalidad donde primero se ocupa y luego se urbaniza⁹ (Reese, 2011). Esta práctica es una constante desde los comienzos de ambas ciudades que crecieron al calor de la autoproducción del hábitat por parte de los ciudadanos, ya sea, como afirman Debia y Lobato¹⁰ por la ocupación de tierras fiscales con títulos de posesión, por cesión de palabra, o de manera irregular.

⁸ Ley Territorial 236, Artículo 1, TDF AIAS, 1984.

⁹ Reese, E. *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Recuperado de http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm. 2011.

¹⁰ Debia, E.y Lobato, S. “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 El Calafate. 2014 –

Un cambio sustancial en la administración y distribución de la tierra en los ejidos municipales se produjo en el año 1996, cuando 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.

En el caso de Río Grande, una de las características de la configuración urbana, 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 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. Luego, la ciudad comienza a expandirse, por un lado, hacia el sur en base a la lógica de la necesidad¹¹ con tomas de tierras y el surgimiento de nuevos barrios en asentamientos, y por otro, hacia el oeste preponderantemente por la lógica de lo público a partir de urbanizaciones públicas de carácter provincial-nacional, municipal y municipal-nacional. Por su parte, las grandes obras de infraestructura y la autorización de nuevas urbanizaciones privadas previas a la sanción del Código de planeamiento urbano (2011), se localizaron en la zona norte de la ciudad¹².

Una de las características del desarrollo urbano de la localidad de Ushuaia, radica en lo que Alcaraz¹³ identifica como la consolidación de un perfil turístico- hotelero de alta gama desde el año 2000 que, por un lado priorizó en el acceso al suelo urbano, los intereses de los desarrollos inmobiliarios antes que la demanda de suelo para uso residencial. Por otro lado, y en consideración del paisaje como valor turístico, también desde ese año, se implementan una serie de normativas a escala local (como por ejemplo, la Ordenanza Municipal 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 el año 2002 la ciudad de Ushuaia dicta su Carta Orgánica Municipal, en la cual define

¹¹ Pirez, P. “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Ciudades*, n. 28, pp. 8-14. México. RNIU.1995.

¹² Finck, N. *Políticas municipales de producción de suelo y vivienda: el caso del municipio de Río Grande (Pvcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS))* (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.2016.

¹³ Alcaraz (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.2015.

diferentes criterios que impactan en la configuración y ordenamiento de la ciudad. Por un lado afianza su carácter de ciudad turística fijando prioridad a políticas que la consoliden como “Ciudad más Austral del Mundo” y “Puerto y Puerta de Entrada a la Antártida”¹⁴. A su vez, la norma, al igual que la Carta Orgánica de Río Grande (sancionada en el año 2006), establece parámetros con respecto al ordenamiento territorial que en el caso de Ushuaia, lo fija como de carácter exclusivo del Municipio¹⁵

A su vez en la ciudad de ciudad se despliegan una serie de políticas explícitamente restrictivas en el acceso al suelo urbano que, aunque se desarrollaron con anterioridad al periodo de análisis de este trabajo, entendemos que impactaron directamente en la posterior configuración de la ciudad. En este sentido cabe mencionar que en el año 1999, por decreto del Ejecutivo Municipal se cerró la Subsecretaría de Tierras encargada del registro y planificación de la demanda habitacional de la ciudad de Ushuaia, hecho que se prolongó a lo largo de diez años.

Por otro lado, en el mismo año, el registro de demanda habitacional estableció un particular régimen de adjudicación de tierras por medio de un sistema de puntos asignados con las siguientes características: “quien hubiere ocupado un terreno de forma ilegal, tendría una asignación de -20 puntos, quien tuviere familiares nacidos en la provincia según establece ordenanza municipal en relación a su vinculación con el territorio (padres, abuelos nativos fueguinos) tendría hasta un total 25 puntos”¹⁶ ejerciendo así privilegios de acceso a tierras a los nativos de la ciudad y penalizando a quienes ocuparon terrenos irregularmente. Sin embargo esta ordenanza fue recientemente modificada en el año 2016 luego de diferentes debates públicos realizados con la actual gestión de gobierno, encabezada por el Intendente Vuoto (Frente Para la Victoria).

