

Promoción Industrial e Informalidad urbana en Tierra del Fuego: análisis histórico comparativo¹

Paraguayan (in) formal settlements: response to restrictions on access to urban housing

Lucía Fank²

lucia.fank@gmail.com

Recibido: 29 de julio de 2019

Aceptado: 25 de noviembre de 2019

Resumen: La presente investigación busca comprender la producción informal de ciudades de Tierra del Fuego a partir del inicio de la promoción industrial en 1972 (Ley N° 19.640). Tras la aplicación del régimen fiscal planteado por el Estado Nacional como estrategia para el desarrollo del territorio más austral de Argentina, se produjeron grandes migraciones hacia la región. Comenzó un acelerado proceso de expansión de los núcleos poblacionales, que bajo escasas condiciones de planificación urbana, se transformaron en un lapso de 40 años en ciudades intermedias de gran complejidad urbano-ambiental. El desmedido crecimiento generó dificultades a los gobiernos locales para la gestión urbana, y provocó la puja de intereses entre distintos actores que buscaron acceder al suelo urbano.

Se aplica un diseño metodológico mixto, basado en la triangulación de estrategias cualitativas y cuantitativas según la instancia de aproximación, complementadas transversalmente con el análisis espacial como principal fuente primaria de información.

Frente a un impacto homogéneo de las políticas aplicadas, se produjeron en las ciudades fueguinas similares condiciones iniciales de expansión urbana, verificándose gran crecimiento de la informalidad en el acceso al hábitat. Las condiciones geográficas, las características de propiedad de la tierra, la relación con la industria, así como las capacidades de planificación urbana de cada ciudad, fueron factores claves para definir un mayor crecimiento informal en Ushuaia que en Río Grande. Se busca generar información sobre el estado de la problemática y sus causas históricas, que sirva de base para la

1 La presente investigación forma parte del avance Doctoral realizado en el marco del Doctorado en "Estudios Urbanos y Regionales". BAUHAUS UNIVERSITÄT- UNC

2 Instituto de Humanidades. CONICET-UNC. BAUHAUS UNIVERSITÄT, Weimar, Argentina

formulación de políticas urbanas y habitacionales adecuadas a la región.

Palabras Claves: Promoción industrial; Procesos de expansión urbana; Informalidad urbana; Políticas urbano- habitacionales.

Abstract: This research seeks to understand informal production of cities in Tierra del Fuego since the industrial promotion beginning in 1972 (Law No. 19.640). After the application of a fiscal regime proposed by the National State as a strategy for the southernmost-territory of Argentina development, large migrations occurred to the region. This resulted in the beginning of an accelerated process of urban centers expansion, within a framework of poor urban planning, abandoned their former character of small towns and resulted in a lapse of 40 years in intermediate cities, showing great complexity in urban-environmental terms. This situation brought difficulties to local and regional governments for urban management, and generated the bidding of interests among different actors that sought to urban land access.

A mixed methodological design is applied, based on the triangulation of qualitative and quantitative strategies according to the approach, complemented transversally with the spatial analysis as the main primary source of information.

Faced with an homogeneous impact of the policies applied, similar urban conditions of urban expansion occurred in the cities, verifying great growth of informality in habitat access. The geographical conditions, the characteristics of land ownership, the relationship with the industry, as well as the urban planning capabilities of each city, were key factors in defining greater informal growth in Ushuaia than in Rio Grande. This research aims to generate information on the state of the problem and its historical causes, which serves as a basis for the formulation of urban and housing policies appropriate to the region.

Key Words: Industrial promotion; Urban expansion processes; Urban informality; Urban-Housing Policies

1. Introducción

La informalidad urbana es un fenómeno característico y creciente en las ciudades latinoamericanas (Fernandes, 2016), asociado a procesos de urbanización que tienen lugar por fuera de los canales formales, en la que normalmente son los propios usuarios de la ciudad quienes la producen material e inmaterialmente. En la informalidad urbana referida al acceso al hábitat (Herzer et al., 2014), en tanto proceso llevado a cabo por un sujeto/agente promotor (Calderón, 1999; Jaramillo, 2006), la tarea política al decir de Harvey (2012) de hacer Ciudad, se desplaza al control comunitario.

La producción informal de ciudad se intensificó en Latinoamérica con el proceso de reestructuración global del capital iniciado en la década del '70 (Herzer et al., 2014), asociada a procesos de urbanización acelerada en muchas ciudades que no contaban con la infraestructura ni la capacidad técnica y/o políticas para afrontarlos. En este contexto, las mismas han crecido por expansión bajo condiciones desiguales en función de su inserción en la economía global y regional. Al interior de ellas, puede verificarse un gran crecimiento de la informalidad urbana como consecuencia de la supremacía del mercado en la gestión de los bienes y servicios urbanos, en detrimento de la acción reguladora estatal. En ese sentido, las políticas estatales sobre regulación del mercado privado de suelo no implicaron una intervención significativa en la "producción" y muchas veces brindaron apoyo a los sectores más concentrados del capital inmobiliario y financiero (Clichevsky, 2000) sin favorecer el acceso a la tierra de los sectores sociales de menores ingresos. Frente a ello y ante la falta de oferta de vivienda asequible, gran parte de la población se vio forzada a adoptar nuevas estrategias de acceso al hábitat, fuera de los canales formales y en lugares no siempre aptos para urbanización. Al respecto observamos que existe una relación entre el crecimiento de los asentamientos informales y la falta de oferta habitacional asequible, dado que mientras las inversiones del sector privado se mantienen estables, disminuyen las viviendas asequibles a nivel mundial (ONU-HÁBITAT, 2015).

Se entiende entonces a la informalidad como una consecuencia de las condiciones macroeconómicas, de las políticas de estado (que regulan, producen y comercializan el suelo y la vivienda) y del funcionamiento del mercado de la tierra y la vivienda³, frente a lo cual ciertos actores se ven expulsados de la lógica formal en la producción de ciudad (Clichevsky, 2009).

La Comisión 22 de Hábitat III (2015), define los asentamientos informales como áreas residenciales en las cuales:

- los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o las viviendas;

3 Ante las políticas neoliberales aplicadas desde los 70', muchos gobiernos dejaron el problema de la vivienda en manos del Mercado. De esta forma, gran parte de la demanda de vivienda, suelo e infraestructura dejaron de considerarse responsabilidad estatal.

- los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana;
- las viviendas podrían no cumplir con regulaciones edilicias y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas.

La informalidad urbana adopta diferentes formas que reconocemos como tipologías. Clichevsky (2003) distingue villas de asentamientos y loteos fraudulentos según el momento histórico en que fueron producidos, la localización en la ciudad y la forma de organización mediante la cual se gestaron. Di Virgilio (2015) hace una primera distinción de tipologías entre aquellas que son producidas sobre tierra vacante de aquellas sobre inmuebles. Dentro del primer grupo encontramos a las villas, los asentamientos, loteos económicos y los nuevos asentamientos urbanos, mientras que dentro del segundo grupo encontramos inquilinatos, ocupaciones de inmuebles y hoteles pensión. Cada una de ellas responde a un momento histórico distinto, correspondiente a las estrategias implementadas y muestra características particulares. En la informalidad sobre tierra vacante, encontramos que estas características varían según el tipo de tejido que generan (regular-irregular), las condiciones de precariedad (tanto en las condiciones edilicias como de provisión de servicios), las superficies de los lotes, así como las áreas de la ciudad que ocupan, es decir, si son zonas intersticiales o periféricas (Cravino, 2012).

Si bien la informalidad urbana es reconocida por las transgresiones que la misma implica respecto de la ciudad formal (Clichevsky, 2009), resalta la capacidad de autogestión de los sujetos estableciendo sus propias condiciones de urbanidad.

El presente trabajo analiza el problema en ciudades del sector argentino de Tierra del Fuego en el extremo Sur de Latinoamérica. La informalidad urbana en la Isla Grande comenzó a crecer a partir de 1972 asociada al impulso a la actividad industrial por parte del Gobierno Nacional, en una región que por su situación de lejanía con grandes centros urbanos y por sus características climáticas, presenta fuertes limitaciones para su desarrollo económico.

