



La política de desalojos en el fin del mundo: el caso del Municipio de Ushuaia, Argentina, en el período 2007-2015

María Ayelén Martínez. Magíster en Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Ushuaia, Argentina. Correo: amartinez@untdf.edu.ar - orcid.org/0000-0002-8405-5564

Nadía Belén Finck. Magíster en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Río Grande, Argentina. Correo: nfinck@untdf.edu.ar - orcid.org/0000-0002-7948-0603

Recibido: Mayo 05, 2016.

Aprobado: Junio 05, 2017.

Publicado: Julio 20, 2017.

Acceso abierto:

Reconocimiento 4.0

(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Conflicto de intereses: Los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es el de abordar, de forma analítica y crítica, el rol del Estado local, en lo que respecta a la promoción-prohibición del acceso a la ciudad, para el caso de la autoproducción de hábitat y, en particular, de los mecanismos de expulsión de la ciudad promovidos a escala local, constituidos en la articulación entre poder ejecutivo local, fuerzas de seguridad privadas dependientes de ese mismo nivel de Estado, poder judicial provincial y fuerzas de seguridad públicas, dependientes del poder ejecutivo provincial. Con esta finalidad es que el abordaje de un caso, con epicentro en Argentina, nos permite reconocer las alianzas entre actores, para deslegitimar aquel modo de autoproducción de la ciudad y sostener una política habitacional donde los desalojos constituyen un eje central. A través de un caso de desalojo, en el Barrio Los Leñadores, de la ciudad de Ushuaia, en la Provincia de Tierra del Fuego, donde se articularon múltiples actores públicos y privados de diferentes escalas, se indaga acerca de las distintas etapas del conflicto y de la resolución del mismo, para reconocer las características territorializadas de la política de desalojos perpetrada por el Estado local. A partir del análisis de fuentes secundarias y de la construcción de datos, podemos afirmar que, en el período 2007-2015, la política habitacional municipal se caracterizó por limitar la expansión de la ciudad y disciplinar a los habitantes sobre las formas de acceso a la ciudad, a través de los desalojos forzosos como mecanismo de contención del crecimiento de los asentamientos informales. Asimismo, se priorizó la transferencia de tierras a personas jurídicas de tipo asociativo (principalmente, asociaciones gremiales), promoviendo el acceso al suelo, sólo para sectores de la población organizados alrededor del empleo formal.

Palabras clave. Desalojos, desigualdad, política pública, hábitat, asentamientos, Ushuaia - Argentina.



The policy of evictions at the end of the world: the case of the municipality of Ushuaia, Argentina, in the period 2007-2015

Abstract

The objective of the present work is to analyze, in an analytical and critical way, the role of the local State, in relation to the promotion-prohibition of access to the city, in the case of habitat self-production and, in particular, Of the expulsion mechanisms of the city promoted at local level, constituted in the articulation between local executive power, private security forces depending on that same level of state, provincial judicial power and public security forces dependent on the provincial executive power. With this aim in mind, the approach of a case with an epicenter in Argentina allows us to recognize the alliances between actors, to delegitimize that mode of self-production of the city and to maintain a housing policy where evictions constitute a central axis. Through a case of eviction, in the Barrio Los Leñadores, in the city of Ushuaia, in the Province of Tierra del Fuego, where multiple public and private actors of different scales were articulated, the different stages of the conflict were investigated and the resolution of the same, to recognize the territorialized characteristics of the policy of evictions perpetrated by the local State. From the analysis of secondary sources and the construction of data, we can affirm that in the period 2007-2015, the municipal housing policy was characterized by limiting the expansion of the city and disciplining the inhabitants on the forms of access to the city, through forced evictions as a mechanism to contain the growth of informal settlements. Priority was given to transferring land to legal entities of an associative type (mainly trade associations), promoting access to land only for sectors of the population organized around formal employment.

Keywords: evictions, inequality, public politics, habitat, settlements, Ushuaia, Argentina.