2. Estados locales frente a la cuestión urbana en el periodo 2005-2015

Entre los años 2000 y 2005 se verifica en Tierra del Fuego “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”¹⁷. A partir de las tomas masivas de tierras que se sucedieron tanto en Río Grande como en Ushuaia, la cuestión urbana devino en una cuestión socialmente problematizada¹⁸ ingresando a la agenda pública a nivel provincial y local.

¹⁴ Carta Orgánica Municipal, Art. 21 2002.

¹⁵ “Ejerce, con carácter pleno, irrenunciable e indelegable, las acciones relativas a planificación territorial y urbana y de protección ambiental (...): el uso adecuado de los predios y la regulación y coordinación de las atribuciones urbanísticas de la propiedad de los mismos (...)” Carta Orgánica Municipal, 2002, Art. 49, Inc. 2.

¹⁶ Ordenanza municipal 3421/08, art. 13 inciso a, 2008.

¹⁷ (Pérez et al., 2015).Op.cit.

¹⁸ Oszlak, O. “Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y

Sin embargo, el período no es homogéneo en cuanto al rol del estado local respecto de la problemática habitacional. En efecto reconocemos que, en el caso de Río Grande, hasta 2010 se produjo una serie de herramientas, aunque no todas se vieron materializadas en el territorio. Uno de los hechos más destacados de este recorte (2005-2010) es la sanción de la Carta Orgánica de la ciudad que estipula como competencias del Municipio, entre otras, la elaboración e instrumentación de acciones que permitan disponer de tierras en forma permanente para ejecutar planes, programas y proyectos en el territorio municipal (Carta Orgánica Municipal, art. 60). Se generaron también otras herramientas innovadoras como la creación de la Dirección Municipal de Vivienda mediante ordenanza (Ordenanza N° 2243/06), aunque nunca se cristalizó ni en la estructura ni en el presupuesto municipal. Por otro lado vemos que desde 2011 y hasta 2015 se sancionaron y pusieron en marcha una serie de acciones tendientes a atender distintas aristas de la problemática: entre otras, se sancionaron los códigos de planeamiento y tributario (que dotó al municipio de varios instrumentos para intervenir en el plano urbano y habitacional), se desarrollaron barrios de gestión municipal (a través del Programa de Integración Sociocomunitaria) y se crearon zonas de interés público - privado y de interés social para el desarrollo de proyectos específicos.

En el caso de la ciudad de Ushuaia a partir del año 2005, a la par del avance de algunos emprendimientos hoteleros, la autoproducción del hábitat tuvo una explosión a partir del desarrollo de nuevos asentamientos ubicados en la ladera de la montaña, seguido de un proceso de organización en torno a las demandas de urbanización y adquisición de servicios básicos a través de la acción colectiva denominada Foro Social Urbano (espacio de confluencia de diferentes sectores que habían sido tomados y nucleados en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)). Es así que también podemos identificar para la ciudad de Ushuaia, un primer período 2005-2010 donde el estado local plantea una serie de herramientas para descomprimir las tensiones que derivaron de la aguda crisis habitacional en la que se encontraba. Una primera acción en el año 2006 fue la apertura del Registro Único de Demanda Habitacional conjuntamente con la creación del Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva y el Sistema de Acceso Individual a predios fiscales por el cual se establecen los criterios de adjudicación individual y colectiva de la tierra.

En el año 2006 también se ejecuta 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”¹⁹. 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 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”²⁰ 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”²¹ 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.

