

Barrios autoproducidos en ciudades intermedias. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego AIAS

Nadia B. Finck

Universidad Nacional de Tierra del Fuego - Instituto de Cultura Sociedad y Estado
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Resumen

El proceso de crecimiento y expansión de las ciudades intermedias en Argentina, constituye un fenómeno de reciente estudio en el campo de las ciencias sociales. Las tendencias generales ya demostradas, en particular por parte de equipos técnicos dependientes de organismos estatales, muestran que estas ciudades se han expandido con baja densidad. En ese escenario, la participación relativa de tejidos residenciales de tipo asentamientos cobra especial notoriedad.

En la patagonia argentina, es decir en las Provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS), según el relevamiento realizado en 2016 para el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), existen 304 asentamientos en los que viven 33.606 familias. Es decir, el 6,38% del total de familias relevadas por el registro en todo el país. En el caso de la provincia fueguina, la mayor cantidad de barrios se localiza en la ciudad de Ushuaia, mientras la mayor cantidad de familias se da en la ciudad de Río Grande. Esto corresponde al: 62,4% del total de familias relevadas (2490) para la provincia. La mayoría de los hogares según dicho relevamiento no contaban con agua de red, red de cloacas o conexión a red de gas natural; todos ellos, servicios esenciales (RENABAP, 2017; Relevamiento Organización Civil TECHO, 2016).

En Río Grande, una ciudad intermedia ubicada en la costa del Atlántico Sur al norte de la isla grande Tierra del Fuego, los asentamientos constituyen uno de los tipos de tejido residencial más relevante en las áreas de expansión urbana (27%). Estos tejidos se han localizado prioritariamente en la zona sur (Provincia de Tierra del Fuego AIAS, 2016; Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2015). En efecto, desde el año 2005 se ha producido un proceso de tomas de tierras al sur de la ciudad y la producción progresiva de barrios del tipo asentamientos. Desde entonces se han desarrollado una serie de intervenciones estatales diversas en las que han participado los tres niveles de estado (local, provincial y nacional) sobre distintas aristas del proceso de urbanización (sanción de normas provinciales y locales, construcción de infraestructuras y redes viales, producción de vivienda y mejoramiento del hábitat, entre otras).

El objetivo de este trabajo radica en presentar los resultados del conjunto de las primeras indagaciones para el periodo 2005-2015, para Río Grande en torno de 1) las características contextuales de emergencia de tejidos residencial del tipo asentamientos en el marco general del proceso de expansión urbana y 2) las principales acciones estatales (de distinto nivel (local, provincial y nacional) y poder (ejecutivo, legislativo, judicial)) que se realizaron en torno de los barrios en asentamientos. Se pretende con esto dar cuenta de los principales rasgos que asumió un proceso que involucró a distintos actores con intereses diversos y en tensión, propio del proceso de producción de ciudad. Para el abordaje de estas cuestiones, se utilizan herramientas propias de las metodologías cualitativas a partir de fuentes primarias y secundarias.

Palabras clave: Asentamientos – Expansión Urbana – Patagonia

Introducción

Las ciudades se producen en el marco de procesos sociales en los que participan actores diversos, con lógicas particulares muchas veces en tensión y con desigual capacidad de incidencia. En la ciudad construida, es posible percibir las huellas de cada una de ellas. Abramo (2008) postula que en las ciudades existen tres lógicas de coordinación social de acceso al suelo urbano; desde esta perspectiva, considera al Estado y el mercado como formas convencionales de acceso a la ciudad, en base a instituciones apoyadas en un marco normativo. La tercera lógica, la de la necesidad, es aquella a través de la cual se resuelve el acceso al hábitat por fuera del –o por lo menos sorteando el- marco normativo. Es decir, dentro de la trama de un mercado informal o producción de autourbanización, que sobrepasa la regulación institucional y los controles tradicionales propios del estado y del derecho aunque, como advierte Bachiller (2015), en muchas situaciones existan modos informales de regulación estatal.

El acceso a la ciudad bajo esta lógica de necesidad se presenta, muchas veces, como la única opción posible. Cravino y Fernández Wagner (2006, p.1), para su estudio sobre Buenos Aires, afirman al respecto que muchas familias satisfacen la necesidad de vivir en la ciudad, a partir de “un espectro de situaciones, que abarcan desde mercados informales del suelo (por la vía de intermediarios), hasta situaciones de hecho. Por eso, la ocupación irregular de tierras y el asentamiento en áreas sin servicios, ambientalmente degradadas, o expuestas a desastres naturales, es el modo predominante de acceso a la ciudad, de parte de los sectores más pobres de la población”.

Aquí entendemos por asentamiento a la modalidad de conformación de barrio popular producida por ocupación. Se trata de estrategias de hábitat que desarrollan los sectores populares en torno de “la coyuntura histórica, las ofertas estatales y del mercado, así como sus capacidades organizativas y de demanda” (Cravino y Vommaro, 2018, pp.1-2). Estas configuraciones espaciales se producen bajo la modalidad de la autoconstrucción, es decir que se realiza bajo la iniciativa y control de los propios usuarios, individual (formas como la ayuda mutua) y/o familiar (a través de grupos informales o asociaciones organizadas para tomar, solicitar o comprar tierra y gestionar servicios e infraestructura) y/o comunitaria-colectiva y organizadamente (como cooperativas) (Rodríguez et al (2007).

En el proceso de expansión urbana que viven las ciudades intermedias, la expresión de los tejidos residenciales del tipo asentamientos es notoria (Atlas ID, 2015). Este es el caso de Río Grande ubicada al norte de la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS). En particular, en la zona sur durante el periodo 2005-2015 emergieron 14 nuevos barrios a partir de la modalidad de toma y autoconstrucción. Este trabajo propone desarrollar una aproximación al estudio de lo que sucede en esta ciudad a partir de 1) un análisis de las *características contextuales de emergencia* de tejidos residencial del tipo asentamientos en el marco general del proceso de expansión urbana y 2) identificar las principales *acciones estatales* (de distinto nivel (local, provincial y nacional) y poder (ejecutivo, legislativo, judicial)) que se realizaron en torno de los nuevos barrios en asentamientos. El trabajo se sustenta fundamentalmente a partir del uso de técnicas cualitativas en torno de fuentes secundarias (informes técnicos e informes públicos, normativa, información hemerográfica entre otros) y el procesamiento de fuentes estadísticas y la generación de mapas a partir de algunas de las fuentes enunciadas. Primeramente, identificamos para el caso de la provincia y ciudad en estudio dónde se emplazan estos barrios, ciertas tendencias socio-históricas que marcaron el desarrollo de las actividades económico-productivas, las transformaciones en las dinámicas demográficas y los grandes rasgos que asumieron las políticas urbano-habitacionales a nivel provincial y local. Seguidamente se caracteriza la zona urbana (sur) de emplazamiento de los nuevos barrios a partir del cruce de información disponible. En un segundo eje de análisis, se identifican las principales acciones estatales desarrolladas en la zona y se analizan las mismas. Finalmente se esbozan algunas lecturas en clave de conclusiones y nuevos interrogantes.