A política de despejos no fim do mundo: o caso do município de Ushuaia, Argentina, no período 2007-2015

Resumo

O objetivo deste estudo é abordar, analítica e criticamente, o papel do Estado local, no que respeita ao acesso promoção-ban para a cidade, para o caso da auto-produção de habitat e, em particular, mecanismos de expulsão da cidade promovido localmente, formado na articulação entre o poder executivo local, as forças de segurança privadas dependentes no mesmo nível de estado, judiciário provincial e as forças de segurança pública, os funcionários do executivo provincial. Para este efeito, é que a abordagem de um caso, com epicentro na Argentina, nos permite reconhecer as parcerias entre os atores para deslegitimar que o modo de auto-produção da cidade e mantenha uma política de habitação, onde os despejos constituem um eixo central. Através de um caso de despejo em Barrio Los Madeireiros, cidade de Ushuaia, na província de Tierra del Fuego, onde vários atores públicos e privados de diferentes escalas foram articulados, olhamos para as várias fases do conflito e resolução dos mesmos, para reconhecer as características territorializadas despejos políticos perpetrados pelo estado local. A partir da análise de fontes secundárias e dados de construção, podemos dizer que no período 2007-2015, a política municipal de habitação foi caracterizado por limitação da expansão da cidade e disciplinar as pessoas sobre as formas de acesso cidade, através de despejos forçados como forma de conter o crescimento dos assentamentos informais. Além disso, a transferência de terras para pessoas jurídicas priorizadas associativa (principalmente associações comerciais), promovendo o acesso à terra, apenas para setores da população organizada em torno de emprego formal.

Palavras chave: despejos, desigualdade, políticas públicas, hábitat, assentamentos, Ushuaia, Argentina.

1. Introducción

“El tipo de ciudad en que queremos vivir está ligado al tipo de personas que queremos ser”

David Harvey

La mirada que aborda las problemáticas urbanas desde la perspectiva de los actores y que se inserta en las discusiones más amplias sobre la producción social de la ciudad (Harvey, 2014a; Lefebvre, 1968; Bourdieu, 2013), permite recuperar la complejidad inherente a la disputa por el acceso y el control, que se da en torno al espacio urbano.

Distintos autores han trabajado teóricamente, entendiendo a la ciudad como un espacio donde intervienen diferentes lógicas de producción de la misma (Herzer et al, 1994), (Pirez, 1995), (Abramo, 2008). El Estado, como uno de esos actores, desarrolla la lógica de lo público, en tensión con la lógica de la rentabilidad, desplegada por los actores privados; y por la lógica de la necesidad, a través de actores individuales o colectivos que pretenden garantizarse las condiciones mínimas de reproducción, en el ámbito de la ciudad.

En este sentido, y de acuerdo al rol preponderante que los Estados locales tienen hoy en día respecto a los procesos urbanos, nos interesa reconocer de dicho actor, la capacidad de diseñar y desarrollar políticas urbanas que significan un posicionamiento que, por acción u omisión, “inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social” (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014, p. 83).

Entendemos que los diferentes posicionamientos por parte del Estado, que se erigen como decisiones, emergen como resultado de tensiones, determinaciones y mediaciones de un entramado de actores que se configura en torno a las cuestiones urbanas socialmente problematizadas. Es a partir de dicha complejidad que se explicaría, en parte, que los posicionamientos del poder público no son ni homogéneos ni estáticos.

En el marco de la implementación del modelo político, económico y social neoliberal,

iniciado en los años 70 y profundizado en los años 90, donde se implementaron políticas de ajuste, y reformas macroeconómicas y administrativas, se produjo un proceso descentralizador que delegó en los gobiernos locales una serie de competencias y atribuciones que se encontraban, hasta entonces, en manos del Estado central. En Argentina, esta tendencia fue compartida por los países de la región latinoamericana, en el marco de los programas de modernización estatal promovidos por las entidades multilaterales de crédito. Así, como afirman Catenazzi y Reese (1998, p. 4), “se generó una nueva visión del papel que les cabe a las ciudades en los nuevos escenarios de apertura de fronteras nacionales, movilidad del capital, énfasis en la productividad como soporte de la competitividad, etc.”. Entre otras consecuencias, como afirman los autores, se produjo la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares, para atraer el capital global.