El incremento poblacional provocado por la promoción industrial generó impactos tanto en los indicadores socio-demográficos como en aquellos vinculados al acceso al hábitat, expresados en la expansión de las ciudades de la Provincia y el aumento de la informalidad. La desarticulación entre las políticas productivas aplicadas y las políticas que atendieron al crecimiento urbano, fueron uno de los ejes principales causantes del crecimiento de la informalidad. Durante el período estudiado, las condiciones geográficas y las acciones de los estados respecto a la planificación de las ciudades y a la atención de la informalidad, fueron definiendo distintas maneras en las que la problemática se presenta en cada ciudad.

Existen escasos antecedentes referidos a los casos de estudios seleccionados. Tierra del Fuego es la Provincia más joven de Argentina⁴, con lo cual se han generado escasas producciones de información históricas, sistematizadas desde los poderes públicos. Existen estudios incipientes de la nueva Universidad Nacional de Tierra del Fuego; sin embargo, la falta de datos espaciales sistematizados ha conducido al desarrollo de estudios fundamentalmente cualitativos desde la creación de la carrera de Licenciatura en Sociología, aunque en la actualidad se está trabajando en el análisis y sistematización de información cuantitativa que complementa los estudios realizados.

Algunos trabajos presentan abordajes cualitativos sobre informalidad urbana, expansión y políticas urbano- habitacionales, la mayoría para el período posterior a 2005, con la efectiva última radicación de industrias (Chiari, 2014; Pérez, Martínez). Uno de ellos contempla el análisis histórico de la relación informalidad- política habitacional para Tierra del Fuego (Pérez, Martínez, 2015) desde una perspectiva sociológica, sin considerar la dimensión espacial resultante. Se cuenta con escasos antecedentes sobre expansión urbana de las ciudades desde 1972 hasta la fecha, así como sobre informalidad urbana y políticas urbano-habitacionales asociadas para el período de tiempo analizado.

El presente trabajo tiene por objetivo comprender la producción informal del espacio urbano, acontecida en ciudades de Tierra del Fuego y su vínculo con las políticas productivas y urbanas, desde el inicio de la promoción productiva (1972-2015). El estudio de la informalidad urbana en estas ciudades resulta de especial interés, tanto por su condición geográfica/climática extrema como por su vinculación con políticas productivas.

Metodología

Se realiza un estudio comparativo de casos, tomando como universo de estudio a ciudades intermedias⁵ de la Provincia de Tierra del Fuego que se vieron directamente afectadas por la promoción industrial: Ushuaia y Río Grande. Se trabaja sobre el período temporal 1972-2015, en función de las diferentes relaciones que se establecen entre dinámica industrial y expansión de las ciudades en las cuales se aborda la informalidad. La informalidad se analiza en relación tanto a los impactos espaciales de las dinámicas

4 Tierra del Fuego fue Territorio Nacional hasta 1990, año en que mediante la Ley Nacional N°23775 inicia el proceso de Provincialización, finalizado en 1991 la formación de la estructura institucional provincial.

5 Para la clasificación de "intermedia" se consideran criterios tales como los sugeridos por CEPAL (Jordan y Simoni, 1998): crecimiento demográfico superior a la media nacional (para Argentina tasas anuales de crecimiento demográfico más altas que las de las grandes ciudades) y variables como la contribución a la producción regional y nacional (Herzeret al, 1994), además de una diversificación de funciones urbanas que les permiten ejercer centralidades y extender sus áreas de influencia (Schweitzer, 2009).

demográficas asociadas a la dinámica productiva, como a las políticas urbano- habitacionales más importantes en cada período.

Para la reconstrucción de los efectos de la promoción industrial, se procedió al análisis documental de fuentes secundarias (Cicollella 1989; Mastroscello, 2008; series estadísticas elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego). Para la identificación de la informalidad urbana en el período de estudio, se realizó un análisis espacial a través de la observación de imágenes satelitales y fotografías áreas disponibles. Las imágenes satelitales fueron consultadas sobre la disponibilidad de Google Earth. Se realizó la construcción de mapas históricos de informalidad urbana para cada ciudad utilizando SIG y el software QGIS 3.2- BONN.

Asimismo, y frente a la escasez de información gráfica histórica disponible, se procedió a la reconstrucción espacial de las áreas formales e informales a través de consultas a expertos⁶ mediante la técnica de entrevista semi-estructurada y del análisis documental. Los expertos consultados fueron 7 actores pertenecientes a las áreas de Urbanismo y Hábitat de los Municipios de Ushuaia y Río Grande y al Instituto Provincial de Vivienda del Estado Provincial, 5 de ellos de perfil directivo técnico y 2 de perfil directivo político (Secretaría de Hábitat de la Municipalidad de Ushuaia y ex Presidente del IPV) Se obtuvo información relativa a las políticas urbanas incluyendo planes urbanos, políticas de relocalización y regularización de asentamientos informales en cada periodo. Se realizaron 15 encuentros en total y consultas a 4 agrimensores que participaron de procesos de regularización de asentamientos informales. Se realizaron además (entre los años 2015 y 2018) entrevistas de tipo abiertas y semi-estructuradas a habitantes de los asentamientos informales, mediante las cuales se pudo obtener información vinculada al proceso histórico de constitución de la informalidad y a las características de la misma en cada periodo (tenencia de la tierra, existencia de servicios básicos, condiciones habitacionales y ambientales, etc.).

A los fines de sistematizar los resultados obtenidos de los relevamientos realizados, la información relativa a la localización de los asentamientos informales y su superficie fue transformada en información de tipo espacial y mapeada en SIG para cada periodo. Con respecto a la información obtenida de los expertos sobre políticas urbanas, una vez analizada y definida su relevancia, se clasificó y almacenó en distintos formatos en archivos informáticos y documentales.

El análisis espacial permitió comparar el proceso de producción formal e informal en cada ciudad. El mismo se complementó mediante el relevamiento de: documentos históricos, series estadísticas procedentes de

6 En este sentido y siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2014), nos basamos en el concepto de la ecología del saber para aproximarnos al objeto de estudio; propone la articulación del método científico con otras formas de conocimiento emergentes de los espacios y los sujetos locales donde el conocimiento se produce.

fuentes oficiales (INDEC y Dirección de Estadística y Censos de la Provincia) utilizadas para el cálculo del crecimiento poblacional, planes urbanos de cada Ciudad y ordenanzas históricas. La promoción productiva en Tierra del Fuego, Argentina

La producción del espacio urbano en ciudades fueguinas se vio afectada a partir de la década del '70 por la implementación de políticas productivas-territoriales por parte del gobierno nacional, que incidieron de manera directa en su configuración urbana, en un proceso de poblamiento muy diferente a otras regiones del país.

La posición geográfica de Tierra del Fuego, su condición de insularidad y su riguroso clima sub-antártico habían dificultado el asentamiento de población permanente por muchos siglos. El asentamiento de las misiones religiosas en el sector argentino hacia el Siglo XIX y el inicio de la actividad ganadera, marcaron el comienzo de la radicación permanente de población occidental en la región, que en 1885 era de 477 habitantes (INDEC, 2010). Comenzó el proceso de construcción de los dos principales núcleos urbanos de la isla: Río Grande ubicada al norte sobre el mar Atlántico en un territorio que presenta rasgos continentales de estepa patagónica y Ushuaia, al sur a orillas del Canal Beagle al pie de la Cordillera de los Andes, actual Capital de la Provincia de Tierra del Fuego (Mastrocello, 2008).

Si bien existieron distintas estrategias del Estado Nacional para el desarrollo de la región, la población era hacia 1970 de 13.527 habitantes (INDEC, 2010), radicados aproximadamente 5600 en Ushuaia y 7700 en Río Grande. Ambas ciudades contaban con escasos servicios, malas condiciones de infraestructura y con poca conectividad.

La promoción productiva de Tierra del Fuego se concibió teniendo como objetivo principal el poblamiento del territorio más austral del país, a través de una alternativa para el desarrollo local. Comenzó con la sanción de la Ley Nacional N° 19.640 del año 1972, la cual plantea un régimen fiscal y aduanero de promoción económica para la Provincia, dando lugar al sub-régimen de promoción industrial.