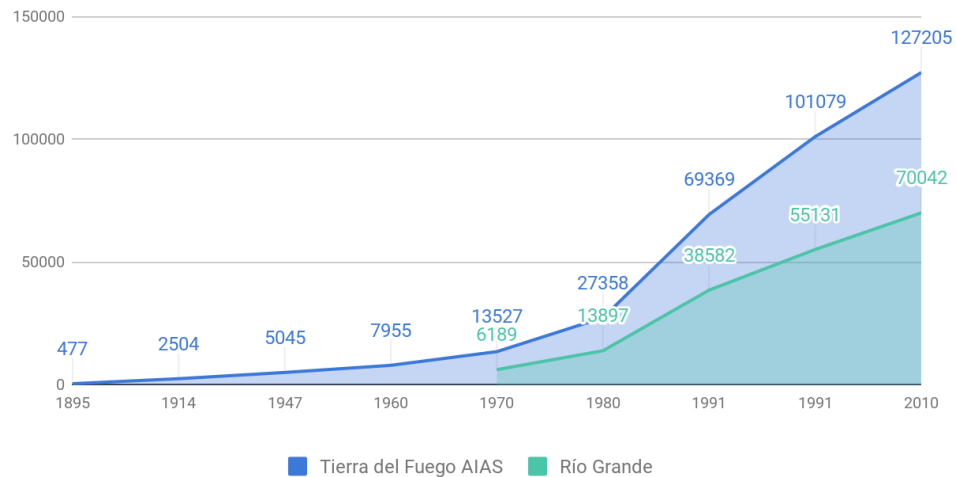
Río Grande

Río Grande es actualmente una ciudad intermedia con una población estimada al 2015, de 93.400 habitantes (Gobierno de Tierra del Fuego, AIAS, 2016). Históricamente este territorio sureño, fue objeto de políticas nacionales para promover su desarrollo y con ello su poblamiento. Desde 1968, Tierra del Fuego fue declarado “territorio prioritario” para el Estado Nacional (Imaz, 1972), es decir, objeto privilegiado de intervención estatal. Desde el año 1991 Tierra del Fuego es una provincia; hasta ese momento fue territorio nacional, es decir una dependencia del Gobierno Federal. En otras palabras, que la nación ejercía una jurisdicción exclusiva sobre aquel y el gobernador del territorio tenía una dependencia funcional con el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (CFI, 1986a). Desde 1970 se promovieron políticas económico-fiscales a partir de fundamentos de carácter geoestratégico y en el

marco de un potencial conflicto con el país vecino Chile. Uno de los principales objetivos fue promover la radicación de población argentina en esas latitudes que desde entonces mantuvo un franco crecimiento, principalmente producto de saldos migratorios de otras provincias de Argentina (Hermida, Malizia y Van Aert, 2013). Lo mismo sucedió a nivel local; como se observa en el gráfico 1, el crecimiento poblacional fue sostenido aunque con menor pronunciamiento desde los años 1980.

Gráfico 1

Población total Tierra del Fuego AIAS y Río Grande según censos de población (INDEC-DGEyC; Censos de Población y Hogares)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC-DGE y C, Censos Nacionales de Población y Viviendas.

Hasta 1980 la trama urbana se consolidó sobre la margen norte del Río Grande, en un proceso de expansión hacia el norte y el oeste. Sin embargo, durante los años 80' la habilitación de un nuevo puente (Puente General Mosconi, año 1981) sobre el Río Grande, habilitó nuevos sentidos de circulación entre la margen norte y margen sur a la altura del damero de 1926. Hasta entonces, la margen sur del Río Grande había sido ocupada por usos asociados al frigorífico construido en 1918. Algunos años después de inaugurado el puente, se localizaron en esa zona nuevos barrios producto de las acciones orientadas por el Municipio local¹. Ya en 1988 se reconoció la designación de los barrios Aeroposta, Reconquista, Austral y Cabo Peñas. Éstos, en conjunto con el barrio CAP (vinculado al Ex Frigorífico), configuran los barrios más antiguos de la zona sur de la ciudad.

Hasta entrados los años 2000, la intervención estatal en materia de producción de suelo urbano y vivienda coincide a nuestro entender, con las formas tradicionales (Maldonado, 2009, p.237), es decir la construcción estatal de vivienda, el otorgamiento de subsidios directos a la demanda en programas desarrollados por el sector privado o público-privado, subsidiando el acceso a la vivienda, programas paliativos de regularización de asentamientos y de mejoramiento barrial. Esta tendencia de ejecución de políticas públicas habitacionales tradicionales, fue acompañada de una política de desregulación del mercado inmobiliario que ya desde los años 80' empezaba a dinamizarse en un contexto de crecimiento poblacional sostenido. La situación de restricción en el acceso al suelo y la vivienda se convirtió en un hecho. Algunas autoras como Debia y Lobato (2014, p.1)

¹ , Por ejemplo de asociación público-privada entre un privado y el ejecutivo local para la urbanización de tierras que habían pertenecido a la empresa de aviación Aeroposta Argentina En el año 1990 mediante ordenanza municipal N°528/90, se autoriza al Poder Ejecutivo "a adquirir tierras dentro de la zona urbana denominada "Margen Sur", que pasarán a formar parte del "Banco de Tierras Municipal", autorizándolo a ser garante solidario de los vecinos del Margen Sur, formado por los barrios: Aeroposta, Cabo Peña y Reconquista, en la operatoria de compra de 515 (quinientos quince) lotes, con una superficie total de 106.267,25 m2 (ciento seis mil doscientos sesenta y siete con veinticinco metros cuadrados) (Ordenanza N°528 Artículo 2 y 3, 1990, p.1).

califican a este momento como de “oclusión en el sistema de acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra”, con consecuencias en cuanto a una crisis habitacional. En 2005 se inició un proceso de tomas de tierras y producción de barrios por autogestión en asentamientos; se localizó prioritariamente en la zona sur de la ciudad, más precisamente en la margen sur del Río Grande, lindante a los antiguos barrios construidos en la década de 1980. El hecho que fue extensamente registrado por la prensa local, puso en la agenda pública la cuestión habitacional, posicionando al tema del acceso a la vivienda como una cuestión socialmente problematizada (Ozslak y O'donnell, 2011). Como resultado, se diseñaron e implementaron desde entonces una serie de tomas de posición por parte del estado: leyes provinciales, ordenanzas municipales y acciones estatales directas desde el poder ejecutivo (local y provincial).

Transformaciones urbanas

Espacialmente, la creación de nuevos barrios supuso una expansión de la ciudad hacia el sur, a contrapelo de lo establecido por el Plan de Desarrollo Territorial riograndense (código de Planeamiento, sancionado por ordenanza municipal en 2011). Se trató en efecto de un proceso de “producción de ciudad inverso a la planificación formal” donde tras la ocupación de hecho, se busca y concreta la lucha por la regularización dominial y la consolidación de la infraestructura barrial (Del Río y Duarte, 2011:134).