En el periodo 2011-2015, en cambio, prevalece la desafectación de tierras con fines habitacionales como única política para generar soluciones a la demanda habitacional. Es de suma relevancia destacar en este aspecto, que las desafectaciones de suelo con fines habitacionales se realizaron en su enorme mayoría orientadas a resolver las demandas colectivas, protagonizadas por sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

3. Suelo urbano con fines residenciales: elaboración de una tipología para el análisis comparado.

Los estados locales fueguinos, como fue mencionado anteriormente tienen la potestad delegada de sancionar normativa con alcance sobre su ejido (ordenanzas municipales) para el ordenamiento territorial y la planificación urbana en el marco del plexo normativo en su conjunto (Constitución Provincial y Cartas Orgánicas). En ese sentido, tienen la autoridad para crear suelo urbano mediante la asignación de usos y su distribución definiendo las condiciones y destinatarios del mismo.

Para ello a partir del relevamiento del conjunto de ordenanzas del periodo 2005-2015 construimos metodológicamente una tipología que nos permitiera contar con elementos para dar cuenta del accionar de los municipios en materia de producción de suelo urbano con fines residenciales.

Dicha tipología se conformó en base a las modalidades de creación de suelo urbano entendiendo que la producción del mismo se puede realizar a través de dos mecanismos anteriormente

¹⁹ Ordenanza Municipal 3131/06. A través de la Ordenanza Municipal 3421/08 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 Tierra del Fuego, tener padres y/o abuelos nacidos en Tierra del Fuego, la cantidad de años de residencia en la provincia, y en “relación a la conducta cívica” no haber ocupado territorios fiscales de manera irregular.

²⁰ Ordenanza Municipal 3376, 2008.

²¹ Ibidem.

mencionados: **1. La desafectación de espacios verdes o 2. La compra y/o adquisición de tierras para urbanizar**²² Entendemos como desafectación a 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. En cuanto a la compra y/o adquisición de tierra para urbanizar, entendemos que el estado local puede comprar tierra para urbanizar o adquirirla a través de la incorporación de áreas suburbanas al ejido municipal a través de los cambios de uso de suelo o por permuta con distintos tipos de propietarios²³.

A su vez ambas modalidades serán clasificadas según el destino de las mismas ya sea para la regularización de situaciones habitacionales o para fines habitacionales a través de la demanda individual, colectiva o sin especificar. De esta manera, nos encontraríamos frente a doce maneras de administrar-acceder al suelo en las localidades de estudio:

	Destinatarios	Disponibilidad de suelo urbano destinado a fines habitacionales		
		Incorporación de suelo urbanizable		Desafectación
		Compra	Adquisición	
Regularización	Individual	1	2	3
	Colectiva	4	5	6
Traslado de dominio al uso privado	Individual	7	8	9
	Colectiva	10	11	12

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

²² Existe una tercera submodalidad: aquella operatoria que establece la incorporación de tierra que el municipio incorpora a su Banco de Tierra en el marco de la aplicación del instrumento de “contribución por mejoras” que exige un porcentaje de tierras (o servicios) para el caso de nuevos desarrollos (Artículos 49 al 54 de la Ordenanza Municipal 2934/2011, Código tributario municipal). En este estudio no fue incorporada en tanto la operatoria no implica la sanción de una ordenanza municipal.

²³ Morales Schechinger, C. *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. 2007.

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 destinado a ser transferido a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).

Tipo 12. Suelo urbanizable incorporado a partir de la modalidad de desafectación destinado a ser transferido a colectivos (personas jurídicas, grupos de hecho, etc.).

3.1 Crear suelo urbano: el mecanismo de desafectación de suelo público para destinarlo al dominio privado

Si comparamos ambas ciudades, el mecanismo de desafectación tiene un carácter distinto en cada una de ellas (Tipos 3, 6, 9 y 12). Para el caso de de Río Grande las desafectaciones de tierras públicas con fines habitacionales, se reducen, de acuerdo al relevamiento realizado, a cinco experiencias en todo el período, cuatro de las cuales se producen en el periodo 2011-2015.