Si bien el régimen de 1972 fue pensado como un instrumento para el desarrollo de las economías locales, las modificaciones de la estructura productiva en las escalas nacional e internacional, impactaron fuertemente en el territorio con la relocalización de industrias manufactureras antes establecidas en el continente. Los beneficios otorgados facilitaron la radicación de unidades terminales industriales pertenecientes a firmas nacionales e internacionales. Esto modificó por completo la estructura productiva de la isla, pasando de un modelo basado en actividades primarias a uno basado en la industria electrónica de consumo.

La radicación de industrias provocó un aluvión migratorio que impactó tanto en el perfil demográfico como en el tipo de organización social de Tierra del Fuego (Ciccolella, 1989) lo cual se vio reflejado a su vez en la configuración

de las ciudades. A pesar de las condiciones climáticas y geográficas extremas, los altos salarios por zona desfavorable y las posibilidades de empleo en diversos rubros en un contexto nacional de recesión económica, motivaron que cierta parte de la población económicamente activa del resto de Argentina migrara hacia la región⁷. La población se duplicó entre 1970 y 1980 y continuó creciendo exponencialmente aunque con altibajos durante las siguientes décadas. El crecimiento intercensal alcanzó en los primeros años de la promoción hasta 1980 una variación porcentual del 102%, mientras que entre 1980 y 1991 la misma fue del 153% (INDEC, 2010). En 2010, la población fueguina era de 127.505 habitantes, lo que implica un incremento poblacional del 940% en los últimos 40 años.

La promoción industrial ha sido el principal factor de desarrollo poblacional de Tierra del Fuego, debido a la necesidad de mano de obra y de servicios asociados a la actividad industrial, que luego se expandió hacia otros sectores (Cicolella 1989; Mastrocello, 2008).

Los impactos de la promoción industrial no se limitaron únicamente al plano demográfico, sino que incidieron también fuertemente en el perfil productivo y en la estructura territorial, tanto en la escala regional- provincial como en la escala urbana. La población urbana que representaba el 85% en 1970, ascendió al 98% en 1991. Ushuaia y Río Grande fueron las dos ciudades que se vieron afectadas por la radicación de industrias y la explosión demográfica debido al crecimiento de la demanda laboral del sector industrial. Las ciudades modificaron sustancialmente su perfil productivo: Río Grande, históricamente anclado en la actividad ganadera y con un importante perfil hidrocarburífero, por su mayor proximidad al continente se vio transformada en pocos años en capital industrial de la región, pasando a ser la electrónica de consumo la principal fuente de trabajo (Ciccollella, 1989). Ushuaia, con un perfil históricamente anclado en su rol político-administrativo por ser la capital de la provincia, también incorporó en sus inicios a la industria como una de sus actividades principales. La importancia del puerto de Ushuaia, la mantiene ligada a esta actividad hasta la actualidad.

Impactos de la Promoción productiva en el espacio urbano de Ushuaia y Río Grande

Se analizan las implicancias de la Promoción Industrial en el espacio urbano de cada ciudad y en el crecimiento de la informalidad para tres períodos, definidos en función de los rasgos que adquirió la dinámica industrial: período de industrialización (1972-1991); período de desindustrialización (1991-2002); período de re- industrialización (2003-2015).

7 Persiguiendo incrementar la soberanía en la región, la Ley N° 19.640 preveía la incorporación únicamente de trabajadores nacionales.

La Tabla 1 muestra la magnitud del crecimiento poblacional a nivel provincial, del cual las ciudades de Ushuaia y Río Grande representan el 97% del total poblacional.

Tabla 1
Crecimiento poblacional en Tierra del Fuego. Período 1970- 2015.

	Tierra del Fuego	
	Población total (habitantes)	Variación Porcentual (%)
1970	13527	
1980	27358	102,2
1991	69369	153,6
2001	101079	45,7
2010	127205	25,8
2015	175466	37,9

Nota: La tabla 1 muestra el crecimiento poblacional para el período 1970 – 2015 y la variación porcentual del mismo. Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego, 2016.

Período 1972- 1991- Industrialización

Hacia los años ´80, el protagonismo de la actividad industrial en la economía fueguina quedó expresado directamente en la aparición de polos industriales en ambas ciudades y en nuevas necesidades de infraestructura y conectividad entre ellas. La tasa de crecimiento anual fue del 73% entre 1970 - 1980 y de 92,1 % entre 1980 - 1991 (Hermida et al, 2013). Los espacios urbanos que hasta ese entonces presentaban un carácter de pequeños poblados, sufrieron un acelerado proceso de reestructuración territorial y expansión urbana. Ushuaia duplicó su población entre 1970 y 1980 y la quintuplicó hacia 1991, pasando de 5677 habitantes contabilizados en 1970 a 11443 en 1980 y 29505 en 1991. Río Grande en un proceso similar, pasó de sus 7754 habitantes en 1970 a 13211 habitantes en 1980, y llegó también a quintuplicar su población en 1991 con 38137 habitantes, no acompañado en todos los casos por condiciones óptimas de urbanización.

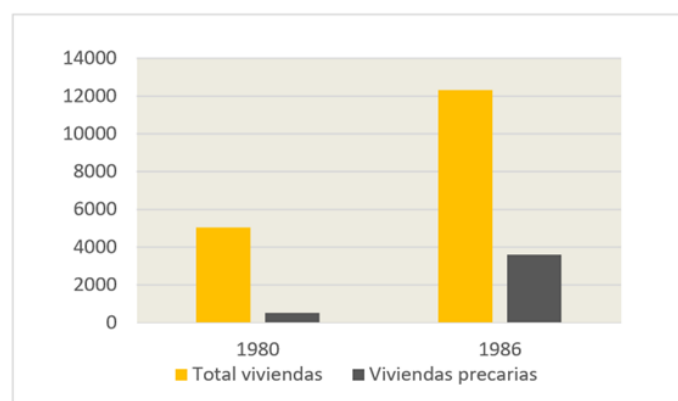
La intensa corriente migratoria generó fuertes impactos en las condiciones de vida de la población de Tierra del Fuego, que era en ese momento uno de los distritos que mostraba mejores condiciones de vida a nivel país (INDEC, 2010). En ese año, la población nacida en Tierra del Fuego seguía siendo inferior al 35% (Hermida M, et al, 2013), lo que demuestra la importancia del proceso migratorio.

El Estado en sus diferentes niveles se vio incapacitado para dar respuestas al dinamismo con el que creció la población, situación que se expresó fundamentalmente en el aumento del déficit sobre cuestiones básicas como lo son la salud y las condiciones habitacionales.

En el gráfico 6 se observa que el parque habitacional aumentó en un 244% entre 1980 y 1986 (año en que se realizó un censo provincial), mientras que las viviendas precarias aumentaron en un 684%, siendo el 29% del total.

Gráfico 1

Total de viviendas y viviendas precarias. 1980- 1986



Nota: El gráfico 1 muestra el crecimiento de las viviendas precarias entre 1980 y 1986, en relación a las viviendas totales. Fuente: Elaboración propia en base a Ciccollella, 1989.

Frente a la falta de oferta habitacional, comenzó el proceso de producción informal de las ciudades.

Informalidad urbana en Ushuaia – período 1972 -1991.

Ushuaia experimentó a partir de 1972 un gran crecimiento por expansión, pasando de contar la mancha urbana de 160 Ha. a 770 Ha. en el período comprendido. Las condiciones físicas de la ciudad constituyeron desde el comienzo una fuerte restricción natural para la urbanización. Por un lado, las condiciones topográficas caracterizadas por los grandes relieves de la Cordillera imponen hacia el Norte un límite para la urbanización debido al aumento de la pendiente sobre el faldeo de los Andes. Por otro lado, la presencia de turbales (humedales) ubicados en terrenos planos no urbanizables, sumado a la proximidad a la costa, fueron condicionantes de urbanización, por lo que la Ciudad comenzó a crecer en el sentido Este-Oeste, siguiendo los terrenos con menor pendiente próximos a la costa. Hacia el Este se asentó a inicios de los '80 el parque industrial que ocupaba en ese momento 130 Ha, mientras que hacia el Oeste y contigua al casco histórico la ciudad se expandió con tejido residencial.