El proceso de expansión urbana se mantuvo constante hacia el norte y el oeste en el periodo 2005-2015. De acuerdo al Gobierno de Tierra del Fuego AIAS (2016), la mancha urbana entre 2006 y 2016 creció un 114,52%: en tanto en 2006 la misma alcanzaba a 11,77 km², en 2010 a 13,60 km² y en 2016 a 25,25 km². Por otra parte, se calculó que la densidad poblacional, esto es cantidad de población por kilómetro cuadrado, bajó de 5232 hab/km² en 2010 a 3770 hab/km² en 2016 (Gobierno de Tierra del Fuego AIAS, 2016, 60-66). Esta característica de expansión con baja densidad no es particular de la ciudad fueguina, sino que se corresponde con una tendencia en nuestro país (Ministerio de Planificación, 2011). Al año 2015, en las áreas de expansión se destacaron los tejidos de tipo asentamientos (27%) y vivienda social (26%), es decir que más del 50% del total de tejidos localizados en esas áreas (Atlas ID, Ministerio de Planificación, 2015).

En el caso de la zona sur de Río Grande, al año 2016, se localizaron 15 zonas con tenencia irregular: 14 barrios y 1 zona de chacras irregulares. De acuerdo al municipio de la ciudad de Río Grande, en esta zona en su conjunto, la población total alcanzó entonces a unos 7421 habitantes (6455 en barrios y 966 en la zona de chacras).

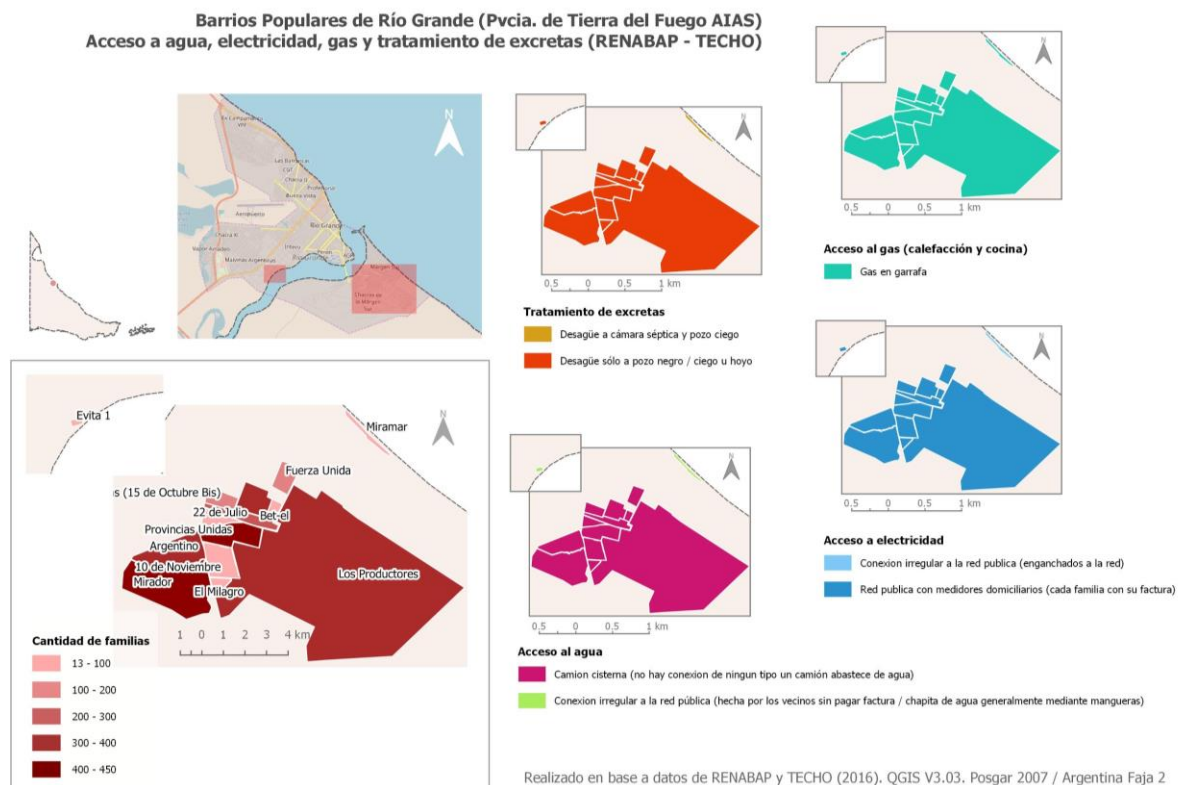
En el año 2016, el gobierno nacional en el marco del Registro Nacional de Barrios Populares, desarrolló un Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) junto a organizaciones sociales (CTEP; TECHO; BARRIOS DE PIE; CCC y Cáritas)². Según los documentos de presentación oficial³, definen a barrio popular como “un barrio donde viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”. Según la Defensoría del Pueblo de la Nación, el relevamiento que hizo en 2016 la organización social “TECHO”, “constituyó la experiencia más avanzada de relevamiento específico de villas y asentamientos, que luego fue tomada como referencia para el diseño del (...) RENABAP” (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2018). La información del RENABAP aún no ha sido publicada en su totalidad, a excepción de cantidad de barrios registrados por localidad, que para el caso de Río Grande alcanza a 14 barrios, 13 en la margen sur del río y 1 en la margen norte.

² El registro se creó mediante decreto nacional N°358/2017.

³ “Relevamiento Nacional de Barrios Populares”, Registro Nacional de Barrios Populares. Presidencia de la Nación. Disponible en <http://rockingdata.co/wp-content/uploads/2018/01/RENABAP-DescripcionGeneral-1-1.pdf>

Aun así, la organización TECHO sí ha hecho públicos los datos del relevamiento en el que han participado. Si bien será necesario a posteriori analizar la consistencia de los datos, citamos aquí los correspondientes a la ciudad en estudio: en los 14 asentamientos vivían en 2016⁴, unas 2490 familias, de las cuales el 85,7% accedía al agua a través de un camión cisterna mientras que un 14,3% lo hacía a partir de conexiones irregulares a la red pública; el 92,9% eliminaba las excretas a partir de un desagüe sólo a pozo negro, pozo ciego u hoyo, excavación a tierra, otro 7,1% de las familias lo hacía a través de una conexión irregular a la red pública. Respecto de la energía eléctrica, el 92,9% accedía a la misma a través de la red pública con medidores domiciliarios mientras que el 7,1% lo hacía a través de una conexión irregular a la red pública. El total de familias se calefaccionaba con gas envasado (garrafa), mismo método utilizado para cocinar también en la totalidad de casos.

Imagen 1. Barrios populares por cantidad de familias y acceso a agua, electricidad, gas y tratamiento de excretas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de RENABAP y TECHO (2016). Procesado con QGIS 3.03. Posgar 2007 / Argentina Faja 2.