Ese fue el caso de Ushuaia que, posicionándose en el mercado global de destinos turísticos, priorizó el uso de suelo urbano para desarrollos que respondieran a esa actividad, antes que, para dar respuesta habitacional al déficit cuantitativo y cualitativo ya existente en ese periodo, agudizado entre otras cuestiones por esa orientación de la política urbana. Por otro lado, durante el periodo 2007-2015, el Estado local combinó al menos tres acciones: 1) la implementación de una política de distribución de tierras sin servicios para grupos organizados, 2) la desregulación del mercado inmobiliario de suelo urbano y vivienda, y 3) una política de desalojos, en el caso de nuevos asentamientos humanos producto de tomas de tierra, y en el caso de intento de mejora en asentamientos humanos ya existentes.

El presente trabajo se propone abordar, precisamente, esta tercera arista mencionada; en tal sentido, se analiza la problemática de los desalojos a partir de un análisis de fuentes secundarias (normas, leyes y ordenanzas), datos estadísticos e información hemerográfica publicada en los diarios de mayor tirada a nivel

local, con el propósito de caracterizar una política urbana particular de expulsión y perpetración de la desigualdad en el acceso a la tierra, la vivienda y el hábitat, que repercutió sobre la población más vulnerable de la ciudad.

Para ello, y en primer lugar, presentamos el marco conceptual a través del cual concebimos la ciudad y el rol del gobierno local, en materia urbano-habitacional. Luego, enunciamos y analizamos una serie de datos que nos permiten reconocer y caracterizar la problemática habitacional, en general, del periodo analizado; y finalmente abordamos, a través de un caso del año 2014, las características particulares de la política de desalojos perpetrada en el periodo 2007-2015, por el Estado local.

De acuerdo con ONU Hábitat (2012, p. 17), en América Latina y el Caribe, el 48% de la población reside en ciudades de menos de 500 mil habitantes. En este contexto, conociendo sendos trabajos en torno a la expresión que las problemáticas urbanas adquieren en las grandes metrópolis latinoamericanas: Buenos Aires, Santiago de Chile, Rio de Janeiro, Bogotá, México Distrito Federal entre otras. Entendemos que resulta importante incrementar el volumen de estudios sobre ciudades intermedias, puesto que además de tener una relevancia indiscutible en la región, consideramos que la expresión de las problemáticas allí manifiestas adquiere rasgos propios. El presente trabajo significa, entonces, un aporte al abordaje teórico y metodológico de problemáticas urbanas, en ciudades intermedias y en particular, frente a las políticas urbanas que devienen en procesos de exclusión de la ciudad, en ellas.

Marco conceptual

La ciudad, en términos espaciales y temporales, expresa territorialmente la lucha entre sectores con intereses y lógicas disímiles (Herzer et al., 1994; Pirez, 1995). Es, en efecto, en el espacio urbano donde, como afirma Reese (2011, p. 2), diversos agentes urbanos dotados de una desigual capacidad transformadora, despliegan sus intereses individuales o colectivos, mediante acciones y negociaciones estratégicas. Las con-

secuencias tangibles se expresan en el espacio perceptible.

Esta perspectiva se inscribe en los aportes de Lefevre (1968), que discute con las visiones totalizantes donde las transformaciones de las ciudades constituirían un mero efecto de las modificaciones de la “globalidad social”. Ya a fines de 1960, el autor sostenía que dichas transformaciones dependen también de “relaciones de inmediatez, de vinculaciones directas entre las personas y grupos que componen la sociedad; así, la ciudad se encuentra en un punto medio entre lo que denomina “orden próximo” y “orden lejano”, entendiendo para el primero, las “relaciones de individuos en grupos más o menos extensos, más o menos organizados y estructurados, relaciones de estos grupos entre sí” y para el segundo, el “de la sociedad, regulado por grandes y poderosas instituciones (Iglesia, Estado), por un código jurídico formalizado o no, por una “cultura” y por conjuntos simplificados” (Lefevre, 1968, p. 64).