La incapacidad municipal para afrontar el rápido proceso de expansión quedó expresada en algunas ordenanzas del período como la declaración de la emergencia urbano habitacional en 1987 (O.M 558/87), la O.M. 349/88 en donde se evita el fraccionamiento de tierras privadas para evitar los gastos municipales de urbanización y otras que prohíben la aprobación de nuevas urbanizaciones (O.M. 422/88).

La informalidad urbana comenzó a crecer en este período en los sectores contiguos a la mancha urbana formal, principalmente en los sectores Este-Oeste, sorteando las dificultades que imponía el relieve pronunciado hacia el Norte. Hacia el Este los asentamientos se ubicaron en el sector Norte del Parque industrial. Por otro lado se produjo un gran crecimiento hacia el Oeste, fundamentalmente sobre terrenos afectados por humedales.

Según la Secretaría de Acción Social territorial, para el año 1986 el 33% de las viviendas en Ushuaia no tenían vínculo legal con la tierra y para 1988 esta cifra aumentó al 37%, existiendo 2618 casos de ocupaciones de tierra en la ciudad.

Respecto a las políticas destinadas a atender la informalidad, se produjeron en primer lugar políticas restrictivas respecto a su crecimiento como la prohibición de viviendas precarias sobre terrenos sin títulos de propiedad (O.M. 52/75) y luego políticas de regularización, como el Plan de Regularización de Viviendas no Fijas (O.M. 348/88) y el Plan de Empadronamiento de Obras Clandestinas.

El Instituto Provincial de Vivienda (IPV), fue el encargado de llevar a cabo la mayoría de los planes de relocalización para la población de asentamientos informales que se encontraba ubicada en áreas de riesgo, ocupando turbales y riberas de arroyos. Estos planes se iniciaron a partir de 1990 sobre tierras fiscales provinciales, disponibles en distintos sectores de la ciudad.

Informalidad urbana en Río Grande. Período 1972- 1991.

Entre 1972 y 1991 la Ciudad de Río Grande sufrió un gran crecimiento por expansión hacia el Norte, Sur y Oeste de la Ciudad, pasando de 553 Ha. en 1972 a 992 Ha. en 1991. El núcleo urbano original emplazado al Sur de la actual Ruta Nacional N° 3, a orillas del mar argentino en el Océano Atlántico, en la Margen Norte de la desembocadura del Río Grande, comenzó a expandirse formalmente hacia el Oeste. En este espacio se asentó primero el Parque Industrial, siendo en ese momento el límite Oeste del crecimiento. Entre el parque industrial y el casco histórico la ciudad fue creciendo con uso residencial. Hacia el Norte la Ciudad se extendió por acción estatal llevada a cabo por el IPV con vivienda colectiva. En el período la planta urbana creció 439,18 hectáreas en total, de las cuales 178 le correspondieron al parque industrial, planificado en 1977 y consolidado a partir de 1982.

Las condiciones naturales difieren ampliamente de las de Ushuaia, debido a su ubicación en un área de estepa donde el relieve no impone restricciones

para el crecimiento por extensión, sino la tierra privada (estancias). La presencia de humedales de estuario y vegas en el sector sin embargo, generó áreas de difícil urbanización en las zonas próximas al Río. Tanto hacia el Sur como hacia el Oeste, la propiedad privada de la tierra vinculada al uso rural fue una fuerte condicionante para definir los límites del espacio urbanizable. Incluso para el Estado, la urbanización debió ser resuelta a través de la compra de tierras a propietarios vinculados anteriormente al sector productivo agrícola-ganadero.

Frente a la falta de posibilidades, los asentamientos informales se localizaron sobre terrenos no urbanizables, muy próximos al cauce del río sobre zonas inundables y sin provisión de servicios básicos e infraestructura.

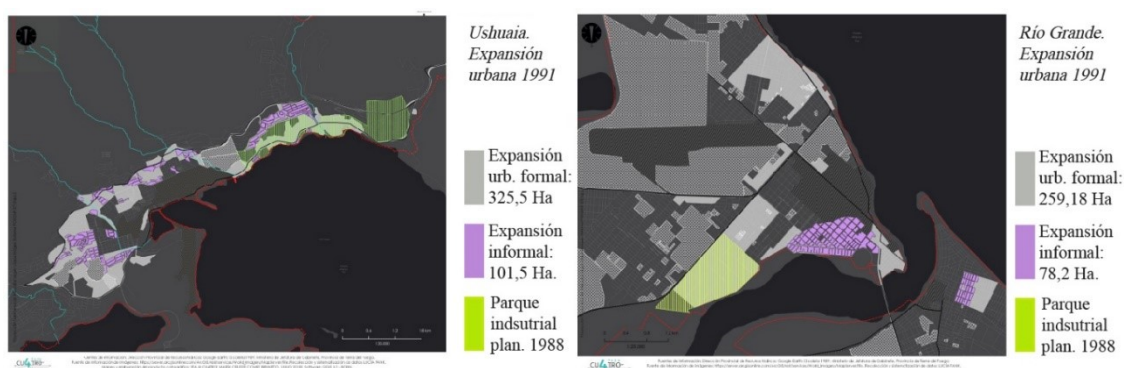
Los asentamientos estaban en su mayoría concentrados hasta principios de los '80 en el área Sud-Oeste de la ciudad sobre la margen norte del río Grande, en su lecho de inundación, extendiéndose hasta el límite con el parque industrial (aproximadamente 2000 familias), presentando condiciones de habitabilidad extremadamente precarias.

En menor medida se ubicaron también aislados de la trama urbana en la Margen Sur del río Grande.

Durante este período el gobierno local realizó diferentes obras para el saneamiento y la provisión de servicios en las áreas ocupadas por asentamientos informales. En la Margen Sur se rellenaron 70 hectáreas debido a la ubicación de casillas sobre terrenos inundables y se llevaron a cabo procesos de relocalización. Los mismos iniciaron a fines de la década del '80, sobre ex terrenos privados que compró el IPV, en áreas anteriormente de uso rural. Frente a la detección de la falta de oferta habitacional, se impulsó la creación de un Banco de Tierras Municipales (O.M 528/90).

Gráfico 2

Expansión informal de Ushuaia y Río Grande. Período 1972- 1991



Nota: El gráfico 2 muestra el crecimiento por expansión de la informalidad urbana en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, para el período de tiempo 1972- 1991. Es posible observar también la expansión total de las ciudades para el mismo período. Fuente: Elaboración propia. Producto cartográfico: Faja Cuatro

En ambas ciudades el gobierno territorial así como los gobiernos municipales mostraron un bajo protagonismo para definir criterios de ocupación del suelo urbano. El permanente estado de "urgencia" dominó cualquier posibilidad de planificación en el largo plazo. La demanda superó la cantidad de viviendas generadas por el IPV, lo que derivó en un gran crecimiento del déficit habitacional.

En ambas ciudades, la falta de seguridad sobre la tenencia de la tierra, la ausencia de criterios de planificación y las precarias condiciones en las que se desarrolló gran parte del proceso de urbanización y de la construcción de viviendas, dejaron expuesta a la población a altas condiciones de vulnerabilidad.

Período 1991- 2001- Desindustrialización

Durante la década del '90 y producto de diversos factores políticos y económicos a escala nacional, se inició un período de recesión de la actividad industrial hasta 2003, que se tradujo en el recorte de algunos beneficios fiscales de la Ley, el cierre y prohibición de apertura de nuevas industrias. La intensidad de migraciones hacia la isla descendió respecto a la fuerte ola migratoria anterior, registrándose (según disponibilidad de datos) 12332 migrantes (población de 5 años o más) en el periodo 1996-2001 (Hermida et al, 2013).

En un escenario provincial caracterizado por aumento del desempleo e importantes luchas sociales, los impactos de la crisis mostraron diferencias en Ushuaia y en Río Grande. Ushuaia abandonó su perfil principalmente industrial y se apoyó en las actividades administrativas por su condición de Capital de la nueva Provincia creada en 1991, así como en actividades turísticas facilitadas por las condiciones paisajísticas privilegiadas, su proximidad al Parque Nacional Tierra del Fuego, la "cercanía" con la Antártida y la realización del Aeropuerto Internacional en 1995. Así, la población de Ushuaia creció entre 1991 y 2001 de 29.505 habitantes a 45.430 (INDEC), en orden del 54%.