En los casos relevados, predominaron las acciones tendientes a la regularización de situaciones habitacionales como por ejemplo la inclusión de barrios en el Programa de Mejoramiento de Barrios de Nación en el primer subperíodo (Tipo 3). Por otro lado en el segundo subperíodo, las desafectaciones responden a tres situaciones distintas. En relación a urbanizaciones espontáneas aunque solo se trató de dos casos, la desafectación de espacios verdes se realizó para la regularización dominial en el caso de las tierras que comprenden las urbanizaciones espontáneas emergentes en el periodo (Tipo 6); en relación a situaciones irregulares individuales, que también alcanzó solo a dos experiencias (Tipo 3), se trató de la resolución de hechos puntuales cuyas construcciones avanzaron sobre el espacio público.

En el caso de la ciudad de Ushuaia, la desafectación de tierras municipales signada, como ya adelantamos, por la operatoria diferencial entre Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva y el Sistema de Acceso Individual a predios fiscales posee características específicas y distintivas. Por medio del primer sistema, se adjudicaron, a través de **la desafectación** (Tipo 12), tierras preferentemente a cooperativas, sindicatos, y organizaciones civiles a quienes se les entregan lotes de tierras sin servicios con destino a vivienda unifamiliar a lo largo de todo el período relevado 2005-2015 (21 con fines habitacionales para la demanda colectiva). Esto resulta clave para distinguir las políticas del gobierno local, que de 2007 a 2015 contó con una intendencia del mismo signo político y encabezada por el mismo intendente electo en dos mandatos consecutivos. Sin embargo podemos observar que durante el primer período 2005-2010 se desafectaron cuatro espacios con fines habitacionales a organizaciones de la sociedad civil, mientras que en el período 2011-2015 esta cifra asciende exponencialmente a diecisiete desafectaciones (Tipo 12). A partir de ello se observará una política constante de firma de convenios entre el ejecutivo municipal y organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, sindicatos, y otro tipo de organizaciones civiles) adjudicación de tierras con fines habitacionales.

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.

Por otro lado, es menester resaltar que si bien se creó el Convenio de Custodias de Tierras Fiscales que permitía al gobierno local 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 (es decir, una acción en pos de la satisfacción de la demanda individual) (Tipo

9), la mayoría de las ordenanzas relevadas durante este periodo respecto a la desafectación de tierras tienen como destino la satisfacción de la demanda colectiva (Tipo 12) por sobre la individual. Estas acciones se efectivizaron, predominantemente, en el año 2015 previo a las elecciones generales en la que se disputaron todos los cargos electivos provinciales y municipales y donde el intendente de entonces decide postularse a gobernador de la provincia de Tierra del Fuego.

En materia de desafectaciones con fines de regularización habitacional para el periodo 2011-2015 se registran tan sólo dos experiencias individuales de regularización de situaciones que ya estaban ocupando tierras de manera precaria en sectores denominados “Bosque Comunal” y que finalmente se autoriza la desafectación de los mismos. Estas corresponden al Tipo 3 de nuestra tipología construida.

A partir del análisis realizado se puede observar que, en la ciudad de Ushuaia, como se observa en el Gráfico 1 (Ver Anexo) durante este período las desafectaciones estuvieron orientadas más hacia fines habitacionales a través de la satisfacción de la demanda colectiva (mediante algún tipo de organización de la sociedad civil) y en una menor cantidad a la demanda individual. Si bien en ambas ciudades existieron sólo dos casos de regularización de situaciones ya dadas, el caso de Ushuaia es notorio, no solo en número, sino también en el hecho de que la desafectación realizada para su distribución se ejecuta deslindando la urbanización en los destinatarios de las acciones estatales locales.