Zona sur

Los barrios autoproducidos en Río Grande desde 2005, tienen trazados que tienden a ser regulares y planificados. Se ubicaron en tierra vacante (pública y/o privada), algunos de ellos, luego, se han regularizado tras el sostenimiento de la demanda por parte de los habitantes. Las viviendas han sido transformadas con el tiempo, construyéndose viviendas con otros materiales en lugar de casillas, los espacios privados y públicos son diferenciado por lo que se resguardaron lotes para destinarlos a equipamientos tal como sucede en otros lugares del país.

⁴ Lo anotado por el RENABAP respecto de la cantidad de barrios en la zona de margen sur, difiere de los registros realizados por el Municipio de la ciudad y coincide con el Gobierno de la Provincia AIAS (2016, 76): para el año 2016 identificó 13 barrios (Arraigo Sur, 15 de octubre bis, Unido, Bet-el, 22 de Julio, Fueguino, Provincias Unidas, 10 de noviembre, Milagro, Argentino, Mirador, Esperanza y Miramar); el barrio que no incorpora este registro es el Fuerza Unida.

La sanción de una ley de emergencia urbano-ambiental que suspendió los desalojos en el ámbito provincial en el año 2009⁵, logró consolidar un marco de tolerancia por parte del estado municipal⁶. Muchos de los nuevos barrios de zona sur de la ciudad se asentaron sobre áreas inundables, cerca de cursos de agua preexistentes como puede observarse en la imagen 2. En estos barrios, dado el sistema de eliminación de excretas (mediante pozos ciegos u otros), se producen desbordes sobre el agua que no logra drenarse. Las arterias que a veces suelen inundarse y anegarse por otro lado, impide el ingreso de ambulancias, camiones de bomberos o el propio transporte de pasajeros. Asimismo, se han producido decenas de incendios e incidentes dadas las conexiones precarias. En definitiva, todo un abanico de condicionantes que atentan contra la calidad de vida de los habitantes.

Imagen 2. Proceso de expansión de tejidos residenciales de tipo asentamiento en zona sur de Río Grande.



Detalle zona sur de Río Grande, proceso de crecimiento de tejidos residenciales tipo asentamiento sobre cursos de agua, años 2006, 2013 y 2016.

Fuente: fotografías satelitales Google Earth.

Políticas de hábitat en relación a los asentamientos

Para analizar las políticas de hábitat que se desarrollaron sobre los asentamientos, distinguimos por un lado aquellas políticas concernientes a la regularización dominial y por otro aquellas relativas a la urbanización (vivienda, infraestructura y equipamientos). Resulta importante aclarar en este punto dos cuestiones; por un lado, que los macizos sobre los que se localizaron los asentamientos pertenecían a diferentes titulares: estado provincial, estado municipal y propietarios privados (sociedad rural, empresas, etc.), esto implicó por parte del

⁵ La Ley Provincial N°789, fue sancionada en el año 2009 y prorrogada por otras dos leyes hasta el 1° de marzo de 2016 (Ley Provincial N°864 y Ley Provincial N°942)

⁶ En el periodo 2005-2015, de acuerdo al registro hemerográfico, se registraron al menos tres situaciones de desalojos. La primera en el año 2007 en el Barrio Los Faguinos donde, con topadoras destruyeron casillas construidas en 350 lotes; un segundo caso registrado en el año 2008, en Barrio El Mirador donde se desarrolló un intento de desalojo sobre 2 parcelas que involucraban a 20 familias. Una tercera situación de desalojo se produjo a partir de la denuncia judicial que originó el Municipio local en 2013 a raíz de la toma de tierras públicas municipales por parte de alrededor de 150 familias, tras una semana de negociación que incluyó un cerco policial, finalmente las familias se retiraron sin que la policía desalojara a las familias por medio del uso de la fuerza física (Diario El Sureño, 2007; portal www.sur54.com, 2007; www.radiofaguina.com, 2013; www.notitdf.com, 2013).

estado la ejecución de ciertos mecanismos para disponer de la tierra y lograr su urbanización: expropiación, cambio de normativa, etc.

Por otro lado, desde el punto de vista de los usos del suelo (zonificación), el área donde se emplazaron los barrios estaba clasificada como área suburbana y como zona de servicios extra urbanos. En 2011, con el nuevo código de planeamiento, debieron adecuarse los planos de zonificación para reconocer la ciudad construida: pasó de ser una zona de servicios extra urbanos (ZSEU), a zona especial de interés social (ZEIS)⁷.

El accionar estatal a nivel municipal no estuvo exento de posiciones encontradas entre poderes, por ejemplo, entre poder ejecutivo y legislativo. Uno de los casos más emblemáticos lo constituyó la confrontación entre éstos el año 2006. Ello sucedió a raíz de la problemática que surgió con la demanda de instalación de grifos comunitarios para atender la necesidad de agua de las familias que conformaron el primer asentamiento que surgió en octubre de 2005⁸; aquel primer asentamiento se denominó 15 de octubre). Hoy, constituyen 6 macizos (76 lotes). Aquel primer asentamiento se localizó en tierras estatales del nivel provincial, perteneciente al Fondo Residual de la Provincia⁹. El Concejo Deliberante haciéndose eco de la demanda, sancionó una ordenanza para la instalación de 5 grifos y 3 contenedores¹⁰ (Ordenanza Municipal N°2176, 2006). La ordenanza aprobada fue vetada por el Poder Ejecutivo municipal a través de decreto. Este ejemplo, evidencia las contradicciones al interior del propio estado local (poder ejecutivo y legislativo), a la vez que muestra en el nivel interjurisdiccional, que el gobierno provincial no ejecutó desalojos y a nivel municipal negó los servicios.

En el año 2010 los barrios en asentamientos alcanzaron al número de 8 incluido el barrio 15 de octubre: El Mirador, Argentino, Provincias unidas, Los fueguinos, 22 de julio, Unido, Bet-el. Al año 2016, el número de barrios ascendió a 14, sumándose los nuevos barrios Arraigo sur, La esperanza, Miramar, 15 de octubre bis, 10 de noviembre y El milagro. Como puede observarse en la imagen N°2, este proceso de surgimiento de nuevos barrios, a priori pareciera no haber seguido necesariamente un patrón de contigüidad, quedando áreas vacantes que con el tiempo se fueron completando a la vez que ensanchándose sus bordes.

⁷ Se realizaron adecuaciones respecto de la zonificación planteada en el Código de Planeamiento original, formulado en 2005 y sancionado con rango de norma en 2011. A la zona donde se localizaron los nuevos barrios autoproducidos, se la clasificó como "Zona Especial de Interés Social" (ZEIS), entendidas como aquellas que son "ocupadas por o destinadas a loteo y/o vivienda social en los que existe el interés público en ordenar y mejorar la ocupación, en urbanizar y producir procesos de regularización dominial y que, por lo tanto, están sujetas a criterios especiales de parcelamiento, ocupación y uso del suelo" (Valdeiglesias, 2013). Esta acción posibilitó una nueva actuación en el plano del proceso de urbanización: se iniciaron obras de mejoramiento a nivel municipal con la provisión de infraestructura básica: agua, cloacas, pluviales y mejoramiento de calzadas.