Río Grande sufrió fuertemente los embates del proceso desindustrializador. En la Ciudad crecieron drásticamente los índices de desempleo, por la desocupación industrial. Entre 1991 y 2001 la población pasó de 38.137 habitantes a 52.681 (INDEC), representando un crecimiento del 38%.

En este contexto comenzaron a diferenciarse los procesos de producción del espacio urbano de las dos ciudades. Ushuaia continuó expandiéndose a un ritmo acelerado, aunque bastante menor que el del período anterior.

En 1996 se produjo el traspaso de tierras fiscales provinciales a los municipios, que comenzaron a impulsar el ordenamiento frente a la disminución de la intensidad migratoria. Los mismos quedaron a cargo de la adjudicación de tierras y trámites de regularización dominial. Este hecho impactó más en Ushuaia, dado que en Río Grande la mayoría de la tierra urbana circundante

a la mancha urbana de 1980 le pertenecía a propietarios privados. El traspaso de tierras logró resolverse durante la década del 2000, con la sanción de las Cartas Urbanas de cada Ciudad (2002 en Ushuaia y 2006 en Río Grande).

Informalidad Urbana en Ushuaia. Período 1991 - 2003

Si bien por estos años se produjo una disminución de la migración asociada a la dinámica industrial, la ciudad continuó expandiéndose principalmente por la lógica privada mercantil y por el crecimiento de la informalidad, mientras que la acción estatal se expresó en la aparición de conjuntos de viviendas localizados al interior de la mancha urbana existente realizados por el IPV.

La lógica mercantil comenzó su propio proceso de urbanización a través de la producción de loteos en el área sur-oeste de la ciudad, pertenecientes a un único propietario. Se produjeron dos barrios destinados a familias de altos ingresos.

La ausencia de políticas claras de planificación urbana cedió lugar al mercado como principal actor para definir los precios del suelo y de los alquileres, provocando el aumento de la especulación inmobiliaria y de ocupaciones espontáneas ante la imposibilidad de acceder a las tierras privadas⁸.

En el caso de la informalidad urbana, frente a la dificultad de continuar expandiéndose en el sentido Este-Oeste, la ciudad comenzó a crecer hacia el Norte y en algunos espacios no urbanizados hacia adentro de la mancha urbana existente. Los asentamientos hacia el Norte se presentaron de dos formas: por un lado, aquellos que debieron comenzar a producirse en desnivel, "trepando" sobre la ladera de montaña arbolada y aquellos que se adentraron hacia el "valle de Andorra", el cual si bien presenta características de menor desnivel, posee difíciles condiciones de habitabilidad debido a las superficies cubiertas por humedales y bosques y carencia de servicios básicos de infraestructura y transporte.

Las políticas a nivel municipal destinadas a la atención de la informalidad continuaron siendo en este período tanto de carácter prohibitivo (la O.M. 1022/92 prohíbe la construcción de tipo "precario") como de acción a través de la regularización (O.M. 2179/00).

Informalidad urbana en Río Grande. Período 1991-2003

Este período es el de menor crecimiento de Río Grande en términos de expansión absoluta debido a una menor intensidad de la actividad industrial y las consecuentes migraciones asociadas. La ciudad creció por acción del

8 El Estado tanto Provincial como Municipal apoyaron el desarrollo del sector privado, habilitando la producción de loteos privados en áreas anteriormente de uso rural, y generando la provisión de servicios en estos loteos privados.

IPV hacia el Norte, ampliando el sector residencial de vivienda colectiva del período anterior.

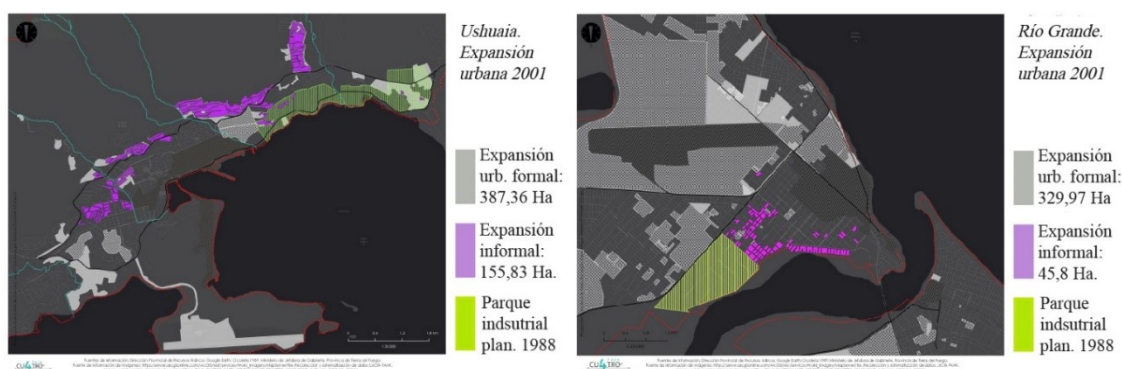
Se aprobó el Esquema de Ordenamiento Urbano para la Ciudad (O.M. 1258/2000), siendo el único instrumento de planificación hasta esa fecha. El esquema había sido elaborado en el año 1990, con lo que a la fecha de su aprobación se había producido un gran desfase entre lo que se proponía en materia de planificación urbana y la expansión efectiva de la Ciudad.

La producción informal de la ciudad decreció sustancialmente debido tanto a la construcción de viviendas nuevas como a la generación de planes de regularización.

La escasa producción informal registrada estuvo vinculada fundamentalmente a la dificultad para la regularización de títulos de propiedad sobre viviendas construidas en el período anterior, dado que sólo existían boletos de compraventa existentes sin titulares claros y sin valor legal.

Gráfico 3

Expansión informal de Ushuaia y Río Grande. Período 1991 - 2001



Nota: El gráfico 3 muestra el crecimiento por expansión de la informalidad urbana en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, para el período de tiempo 1991-2001. Es posible observar también la expansión total de las ciudades para el mismo período. Fuente: Elaboración propia. Producto cartográfico: Faja Cuatro

A nivel Provincial, el IPV construyó 8.500 viviendas hasta el año 2000 en las dos ciudades. Si bien esto significó un gran aporte habitacional, no se fijaron criterios claros en cuanto al crecimiento urbano, futuros loteos y política de tierras.

En este período se registra la formación de las primeras organizaciones sociales vinculadas al hábitat informal en ambas ciudades. En Ushuaia, el sector denominado "Andorra" y el sector del "Barrio Bosque del Faldeo", fueron iniciativas colectivas que perseguían un fin más allá de la satisfacción de vivienda. En el primer caso, la ocupación estuvo vinculada a actividades productivas, mientras que en el segundo respondió a criterios de hábitat

sustentable. En Río Grande, la primera organización estuvo vinculada a la producción informal sobre la Margen Sur, asociada al desarrollo de actividades productivas.

Período 2003- 2015 - Reindustrialización

A partir del 2003 comenzó un nuevo período de crecimiento industrial, asociado a incentivos por parte del Gobierno Nacional sobre el espacio productivo fueguino. Decisiones políticas comenzaron a darle un nuevo impulso a la promoción industrial de Tierra del Fuego (prórroga del régimen de promoción Industrial, Decreto PEN 1234/07). A partir de 2009, la profundización de las políticas nacionales de industrialización quedó demostrada con la restricción a las importaciones (Ley Nacional 26539) y la reapertura del régimen a través de la promoción de nuevos proyectos industriales en TDF (Decreto PEN2623/12, Schorr, 2014; Rabinovich, 2017). Inició en el mismo período el crecimiento de la actividad turística en la Ciudad de Ushuaia y sus alrededores, vinculada a la devaluación de la moneda argentina.

Se produjo entonces un gran crecimiento poblacional. Ushuaia pasó de 29.505 habitantes en 2001 a 76.947 habitantes en 2015, mientras que Río Grande pasó de 52.681 a 93.400 habitantes respectivamente.