3.2. Crear suelo urbano a través de la compra y/o adquisición de tierras.

Respecto a la producción de suelo urbano a través de la compra y/o adquisición de tierras en Río Grande, encontramos que en el subperíodo comprendido entre los años 2005 y 2010 se crea el primer barrio municipal denominado Chacra XI; el mismo consistió en un loteo de tierra a través de la creación de suelo urbano por medio del cambio de uso en la zonificación (Tipo 8). Si bien la gran mayoría de los adjudicatarios fueron los inscriptos en el padrón de tierras municipal, cerca del 40% de los lotes fueron otorgados mediante ordenanza a organizaciones de la sociedad civil tales como sindicatos y asociaciones gremiales quienes firmaron convenios con la Municipalidad y se constituyeron en los encargados de decidir los adjudicatarios de dichos lotes (Tipo 11).

En el año 2009 se realiza un nuevo canje por un polígono ubicado en la zona oeste de la ciudad, donde luego de 2013 se inicia un proceso de construcción de un barrio de vivienda terminada de gestión municipal en el marco del Programa de Integración Sociocomunitaria (Secretaría de vivienda de la Nación). El resultado de ello fueron 120 viviendas y 120 lotes individuales destinados a satisfacer parte de la demanda de habitantes inscriptos en el registro municipal de

tierras. Esta experiencia también se corresponde con el tipo 11. En el mismo segundo periodo encontramos otras experiencias ligadas a procesos de urbanización donde el Estado local, articulando con organizaciones sindicales principalmente promueve nuevos desarrollos habitacionales (ATE, 400 lotes).

En definitiva podemos concluir que en lo que respecta a la modalidad de producción de suelo urbano a través de la compra y/o adquisición de tierras durante el primer subperiodo (2005-2010) encontramos que dicho accionar estatal estuvo orientado en gran medida hacia la satisfacción de la demanda colectiva; situación que difiere con el segundo subperiodo (2011-2015) ya que aquí la producción de suelo urbano estuvo orientada a la satisfacción de la demanda individual a través de diferentes mecanismos (vivienda terminada, lote con servicios). , evidenciando una diversificación de las políticas de suelo y vivienda por parte del municipio, como se observa en el Gráfico 2, entre otros, primer barrio municipal (suelo y vivienda terminada), de 120 viviendas y 120 lotes con servicios excepto red de gas natural y urbanizaciones público-privadas (1500 lotes con servicios).

Por su parte, en la ciudad de Ushuaia, observamos que la modalidad de creación de suelo urbano a través de la compra y/o adquisición de tierras estuvo más orientado a la satisfacción de la demanda individual que a la colectiva. Esto se destaca fundamentalmente en el primer subperiodo 2005-2010, donde se observan cuatro casos en este sentido, y ninguno con el objetivo de satisfacer la demanda colectiva. La misma tendencia continúa en entre los años 2010-2015, aunque un tanto atenuada ya que se registraron dos medidas destinadas a la creación de suelo para satisfacer la demanda habitacional de tipo individual, y solo una a la demanda colectiva. Lo observado en este apartado contrasta fuertemente con lo registrado anteriormente acerca de las políticas de desafectación de tierras, las cuales estaban claramente orientadas a la satisfacción de la demanda colectiva de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

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 a los fines de identificar tendencias que pudieran caracterizar la política fueguina de disponibilidad de suelo urbano. 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 urbanizable y aquellas que estaban orientadas a crear la disponibilidad de suelo urbano (compra/adquisición de tierra urbanizable). La modalidad

implicada en la disponibilidad de producción de suelo urbano para el uso habitacional 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 observamos que durante todo el periodo, la modalidad de producción de suelo urbano a través de la desafectación de espacios verdes estuvo destinada a la regularización de situaciones habitacionales. En cambio si nos centramos en la modalidad de producción de suelo urbano a través de la compra y/o adquisición de tierras, se observa que durante el primer subperiodo (2005-2010) la misma estuvo orientada a fines habitacionales, en una gran proporción, específicamente a la satisfacción de la demanda colectiva; esto se evidencia en que las organizaciones de la sociedad civil tales como sindicatos fueron receptoras de la decisión de los adjudicatarios de la primera urbanización municipal, Barrio Chacra XI. Esta situación cambia radicalmente en el subperiodo siguiente (2011-2015) en tanto se priorizaron acciones tendientes a satisfacer la demanda individual como por ejemplo el Barrio Los Cisnes. Cabe resaltar que hasta el año 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 ciudad²⁴ 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 disponibilidad de suelo urbanizable a través de la adquisición/compra 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 subperiodo 2011-2015 y específicamente durante el año 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