Aquel orden lejano no puede ser concebido por fuera de las ideologías, a la vez que se instituye en ese nivel superior, comportando principios morales y jurídicos. De esta manera, la ciudad se erige como mediación de las mediaciones, contiene y mantiene el “orden próximo”, las relaciones de producción y propiedad, al tiempo que es el lugar de su reproducción; la ciudad está contenida, asimismo, por el “orden lejano”, sosteniéndolo, encarnándolo y proyectándolo sobre el terreno y sobre un plano, el de la vida inmediata, prescribiéndolo (Lefevre, 1968, p. 64-65). Este análisis nos permite comprender que la ciudad no puede ser entendida como producto material, sino como el resultado de su producción basado en relaciones sociales, en el marco de prácticas humanas.

Nos interesa, en particular, aquella prescripción que adopta el Estado en su nivel local, cuando se trata de la producción de ciudad y cómo ello expresa las ideologías, de las cuales, como afirmamos, no es posible separarla. Aquella prescripción que se expresa en los marcos jurídicos y en las políticas implementadas –que aquí son entendidas en los términos de Oszlak

y O’ donell (2011)-, deviene en un despliegue de sus lógicas, en tanto actor y en tensión con los demás actores urbanos.

El Estado, de acuerdo con Abramso (2008), despliega una de las dos grandes lógicas de coordinación de las acciones individuales y colectivas del mundo moderno (capitalista). La otra gran lógica la constituye el Mercado y, finalmente, se identifica una tercera lógica existente (*lógica de necesidad*) que surge en Latinoamérica, parte de África y Asia, producto de “la urbanización acelerada de la postguerra, las inequidades sociales y las enormes dificultades financieras de los Estados nacionales de esos países” (Abramo, 2008, p. 58). Reese (2011) sostiene al respecto que, a lo largo de la historia, los contrastes socio-espaciales fueron una de las características centrales de la ciudad latinoamericana, combinando, como afirma procesos de exclusión social y segregación espacial, logrando en ese contexto que la producción informal de ciudad sea más bien una regla antes que una excepción. La brecha se genera, de acuerdo a Rodríguez et al. (2007, p. 22), en la relación entre las posibilidades y alcances de la producción capitalista -donde la intervención estatal ha tendido a posibilitar condiciones de sustento a la actuación de la producción capitalista del hábitat- y la demanda social, históricamente generada, de vivienda y de hábitat, en los sectores de menores ingresos. La desigualdad en el acceso alimenta, entonces, un proceso de exclusión social expresado en la estructura de las ciudades.

El poder público gestiona políticas diferenciales, pudiendo con ello reconocer o no a los espacios en disputa, en tanto que, como afirma Duhau (1998) (como se citó en Arqueros Mejica y Canestraro, 2011, p. 12), el Estado “se sustenta en su carácter de órgano que regula y garantiza los derechos de propiedad y con ello detenta la capacidad de deslegitimación de una realidad urbana normalmente nacida con el estigma de la irregularidad o ilegalidad”.

Mediante el criterio de la legalidad, el Estado define si un barrio es formal o no, y bajo ese parámetro, interviene, condiciona, niega o

habilita diversas acciones, como las de la urbanización en el caso de los asentamientos que, mediando el accionar público, pasan a ser “barrios no formales”. Esa tolerancia, de acuerdo a Duhau (1998, p. 15, en Arqueros Mejica y Canestraro, 2011, p. 41), responde al mantenimiento de la urbanización popular, en el marco de la precariedad jurídica, operando como un mecanismo de “control e incorporación de necesidades y demandas de las clases subalternas a través del ejercicio de una autoridad pública que goza de amplios márgenes de discrecionalidad”. El Estado y las políticas públicas que no reconocen que los actores poseen capacidades y necesidades diversas y desiguales, establecen un criterio de “dejar hacer” y cierta “tolerancia” en el marco de la autoproducción. Esto genera nuevos inconvenientes: localizaciones inadecuadas, precariedad constructiva, etc. (Rodríguez, et al, 2007).