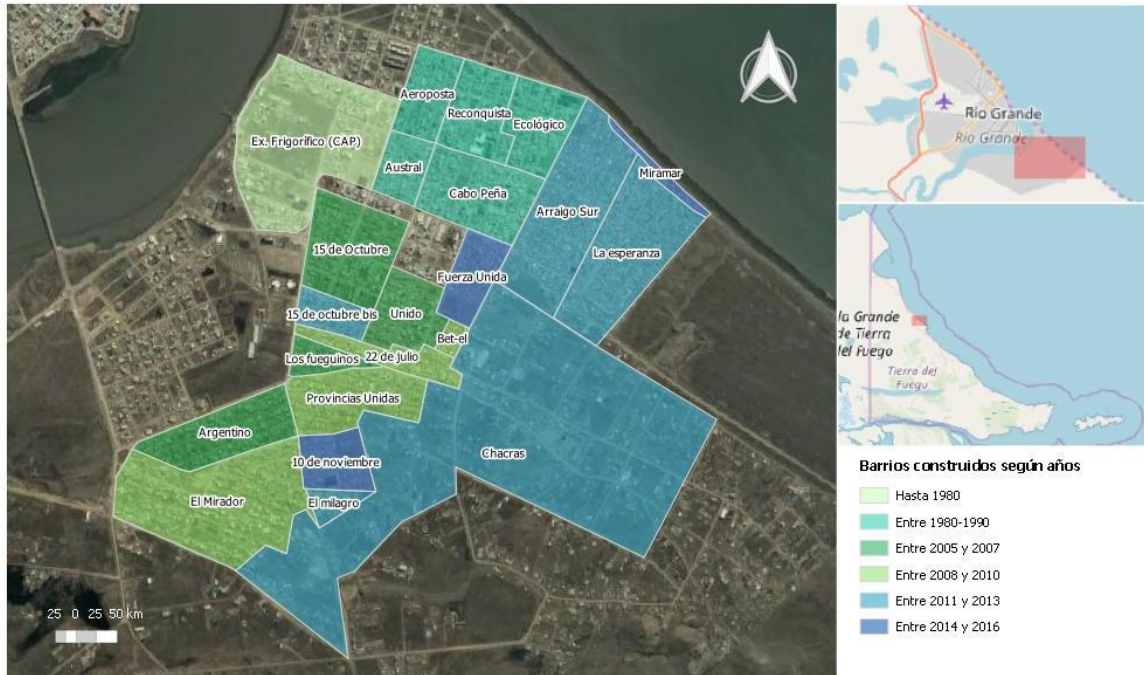
⁸ El primer asentamiento alcanzaba "las tierras ubicadas en la Margen Sur (sección K) delimitadas por las calles El Alambrador - Shelknam - San Cayetano y Wonska" (Ordenanza Municipal N°2176, 2006)

⁹ El Fondo Residual de la Provincia de Tierra del Fuego se constituyó a partir de la Ley Provincial N° 478 del año 2000 que pretendió transformar el Banco de Tierra del Fuego en una Sociedad Anónima. En ese marco, se constituyó el mencionado Fondo, a partir de "los activos, pasivos y créditos eventuales o contingentes que asuma como propios el Estado provincial" (Artículo 4, Ley Pvcial. N°478

¹⁰ En los fundamentos establecen que se hacen eco de la solicitud de los moradores ante el poder ejecutivo. Estos requerimientos, según figura en los fundamentos de la norma, "que fueron rechazadas bajo la grosera excusa de que '... el Municipio no puede legitimar usurpaciones...'" (Ordenanza Municipal N°2176, 2006).

Imagen N°2. Barrios zona sur Río Grande según año de constitución

Barrios zona sur Río Grande: consolidados y barrios en asentamientos nuevos 2005-2015 según año de surgimiento- Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego AIAS



Fuente: elaboración propia procesado con QGIS 3.03. Proyección Posgar 2007 Argentina, Faja 2.

Fuente: procesado con QGIS V3.03. Proyección Posgar 2007 Argentina, Faja 2.

Regularización dominial

Específicamente en relación a la regularización dominial, hacia el año 2011, se sancionaron dos leyes de expropiación para declarar de utilidad pública tierras que tenían algún tipo de propietario (año 2010)¹¹; en total se trató de 110 hectáreas aproximadamente. La ley de expropiación alcanzaba varios macizos de la sección catastral K; de ellos, uno de los más importantes (en términos de tamaño) fue el macizo 151, la escritura de expropiación para el caso de ese macizo 151 se concretó recién en el año 2012. Originalmente, las leyes alcanzaban a los habitantes de los barrios El Mirador, Argentino, Provincias Unidas, Los Fueguinos, 22 de Julio, Unido y el Bet-el, como así también diversas chacras productivas. Los macizos objeto de expropiación tenían diferentes propietarios lo cual supuso distintos acuerdos para concretar el pago dispuesto por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Este proceso se produjo a lo largo de tres años y estuvo atravesado de denuncias judiciales en el marco de las controversias por la valorización apropiada por los titulares originales. Las tierras expropiadas fueron transferidas al Instituto Provincial de Vivienda para avanzar en el proceso de regularización para concretar esto último, proceso que aún continúa abierto. A nivel municipal se sancionaron desde 2010 una serie de ordenanzas para atender el problema de la irregularidad en la tenencia. Ese año se creó el “Plan de regularización de Tierras Fiscales Urbanas”¹². La situación irregular respecto de la propiedad no se reducía a los habitantes de la zona sur sino también a la zona centro de la ciudad. En el año 2015, se sancionó una ordenanza de desafectación de espacios públicos (espacios verdes) para

¹¹ Ley Provincial N°847 que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, los inmuebles identificados como “macizos 49, 50, 51, 52, 53 y 151 de la Sección K del departamento Río Grande”, y la Ley Provincial N°848 declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, los inmuebles identificados como “macizos 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 69”.

¹² La ordenanza N° 3359/15 estableciendo un régimen de regularización dominial de Tierras Fiscales que fue actualizándose desde entonces

regularizar el barrio “Héroes de Malvinas” (Barrio 15 de octubre Bis), alcanzando a 75 predios (Ordenanza N° 3408/2015).

Urbanización: vivienda, redes de infraestructura y equipamiento

La acción estatal en pos de la urbanización de los nuevos barrios inició en 2006, un año después de la primera toma que dió origen al Barrio 15 de octubre. Tuvo altibajos e implicó necesariamente la participación de los tres niveles jurisdiccionales, local, provincial y nacional.