²⁴ (Debia E.y Lobato S. 2014). Op. Cit pp. 1.

individual. En lo que respecta a la compra y/o adquisición de suelo se observa que dicha modalidad no es predominante durante todo el periodo; sin embargo es importante resaltar que las escasas acciones en la materia están orientadas a la satisfacción de la demanda individual con fines habitacionales.

Es así que podemos contrastar la hipótesis que ha guiado nuestro trabajo dando cuenta que ambos municipios han dirigido sus políticas de producción de suelo urbano hacia diferentes caminos. Mientras que en Río Grande la modalidad predominante de producción de suelo urbano es la compra y/o adquisición de tierras para urbanizar destinada a la satisfacción de la demanda individual, en la ciudad de Ushuaia la modalidad predominante es la desafectación de espacios verdes y/o públicos destinada a la satisfacción de la demanda colectiva.

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, nos 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. Entendemos que la norma, es un producto emergente de ciertas relaciones sociales en las que participan visiones, lógicas e intereses en tensión. En este sentido, preguntarse por las condiciones de posibilidad de la emergencia de tales normas pareciera constituir un nuevo eje de indagación de futuras investigaciones.

5. Bibliografía

Blanco, J. “Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico”. En Fernández Caso, M.V. – Gurevich, R. (coord). *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*. Buenos Aires, Biblos. 2007.

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.tcptdf.gob.ar/wp-content/uploads/Carta-Organica-Municipal-Ushuaia-Tierra-del-Fuego.pdf> .2002.

Debia, E. y Lobato, S. *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.2014.

Finck, N. *Políticas municipales de producción de suelo y vivienda : el caso del municipio de Río Grande (Pvcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS))* (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. 2016.

Morales Schechinger, C. *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. 2007.

Página Web del Concejo Deliberante de la ciudad de Río Grande:

<http://www.concejoriogrande.gov.ar/>

Página Web del Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia:

Oszlak, O. “Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes”. Doc. CEDES, *Serie Estudios Sociales*, N°2, Buenos Aires. 1976

Oszlak, O. y O’Donnell, G. “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). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. 2011.

Pérez, V.; Debia, E.; Lobato, S. et al. “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. 2015.

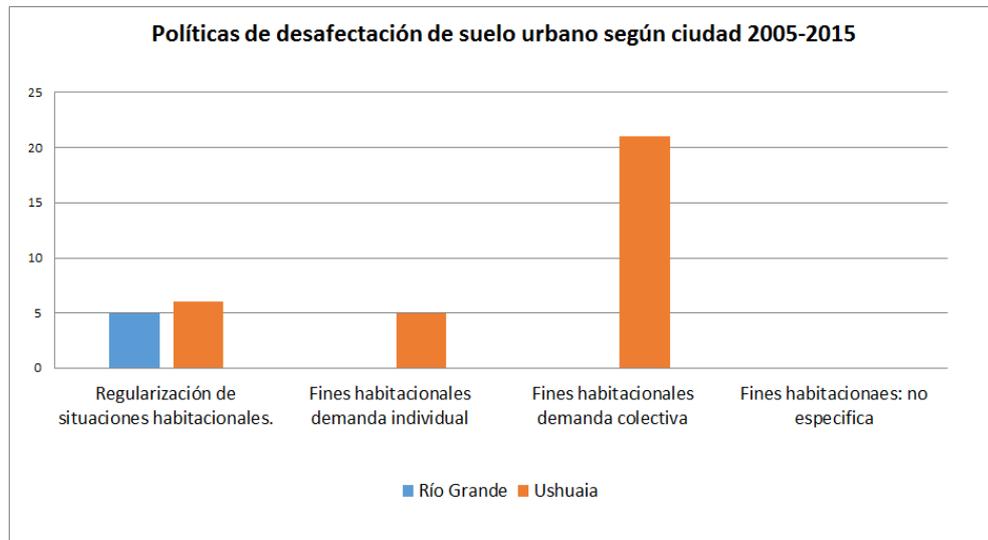
Pirez, P. “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Ciudades*, n. 28, pp. 8-14. México. RNIU.1995.