El nuevo flujo migratorio dificultó nuevamente el acceso a óptimas condiciones urbano habitacionales de gran parte de la población. Entre 2001 y 2003 se registraron 14237 migrantes (población de 5 años o más) y 21176 entre 2005 y 2010. De esta forma, hacia 2010, Tierra del Fuego era la provincia argentina con menor proporción de nacidos entre su población residente (menos del 35%).

Informalidad en Ushuaia Período 2003- 2015

Ushuaia continuó su proceso de expansión durante todo este período, con una intensidad mayor que en el período anterior, asociado a la nueva ola migratoria causada por el reimpulso a la actividad industrial y al turismo. La expansión continuó sobre la costa del canal hacia el Oeste bajo la lógica del mercado y sobre laderas arboladas hacia el Norte por la lógica de la informalidad. Hacia el final del período se produjeron grandes procesos de expansión por parte del IPV y del Municipio hacia el Oeste de la Ciudad.

En 2003 se llevaron a cabo las dos principales políticas de planificación del Municipio: el Plan de Desarrollo urbano ambiental y el Plan Estratégico urbano, sin embargo, no contemplaron el nuevo proceso de expansión que se produciría en los años posteriores.

Respecto a la informalidad, es posible distinguir asentamientos dentro de la mancha urbana y otros por fuera de la misma. Los primeros tenían ya varios años y algunos pertenecen incluso al primer período de tiempo analizado, sin regularizar aún su situación. Los segundos aparecieron a partir del 2003 en el

marco del desarrollo de la actividad turística, producto del aumento de los precios de los alquileres debido a la gran demanda y a la escasa oferta de solución por parte del Estado. Desde 2010, asociado al impulso industrial de 2009, el crecimiento de la informalidad se intensificó producto de las nuevas migraciones.

Dada la situación geográfica de la ciudad, la única posibilidad de crecimiento que encontraron las ocupaciones informales fue hacia el Norte sobre las laderas de la montaña, traspasando la cota máxima urbanizable y avanzando sobre los bosques nativos con riesgo de deslizamientos y aludes. Esta situación dificultó la provisión de servicios básicos hasta la actualidad.

La falta de caminos asfaltados y las pendientes que superan el 20%, dificultan el acceso al sector, sobre todo en invierno (con temperaturas que pueden llegar a los -10°C).

La Municipalidad estableció hasta 2015, por O.M. 3.085/15, que quien ocupe de manera irregular un terreno sería intimado a su desocupación y no podría acceder a ninguna respuesta habitacional.

Comenzó entonces un proceso de diferenciación de "dos ciudades" que se identifica en las entrevistas realizadas a empleados estatales y a pobladores de los asentamientos: la ciudad de "abajo", con servicios y equipamientos urbanos, y la ciudad de "arriba", en la cual el tiempo en los asentamientos se cuenta por inviernos, debido a la crueldad que los mismos representan en pésimas condiciones de habitabilidad.

Informalidad en Río Grande Período 2003- 2015

Durante el período de re- industrialización se produjo una nueva expansión tanto en el sentido Norte-Sur como hacia el Oeste. Mientras que hacia el Norte predominó la lógica privada de urbanización, hacia el Oeste se produjeron tanto urbanizaciones privadas como estatales. En todos los casos las tierras eran en principio las antiguas chacras aún de dominio privado, por lo que la expansión se dio en función de las voluntades de venta de estos propietarios⁹. Por este motivo, se observan grandes vacíos urbanos en la ciudad (chacras aún no urbanizadas).

Durante este período se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial para Río Grande (O.M. 2863/11), sin embargo, al igual que en el período anterior, el Plan fue elaborado en el año 2002 y aprobado recién en 2011, con lo cual la Ciudad había crecido de manera muy diferente a lo previsto¹⁰.

Hacia el Sur, la ciudad creció predominantemente asociada a la producción informal de viviendas. Estas tierras no aptas para urbanización por sus

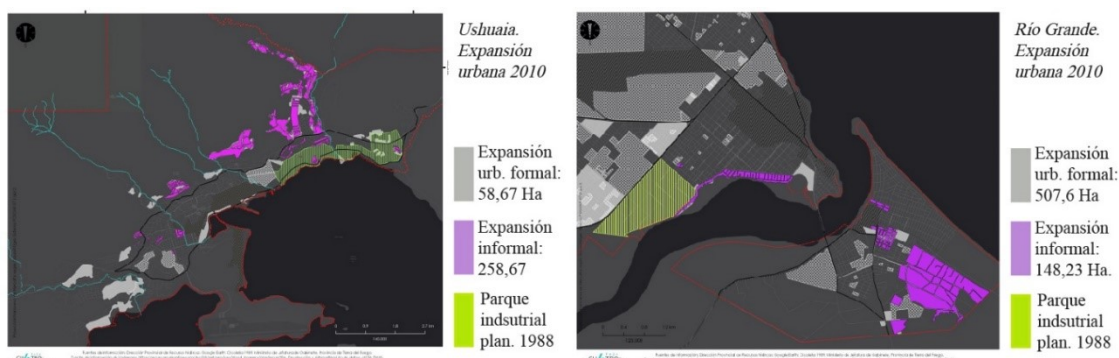
9 No hubo procesos de expropiación, sino de compra de tierras por parte del Estado Provincial a propietarios privados de tierras anteriormente destinadas a uso productivo- agropecuario.

10 El Plan proponía el crecimiento hacia el sector Norte de la Ciudad, y contemplaba para la Margen Sur usos productivos.

características naturales y destinadas teóricamente a uso productivo, fueron la única posibilidad de ocupación de nueva población que no podía acceder a un mercado con predominancia de la especulación inmobiliaria. El crecimiento de la informalidad sobre la margen sur del río en terrenos inundables y sin capacidad de drenaje, profundizó los procesos de desigualdad entre la ciudad formal y la informal, no ya solamente en términos de precariedad del hábitat, sino también debido a la barrera física que significa el río y la posibilidad de cruzar por un único puente habilitado.

Gráfico 4

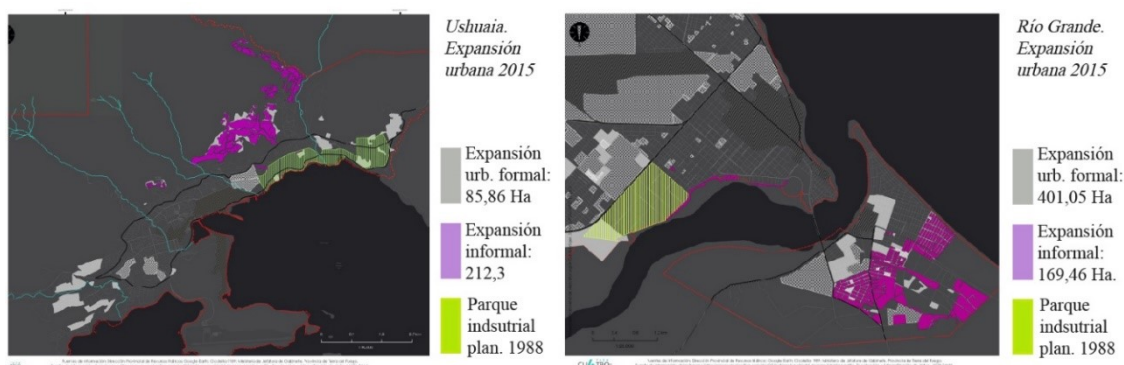
Expansión informal de Ushuaia y Río Grande. Período 2001-2010



Nota: El gráfico 4 muestra el crecimiento por expansión de la informalidad urbana en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, para el período de tiempo 2001-2010. Es posible observar también la expansión total de las ciudades para el mismo período. Fuente: Elaboración propia. Producto cartográfico: Faja Cuatro

Gráfico 5

Expansión informal de Ushuaia y Río Grande. Período 2010-2015



Nota: El gráfico 5 muestra el crecimiento por expansión de la informalidad urbana en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, para el período de tiempo 2010-2015. Es posible observar también la expansión total de las ciudades para el mismo período. Fuente: Elaboración propia. Producto cartográfico: Faja Cuatro

A través de planes nacionales se construyeron viviendas entre 2008 y 2010. Sin embargo, los requisitos para el acceso a las mismas establecían condiciones que no atendieron la necesidad de los nuevos migrantes¹¹. Se observa que el diseño de políticas no hizo frente a la lógica de la necesidad imperante. La ausencia de planificación urbana dio lugar al mercado para definir los precios del suelo y de los alquileres, provocando el aumento de la especulación inmobiliaria (Pérez et al, 2014, Mastrocello, 2006).