En el año 2006, el entonces Gobernador Cocco (Partido Unión y Libertad (PUL), dentro del espacio peronista) en 2006, firmó un convenio marco con el gobierno nacional (Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios), para la implementación del Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH). En esa instancia -la segunda etapa del PFSH que había iniciado en 2003-, varias provincias firmaron el acuerdo de implementación que incluyó seis subprogramas: Emergencia Social, Emergencia Hídrica, Emergencia Sísmica, Emergencia Climática, Viviendas Rurales y Viviendas con Aborígenes (Barreto, Pelli et al, 2013, 417-418).

La implementación de este programa a nivel provincial supuso una respuesta concreta a la situación de precariedad en el acceso a la vivienda. La misma fue rechazada por el poder ejecutivo municipal en cabeza del entonces intendente. En un recorte periodístico puede leerse “(...) hay mucha gente que hace muchos años está viviendo acá, sabemos que está viniendo y ha llegado una gran cantidad de personas a la provincia pero si no respetamos, realmente, no vamos por el camino correcto” (Diario Prensa, 3/3/2006). La contraposición de posturas no se redujo al ámbito local, sino que se produjo también a nivel interjurisdiccional. Esta acción estatal provincial estuvo orientada hacia los habitantes del primer asentamiento que tiene lugar en terrenos del Fondo Residual en la Margen Sur de Río Grande” (El Diario del Fin del Mundo, 08/07/2006). En 2006 se concretó la primera licitación para la construcción de 218 viviendas. De acuerdo a declaraciones de un ex titular del IPV en el portal de noticias “Radio Faguina” en 2012, en una primera etapa se construyeron 118 viviendas, luego otras 60 y finalmente quedó un remanente de 40 viviendas más que asumiría construir el IPV en 2012¹³.

Asimismo, a nivel municipal se actuó en varios sentidos. La demanda de respuestas en materia de suelo urbano y vivienda devino en la aceleración de la entrega de lotes (690 en total), sin la totalidad de los servicios en esa primera entrega, en una urbanización municipal en zona oeste. La prensa local registró el evento en el que el primer mandatario local les decía a los primeros 219 sorteados: "ocupen de alguna manera, rápido, como puedan" el lugar, "porque cada uno de ustedes tendrá la documentación y va a poder decir este lote es mío y les pedimos que nos den una mano porque los tiempos son complicados y por eso esta necesidad de entregarlos aún sin el gas" (El Diario del Fin del Mundo, 2007¹⁴). Lo enunciado contrasta con el contexto de tomas de tierras en la zona sur. Esta fue la urbanización municipal de mayor relevancia del periodo 2005-2011.

Durante el año 2015, el Municipio de Río Grande ingresó al Programa Carlos Mugica (Secretaría de Acceso al Hábitat de nación) mediante el cual recibiría cincuenta millones de pesos para ejecutar obras de infraestructura necesarias para regularizar barrios producidos en asentamientos. La intervención interjurisdiccional entre el poder nacional y local, posibilitó

¹³ En palabras del propio medio: “las 218 viviendas sociales del barrio “15 de Octubre” comenzaron a construirse durante la gestión del ex gobernador Hugo Cocco en 2007, aunque las mismas quedaron inconclusas y tampoco contemplaban las obras de infraestructura básica como agua, luz, gas y cloacas. En 2009, por expreso pedido de los beneficiarios, el IPV acordó la entrega anticipada de las mismas, realizando desde entonces los trabajos para dotar de dichos servicios al sector”. (Portal de noticias Radio Faguina, 2012).

¹⁴ Recuperado de

<http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2007/03/04/9239-el-municipio-sorteo-lotes-y-pidio-que-los-ocupen-antes-que-vengan-usurpadores> 1/1

el desarrollo de obras de infraestructura de agua, cloacas, pluviales, mejoramiento de calles, cordón cuneta, una plaza integradora y un playón deportivo (infofueguina.com, 2015¹⁵). Según informe municipal, se realizó la provisión de servicios básicos para 780 familias y las obras cuyo financiamiento fue de cincuenta y cuatro millones de pesos, se concentraron en 6 barrios: 15 de octubre bis, Unido, Provincias unidas, Fuerza unida, Los fueguinos y 22 de julio. En esos barrios se habían censado unas 661 viviendas, de las cuales 533 experimentaron algún tipo de mejora en el marco de la ejecución de este programa. Por otro lado, en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) ejecutado desde la Secretaría de Infraestructura Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación) se desarrollaron una serie de obras que pueden observarse en la Tabla N°2. A nivel provincial el organismo ocupado de ejecutar este programa fue la Unidad Ejecutora Provincial, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia. En la ciudad de Río Grande se han ejecutado 6 proyectos, los que se ubican en su totalidad en la zona de Margen Sur, 3 de ellos atienden la necesidad de acceso a agua y cloacas en dos barrios populares: Mirador y Argentino. Los otros tres abordaron la provisión de servicios en los antiguos barrios de la Margen Sur (Cabo Peñas, Reconquista y Aeroposta¹⁶). La primera etapa de trabajo en los Barrios Mirador y Argentino. En los casos de las etapas 2 y 3 se encuentra en estado de avance.

Tabla N°2. Ejecución Programa de Mejoramiento de Barrios en zona Margen Sur

Barrio	Obra	Año	Avance físico	Beneficiarios
Gran Margen Sur - Mirador y Argentino Primera Etapa	Infraestructura Pública y Privada, Nexos de agua y cloaca para el sector Margen Sur (Barrios Mirador y Argentino).	2014 650 familias	100,00 %	Beneficiarios 3.610
Memoria descriptiva:	- Ampliación de red cloacal con sus correspondientes cámaras y accesorios con 722 conexión domiciliaria intralote, desde cámara de inspección a red cloacal. Para los B° Mirador y Argentino Nexo cloacal: Consiste en la ejecución de tres estaciones elevadoras y 2.000mts. de cañería a estación elevadora existente en Barrio Cabo Peñas, con sus respectivas bocas de registro. - Ampliación de red de agua potable con sus correspondientes válvulas y accesorios, 722 conexiones domiciliarias (...).			
Gran Margen Sur Segunda y tercera Etapa Sector Margen Sur - B° Mirador y B° Argentino	Infraestructura Pública y Privada, Nexos de agua y cloaca para el sector Margen Sur (Barrios Mirador y Argentino) Etapa 2 Etapa 3		35,93 % 95,42 %	722 lotes 630 familias

Fuente: elaboración propia en base a datos PROMEBA (www.promeba.gob.ar)

En el año 2014 finalizó una obra de infraestructura de acueducto y cisterna conectando la zona de la margen sur con la planta potabilizadora de agua a partir de financiamiento provincial (Fideicomiso Austral) y ejecutada por el municipio local. Asimismo, en el marco de las leyes de expropiación, se realizaron obras de electrificación aérea y suministro de línea de media tensión que, de acuerdo a informe de gestión del año 2015, el mismo alcanzó a 5000 familias permitiendo "el cambio de infraestructura eléctrica precaria a definitiva, mejorando la situación de más de 5000 familias ubicadas en la Margen Sur". Asimismo se