Reese, E. *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Recuperado de http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm. 2011.

Topalov, Ch. *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.1979.

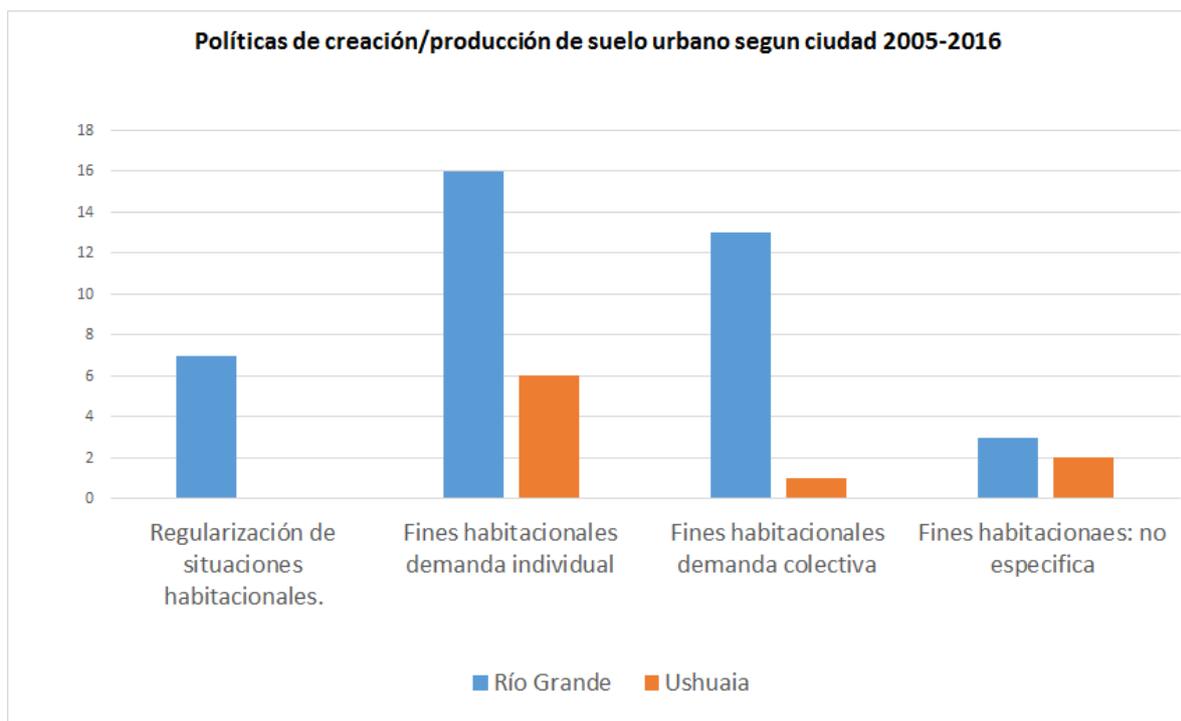
ANEXO 1: Gráficos

Gráfico 1: Políticas de desafectación de espacios verdes y/o públicos según ciudad (periodo 2005-2015)



Fuente: Elaboración propia en base ordenanzas municipales relevadas.

Gráfico 2: Políticas de creación/producción de suelo urbano según ciudad (período 2005-2015)



Fuente: Elaboración propia en base ordenanzas municipales relevadas.