Estos nuevos procesos de informalidad urbana se distinguen de los sucedidos anteriormente por su carácter colectivo (ocupación de manera organizada por grupos de familias), y por su asentamiento en espacios no aptos para urbanización en zonas de alto riesgo ambiental como turbales, laderas de montaña y costas de ríos. En este período se desarrollaron en torno a la informalidad procesos de autogestión muy interesantes, que se expresan en la formación de múltiples organizaciones sociales. Se cita la experiencia del Foro Social Urbano (FSU) en Ushuaia conformado a partir de la ocupación por parte de 139 familias de tierras públicas ubicado en laderas boscosas de montaña, denominado Barrio Escondido (Alcaraz A.). El FSU se conformó por un colectivo de organizaciones que incidió directamente en la decisión política de declarar la ley provincial de “Emergencia urbano habitacional y ambiental” (2007), como respuesta a sucesivos intentos de desalojo forzoso por parte del Estado hacia sus ocupantes en el año 2007 (prorrogada en sucesivas oportunidades hasta 2017). En el caso de Río Grande, se conformaron las Juntas barriales, las cuales en la actualidad trabajan con el Municipio mancomunadamente en el relevamiento de necesidades de la política habitacional en los aspectos de inclusión social, empleo, cultura, salud, educación, entre otros.

Discusión

Si bien Ushuaia y Río Grande sufrieron desde el inicio de la promoción industrial un proceso similar de crecimiento por expansión donde la informalidad resultó modalidad característica de acceso al hábitat, se destacan entre ellas grandes diferencias.

Como vemos en la Tabla 1, ante el acelerado proceso de expansión urbana y en un contexto escasa planificación, comenzaron a crecer los asentamientos en ambas ciudades, representando para 1991 el 31% del crecimiento por expansión en Ushuaia y el 30 % en Río Grande.

A partir de 1991 y hasta 2003, la Informalidad urbana disminuyó en Río Grande (representando el 14% de la expansión en esos años), vinculada a

11 Por un lado, debido a que un requisito es haber cumplido 4 años certificables en la Provincia. Por otro, debido a que el sistema de adjudicación determina que no pueden ser beneficiarios los ocupantes irregulares de tierra, a menos que hayan firmado un convenio para el desarme de casillas.

la desaceleración del crecimiento demográfico, a la oferta de vivienda generada por el IPV y los procesos de regularización iniciados. En Ushuaia la informalidad continuó creciendo alcanzando el 40% de la expansión en el período, asociada a la falta de políticas claras sobre la gestión de la tierra pública.

A partir de 2003 y hasta 2015, con el proceso de reindustrialización, ambas ciudades se expandieron, sin embargo, Río Grande sufrió mucho más este proceso (la expansión representa casi el doble que en Ushuaia). La informalidad es mayor sin embargo en Ushuaia, representando el 76% del total en el período.

Tabla 2

Producción de ciudad de origen informal en Ushuaia y Río Grande.

	Ushuaia		Río Grande	
	Expansión urbana	Expansión informal	Expansión urbana	Expansión informal
1972- 1991	325,5	101,5 (31,2%)	259,18	78,2 (30,2%)
1991-2003	387,36	155,83 (40,22%)	329,97	45,8 (14%)
2003- 2015	615,2	470,67 (76,5%)	1126,34	317,69 (28,1%)

Nota: La tabla 2 muestra el crecimiento por informalidad urbana en Ushuaia y Río Grande para cada período de estudio, expresado en Hectáreas. Para el período 1972-1991 y 2003-2015, se excluyen las Ha. pertenecientes al Parque Industrial en Ushuaia y Río Grande Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados en SIG

Desde los estados locales y el estado provincial se desarrollaron estrategias diferentes para dar respuesta a la expansión de las ciudades, y particularmente a la expansión por informalidad. En ese contexto, los procesos de producción del espacio urbano adquirieron diferentes matices en cada lugar en función de cuatro factores principales identificados: condiciones geográficas, condiciones de propiedad de la tierra, gobierno local-regional, y relación de cada ciudad con la promoción industrial.

En primer lugar, las diferencias geográficas entre ambas ciudades y sus preexistencias en términos de ocupación del espacio, definieron inicialmente distintas formas de ocupación, expresadas en configuraciones urbanas disímiles. Las condiciones topográficas de Ushuaia y sus barreras naturales, provocaron una gran dificultad para los procesos de urbanización tanto por la vía formal como por la informal. En relación a la ciudad formal, la complejidad topográfica y la presencia de turbales, ha ralentizado la producción de urbanizaciones desde el estado.

En segundo lugar, las características sobre la propiedad de la tierra previamente al arribo de la nueva población también condicionaron las posibilidades de ocupación y uso del espacio. Mientras que el casco urbano de Ushuaia del '70 contaba en su perímetro con grandes superficies de tierras fiscales pertenecientes al Estado Nacional, Río Grande estaba rodeado por tierra rural privada asociada a su histórico perfil ganadero. En la década del '90, esta diferencia en la propiedad de la tierra fue una complicación para Ushuaia, donde el proceso de traspaso de tierras provinciales a municipales provocó cierta imposibilidad para generar nuevos barrios estatales.

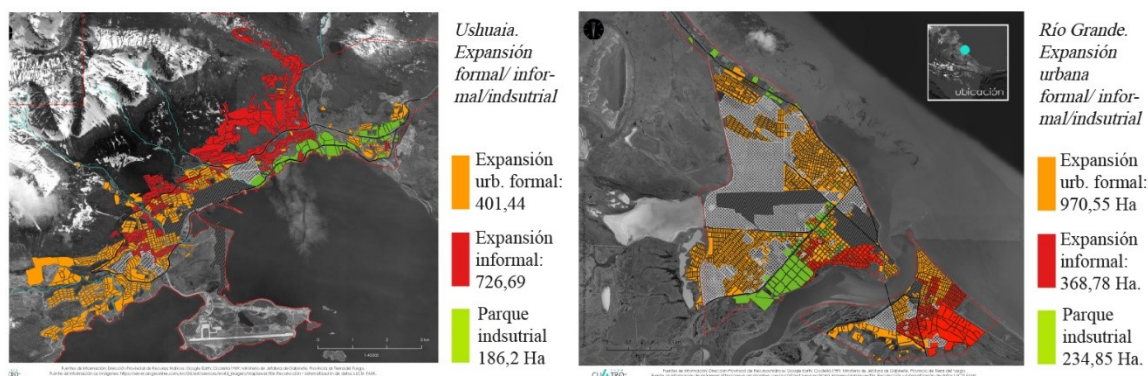
En tercer lugar, las capacidades y experiencias de planificación y gestión urbana de cada Ciudad fueron distintas a lo largo de todos los períodos de estudio. En ambas ciudades los instrumentos de planificación se produjeron desfasados en el tiempo de los procesos migratorios que influyeron en la ocupación del espacio. Frente a un gran crecimiento espontáneo de las ciudades, encontramos diferencias en las respuestas municipales en cada caso. En el caso del período que inicia en 1972 con la promoción industrial, la política frente a la informalidad en Ushuaia fue fundamentalmente de prohibición del crecimiento de nuevos asentamientos y regularización sin condiciones de urbanidad adecuadas, mientras que Río Grande se priorizó la urbanización y relocalización de los asentamientos. Estas características se mantuvieron durante el segundo período y se intensifican en el tercero.

Por último, la informalidad crece en Río Grande más vinculada a la dinámica industrial que en Ushuaia. Por este motivo, a pesar de haber tenido mejores experiencias de gestión urbana hasta 2003, la informalidad creció nuevamente en el contexto de la re- industrialización.