¹⁵ Recuperado de <https://www.infofueguina.com/tu-ciudad/rio-grande/2015/5/1/grande-ingres-programa-nacional-para-hbitat-social-padre-carlos-mugica-8543.html>

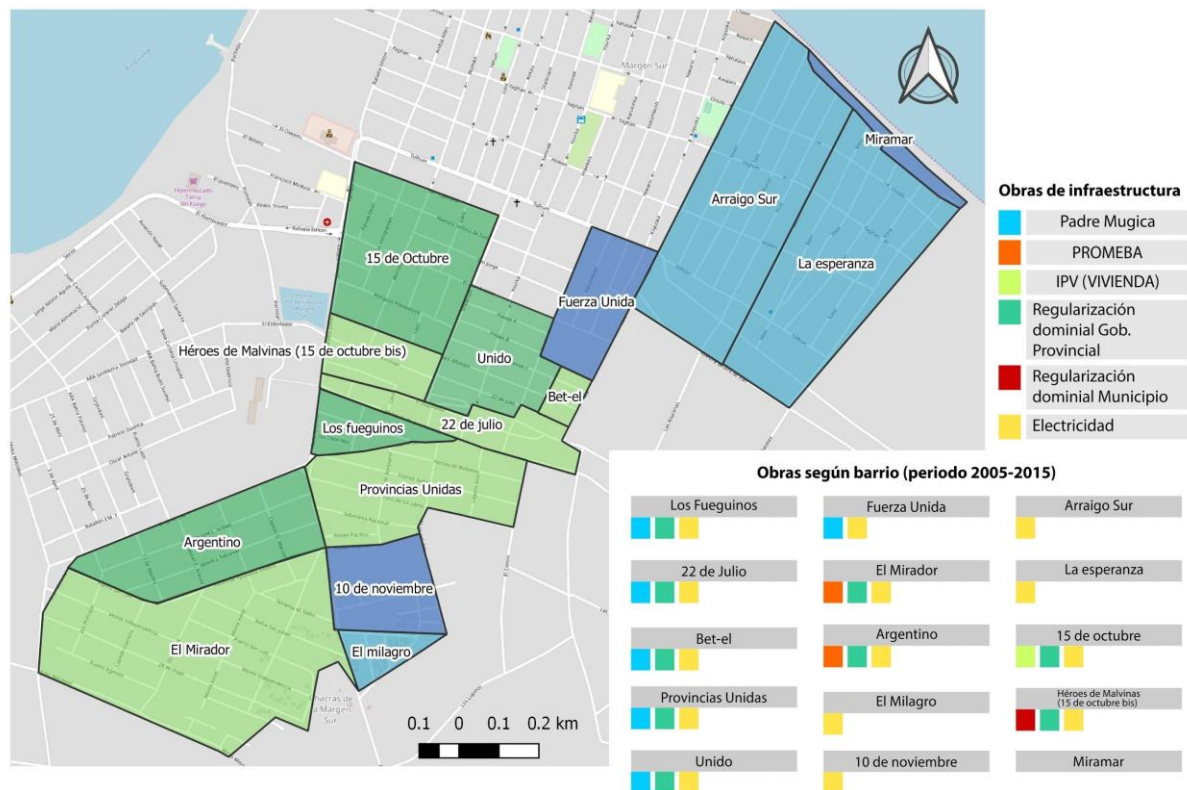
¹⁶ La ordenanza municipal 450/88 reconoce y ratifica "la designación de los Barrios: Austral, Aeroposta, Reconquista y Cabo Peñas, a los Barrios que así estaban designados antes de la ampliación del ejido de la Municipalidad de Río Grande, al sur de Río Grande" (Ordenanza Municipal N° 450, 1988).

concretó una obra de “normalización de redes para nuevos barrios de Margen Sur (...) la cual previó el mejoramiento de la red de baja tensión y alumbrado público de la zona” (Gobierno de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, 2015, 132-133).

Asimismo, en 2014 se construyeron dos jardines de infantes, una escuela primaria y se inició el proceso licitatorio para la construcción de una comisaría en la zona, la que finalmente concluyó en 2016. También entre 2014 y 2016 se iniciaron obras para la construcción de un centro de salud de carácter municipal, un gimnasio comunitario, plaza integradora y playones deportivos.

Este conjunto de obras producidas a nivel municipal, provincial y nacional, significaron una progresiva mejora en los servicios y equipamientos desarrollados por el estado, en el marco de procesos interjurisdiccionales que no estuvieron exentas de tensiones.

Imagen N°4. Obras desarrolladas por barrio periodo 2005-2015



Fuente: elaboración propia, mapa procesado con QGIS V3.03. Posgar 2007 / Argentina Faja 2.

Conclusiones

La producción de ciudad a partir de la autoproducción implica una huella particular en la ciudad. Por un lado, un anclaje que es socio-histórico, en un tiempo determinado, en el contexto de unas tendencias sostenidas, se producen unas condiciones de emergencia que permiten vincular ese escenario con necesidades a ser resueltas y grupos de familias que resuelven el acceso al suelo urbano y la vivienda. Por otro lado, un anclaje espacial que puede estar disperso o concentrado en alguna zona en particular y que desde allí demanda mejoras en igualdad de oportunidades es otra cosa para lograr un hábitat digno.

Frente a la posibilidad del desalojo se antepone la exigencia de soluciones definitivas. Los barrios fueron diseñados siguiendo los recorridos de calles, manzanas autoorganizadas expandiendo la trama urbana. Rellenando los cursos de agua y transformando entonces las

características del suelo. Los barrios se nombran y en algunos casos remiten a hitos: “15 de octubre” como momento fundacional y tal vez como mojón para ejercitar la memoria en tiempo presente.

El Estado aparece allí ante la urgencia. Omite intervenciones hasta que en algún momento toma otra posición y actúa en el marco de políticas públicas que requieren de coordinación y acuerdos. Pero esto no es lineal ya que se producen dilaciones, debates mediáticos acalorados y la suspensión de la ejecución de las obras. Finalmente, muchas se van concretando. Pasaron 12 años desde que el primer barrio emergió producto de una toma en la zona sur de Río Grande. Entre 2005 y 2007 de los tres poderes estatales, sólo uno de ellos, el nacional continuó con el mismo signo político, en los otros dos casos cambiaron el partido gobernante. Ello supuso la finalización de algunas obras iniciadas y el desarrollo de otras nuevas. Con esto, es probable que, al finalizar el actual mandato de gobierno en ambos niveles, lo identificado por TECHO en 2016 deba ser contrastado.