En ambos casos se registra la profundización de procesos de segregación y fragmentación socio- espacial vinculados a la informalidad a partir de 2003, en los que la localización de los asentamientos ha jugado un papel clave. El relativo aislamiento respecto al resto de la ciudad provocó en ambas ciudades el crecimiento de los procesos de estigmatización de los pobladores de asentamientos informales, en función del reconocimiento de un sujeto social único homogéneo en relación a su ubicación y agrupación en el espacio. En ambos casos se observa cierta similitud de los asentamientos a partir de 2003 en cuanto a su localización periférica a la mancha urbana más consolidada y a la precariedad de las condiciones de vida.

Gráfico 6

Producción de ciudad de origen informal en Ushuaia y Río Grande.



Nota: El gráfico 6 muestra el crecimiento por expansión de la informalidad urbana en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, para el período de tiempo 1972- 1991. Es posible observar también la expansión total de las ciudades para el mismo período. Fuente: Elaboración propia. Producto cartográfico: Faja Cuatro

También se observan similares momentos de formación de las organizaciones sociales en relación al acceso al hábitat, encontrando su momento más activo a partir del 2007. Como ya se ha mencionado, estas organizaciones fueron consolidándose hasta llegar a influir en el dictado de leyes y de políticas habitacionales en trabajos conjuntos con los municipios.

Si observamos las imágenes siguientes referidas a la producción del espacio según su origen formal, informal e industrial, vemos que más de la mitad del espacio residencial fue construido en Ushuaia por la lógica informal alcanzando el 59% del espacio residencial, mientras que en Río Grande el mismo representa el 27,5%. En ambos casos y sobre todo en Río Grande, la mayor producción informal se localiza próxima a las áreas industriales. Una característica muy importante a destacar es la formación en ambas ciudades de dos espacios casi completamente diferenciados entre lo formal y lo informal. Lo informal en las dos ciudades está aislado geográficamente del resto de la Ciudad, en Río Grande a causa del río y de un único puente de conexión, y en Ushuaia a causa del relieve pronunciado. Si bien durante la primera fase de conformación de la informalidad, la diferenciación de estos espacios no estaba claramente definida, durante los siguientes periodos, debido a la disponibilidad casi exclusiva de tierras fiscales en espacios periféricos utilizadas tanto por el Estado para procesos de relocalización como por asentamientos espontáneos, se fueron constituyendo zonas claramente diferenciadas de hábitat formal e informal. En este sentido y retomando la discusión teórica sobre tipologías de informalidad, vemos una clara diferenciación entre los asentamientos de los '80 y los posteriores a 2003 respecto a su

Conclusiones

La política de Industrialización de Tierra del Fuego iniciada en 1972, no fue acompañada oportunamente por políticas urbano habitacionales que contemplaran las implicancias territoriales del proceso iniciado. En un contexto de gran crecimiento demográfico expresado en la expansión de las ciudades, la informalidad se transformó durante la década del '80 en una modalidad característica de acceso al suelo y a la vivienda tanto en Ushuaia como en Río Grande, representando en ambas aproximadamente un tercio de su espacio producido. A partir de 1991, debido al proceso de desindustrialización y desaceleración del crecimiento demográfico, encontramos diferencias en los procesos de producción urbana informal en cada caso. Las condiciones geográficas, las características de la propiedad de la tierra, la relación con la industria, así como las capacidades de planificación urbana de cada ciudad, fueron factores clave para definir un mayor crecimiento informal en Ushuaia que en Río Grande (40% de la expansión en el período contra 14% respectivamente). A partir de 2003, con el proceso de re-industrialización seguido del crecimiento de la especulación inmobiliaria, se intensificaron los procesos de informalidad en ambas ciudades.

Las políticas de planificación urbano-habitacionales no pudieron durante todo el período de estudio, anticiparse al crecimiento real y a la necesidad de vivienda en ninguna ciudad. Sin embargo las políticas que atendieron el crecimiento informal fueron más adecuadas en Río Grande que en Ushuaia. Mientras que en la primera dominó la provisión de servicios seguida de procesos de regularización, en Ushuaia predominó la lógica prohibitiva y en segundo lugar, de regularización con servicios.

Por ello, observamos que en Ushuaia, más de la mitad de la ciudad construida en el período 1972-2015 presenta un origen informal, mientras que en el caso de Río Grande el mismo no alcanza al 30% del espacio.

La producción informal de ciudad generó en ambos casos a partir de 2003, procesos de segregación social que se expresan en la distribución espacial de la informalidad. En ambas ciudades las condiciones geográficas funcionaron como barreras físicas, que cristalizan los procesos de diferenciación de una ciudad formal y otra informal. Se destaca también a partir de 2003, la formación de organizaciones sociales de base por el acceso al hábitat digno, que han sido el principal motor en la lucha por una ciudad equitativa.

Referencias bibliográficas:

- Alcaráz A. (2019). Procesos autogestionados de hábitat popular y políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia, Argentina. En: I Encuentro de la Red de asentamientos populares. ISBN 978-987-4415-60-8. INVIHAB. FAUD. UNC.
- Boaventura de Sousa Santos. (2017). Justicia entre saberes: Epistemologías del Sur contra el epistemicidio. Ediciones Morata, S. L.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), 431-451.
- Brenner, N. (2009). A thousand leaves: notes on the geographies of uneven spatial development. En: Roger Keil y Rianne Mahon (Eds), *Leviatan undonde? Towards a Political Economy of Scale* (pp: 27-49). Vancouver: University of British Columbia Press.
- Calderón Cockburn, J. A. (1999). Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbanos en América Latina. URL: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Algunas_Consideraciones_Sobre-Calderon_Julio-1999.pdf. Fecha: 25/03/2016
- Cicollella, P. (1989). La Promoción Industrial en Tierra del Fuego. Sus efectos económicos y sociales. FILO:UBA. URL: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2886>
- Chiari, M. (2014). Problemática ecológico-política de la ciudad de Ushuaia en el período 1991-2011. Ushuaia: Ushuaia Libros.
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Manual Medio Ambiente y Desarrollo N° 28.
- Clichevsky, N. (2003). Cambios en el espacio metropolitano. La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. En: *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 14, N° 1, 63-88.
- Cravino, M. C. (2012). Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de Programas Federales de Vivienda en el Área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Buenos Aires: Ediciones CICCUS/UNGS.
- Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos*, 30(3), 651-690. Recuperado en 14 de noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300651&lng=es&tlng=.
- Fernandes, E. (2016). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. En: *Derecho a la Ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía*. Revista Institucional de la Defensa Pública. N°10. 86-97.
- Hermida M., Malizia M., van Aert Peter (2013). Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta). En: *Revista Sociedad Fueguina*. N°2, Año 01, 5-12
- Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, C. y Redondo, A. (2014). Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *Revista Mundo Urbano* N° 44. URL:

<http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ultimo-numero/253-informalidad-o-informalidades>

- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal, Madrid
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de población, Hogares y vivienda: 1991, 2001 y 2010*. URL: www.indec.gov.ar (Fecha: 20/05/2016)
- Jordan, R., Simoni, D. (1998). *Ciudades intermedias de América latina y el Caribe. Propuestas para la gestión urbana*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31025/S9800066_es.pdf
- Jaramillo, M. (2008). Reflexiones sobre la Informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina. *Revista Territorios*, N° 18, 11-53.
- Mastroscello, M. (2008). *La economía del fin del mundo. Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego*. Buenos Aires: Deloscuatrosientos
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015). *Issuepapers 22 - informal settlements*. UN – Hábitat III.
- Pérez, V., Martínez, A. (2014). *Habitar nuestro suelo*. *Revista Sociedad Fueguina*, N° 3, 4-12.
- Pérez, V., Debia, E., Lobato, S., Martínez, A. (2015). *Políticas Habitacionales y mercado del suelo: Asentamientos informales en Tierra del Fuego*. Seminario Internacional: *El Derecho a la ciudad en América Latina* UBA- CLACSO
- Pérez, P. (2016). *La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana*. En: Carrión F. y Erazo J. (Ed), *El derecho a la ciudad en América latina: visiones desde la política*. (pp 219-240). México: Librunam.