Una política de regularización en los dos niveles posibilitó el desarrollo de nuevas intervenciones, fundamentalmente en lo que respecta a la ejecución de obras de infraestructura para reducir los porcentajes de familias que aún hoy viven con déficits habitacionales en estas latitudes. Un

La sobredeterminación histórica (por su carácter de territorio nacional hasta 1991) del poder nacional sobre el local, encontró sus ecos aún entrados los años 2000. El municipio, asimismo, con sus capacidades autonómicas han podido procesar algunos de los desafíos que ello significó, aunque este proceso no fue ni lineal, ni unívoco. Además, incluyó necesariamente la participación del nivel nacional y provincial en cuanto a financiamiento y resolución del acceso a servicios y regularidad por las características de la titularidad de las tierras. Se suma a ello, la necesaria vinculación con el sector privado, propietario en parte de algunas de las tierras. Un análisis de otras documentaciones y una complementación con entrevistas podrían esclarecer la participación de estos actores en el caso que nos ocupa. Aun cuando las acciones públicas locales se diversificaron desde 2011 con sus consecuentes expresiones en barrios de vivienda social o a partir de la articulación público-privada en la zona oeste y norte, el acceso a la vivienda y el suelo urbano se siguió concretando por la vía de la toma de terrenos y la autoproducción de vivienda en la zona sur. La concentración de tejidos de este tipo en esa zona y su participación mayoritaria allí, como así también el peso relativo que tiene este tipo de tejido en las áreas de expansión, insiste en la pregunta las particularidades que asumió este proceso en la ciudad en su conjunto y ya no sólo en la zona sur. En este sentido, recuperar las trayectorias habitacionales y los recorridos en las experiencias de la autoconstrucción de los habitantes de estos barrios resulta imperiosa. Es preciso también seguir profundizando en las vinculaciones interjurisdiccionales para identificar dónde se ubicaron los nudos críticos, los consensos y la respuesta satisfactoria a las demandas de vecinos y vecinas; como así también reconocer si existen o no particularidades en la producción de asentamientos en este tipo de ciudades a partir de la perspectiva de los propios habitantes.

Bibliografía

- Alonso Marchante, J. L. (2014) *Menéndez. Rey de la Patagonia*. Losada. Argentina.
- Abramo, P. (2008) El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios, núm. 18-19*, enero-diciembre, 2008, pp. 55-73.
- Barreto, M. A., Pelli, V. S., Alcalá, L. I., Benitez, M. A., Fernández M. E., Giró M. Pelli, M. B. y Romagnoli, V. (2013). Análisis de la formulación e implementación del Programa Federal Solidaridad Habitacional en el barrio Chellyí (Resistencia, Chaco). En Barreto M. A. y Lentini, M. (2015). *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 417-492). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

- Bachiller (2015) Una introducción general sobre las dificultades de acceso al suelo urbano y la toma de tierras en la Patagonia central. En *Toma de tierras de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*, Santiago Bachiller editor. Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Miño y Davila Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Belza, J. E. (1975). En la isla del fuego. 2° Colonización. Buenos Aires: Instituto Salesiano de Artes Gráficas.
- Blanco, G. (2018). La tierra patagónica en la agenda historiográfica: los estudios de caso y la mirada puesta en los actores. En Blanco G. (Ed.), *La tierra pública en la Patagonia. Normas, usos, actores y tramas relacionales* (pp. 9-26). Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Consejo Federal de Inversiones (1986a). *Informe Planificación y control del uso del suelo urbano del territorio. Informe de avance*. Experto principal Arquitecto Néstor Omar Bono y experta legal Dra. María Graciela Reiriz. Septiembre de 1986.
- Cravino, M. C., Fernández Wagner, R. (2006) Teoría y política sobre asentamientos informales. Cuestionario a Raúl Fernández Wagner y María Cristina Cravino, en vísperas del Seminario en la UNGS. *Revista digital Café de las Ciudades*. Año 5. Número 49. Noviembre 2006. Recuperado de http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_49_2.htm
- Cravino, M. C. y Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*. Vol. 25 (2), Pp. 1-27.
- Debia, E. y Lobato, S. (2014). Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en PreAlas Patagonia - VI Foro Sur-Sur – Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo 2014 – El Calafate.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (ARGENTINA) (2018) Informe “Asentamientos informales y derechos humanos”. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/ArgentinaDefensorPueblo.pdf>
- Del Río, J. P y Duarte J. (2011) “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense, en en Di Virgilio, M. M., Herzer, H., Merlisnky, M. G., & Rodríguez, M. C. (2011). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. PP. 131-163.
- Del Río, J. P.; Vértiz, F. Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano: debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios sociales contemporáneos*, No. 11, p. 76-86. Recuperado de <http://bdigital.uncu.edu.ar/6826>.
- Diario Prensa (2006) Garramuño y Martin consideraron negativo el anuncio del Gobierno. Fecha Viernes 3 de marzo de 2006, Página 7. Ushuaia, Tierra del Fuego.
- El Diario del Fin del Mundo (2006) Nación comprometió 96 viviendas en el Colombo y 214 dúplex del Arraigo. Fecha 08/08/2006. Disponible en www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2006/08/08/5734-nacion-comprometio-96-viviendas-en-el-colombo-y-214-duplex-del-arraigo
- Gobierno de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (2015) Informe de gestión. Apertura del XXXII° período de sesiones ordinarias. 1 de marzo de 2015. Ushuaia: Gobierno de Tierra del Fuego AIAS.
- Gobierno de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (2016). Modelo de Proyección de Necesidades para la Gestión Integral del Hábitat, basado en Escenarios Potenciales de Dinámicas Demográficas. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Informe final. Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública. Programa de Fortalecimiento institucional. Préstamo CAF 7353. Buenos Aires: Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública
- Gutierrez, D. (2001) *Temprano Río Grande. Río Grande: Osvaldo Santarone*, Industria Gráfica Eleven Press s.r.l.

- Hermida, M.; Malizia, M.; van Aert, P. (2013) "Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta)" en *Sociedad Fueguina* Nro 2, Año 1, Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Ushuaia disponible en http://200.61.137.30/pagina_2012/wpcontent/uploads/2013/08/SociedadFueguina_Nro24.pdf
- Imaz, J. L. (1972) *Los hombres del confín del mundo. Tierra del Fuego*. Eudeba Editores: Argentina.
- Maldonado Copello, M.M. (2009). *¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira* (Colombia). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maveroff, A. (1979) Río Grande: ciudad treinta años antes de su fundación formal. Municipalidad de Río Grande, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Río Grande: Municipio de Río Grande.
- Ministerio de Planificación Federal e Inversiones Públicas (2011). Argentina Urbana
- Ozslak, O. y O'Donell, G. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Varela, O. y Cravino M. C. (2008) Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención. En *Los mil barrios. Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Cravino M. C. coord. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., Morales, B. (2007) *Política del hábitat, desigualdad, y segregación socio-espacial en el Área metropolitana de Buenos Aires*. AEU-IIGG/FSOC-UBA Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat hic-al FVC – MOI-SEDECA. Buenos Aires, Argentina.
- Valdeiglesias, K. (2013) "Mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios básicos sanitarios para la población de la Margen Sur de Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego, República Argentina". Informe de gestión. Río Grande: Municipio de Río Grande.

ISBN 978-987-4415-60-8