Smolka (2003, p. 4), por su parte, sostiene que, ante la aparente imposibilidad de desarrollar otro tipo de políticas públicas, la noción prevaleciente ha sido la de “tolerar las ‘soluciones’ informales para posibilitar el acceso a la tierra y después normalizar o ‘desmarginizar’ los asentamientos, como algo más barato en el largo plazo para los fondos públicos y mejor para los ocupantes de bajos ingresos”. Por otro lado, desde la perspectiva del poder de policía del Estado sobre el suelo urbano de su jurisdicción, supone el uso legítimo de las fuerzas de seguridad para prevenir asentamientos, y con ello, la reproducción de la informalidad, muchas veces en condiciones totalmente alejadas de los protocolos internacionales, para el caso de desalojos. Ni una acción ni otra garantizan, por sí mismas, la erradicación de la práctica del acceso a la ciudad, por la lógica de la necesidad, en el marco de las desiguales condiciones de acceso al suelo, la vivienda y el hábitat.

El Estado local y las políticas urbanas

La afirmación que sostiene que los Estados locales constituyen el estrato más adecuado para decidir y ejecutar algunas de las atribuciones

que solía ejercer el poder central, sustentó el proceso de descentralización propio de los años 90. Esto se basó en la creencia de que, cuanto más cerca se esté de los destinatarios de las decisiones que se toman, más reales se tornan las posibilidades de alcanzar respuestas efectivas a lo esperado (Catenazzi y Reese, 1998, p. 4). En efecto, desde los años 90, los Estados locales han ido incrementando sus responsabilidades, en el marco de un gran proceso descentralizador, cristalizado en modificaciones constitucionales que tuvieron lugar en Argentina, a nivel nacional y provincial.

A nivel local, el proceso habilitó la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales, lo que significa que esas jurisdicciones pueden dictarse, para sí, un marco normativo general en el que se establecen los lineamientos generales de la planificación urbana.

En el caso argentino, el Municipio tiene potestades y competencias –en unos casos– exclusivas en lo que respecta al ordenamiento territorial. El Estado Local, a través del Poder Ejecutivo (Municipio) y del Poder Legislativo (Concejo Deliberante), tiene la capacidad de incidir en el ordenamiento urbano y territorial, en tanto él mismo es un instrumento de política pública, de acuerdo con el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofepplan), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2014).

Ushuaia, la ciudad que goza de la característica de ser la “más austral del mundo”, dada su ubicación en el extremo austral del polo sur, de acuerdo al criterio demográfico, constituye una ciudad intermedia. Fue fundada en 1884 y es la capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y sancionó su Carta Orgánica Municipal en el año 2002. La autonomía jurídico-administrativa local fue posible luego que el territorio nacional de Tierra del Fuego adquirió estatus de provincia en 1990, mediante la Ley nacional 23.775 (1990). En la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia, uno de los puntos que se destaca, en lo relativo al ordenamiento territorial, radica en la exclusividad local en la materia:

Ejerce, con carácter pleno, irrenunciable e indelegable, las acciones relativas a planificación territorial y urbana y de protección ambiental (...): el uso adecuado de los predios y la regulación y coordinación de las atribuciones urbanísticas de la propiedad de los mismos, las actividades y edificaciones que sobre ellos se establezcan, y la actividad administrativa en materia de ordenamiento y planificación territorial, quedando prohibida la construcción en zonas de reserva ambiental dispuestas por autoridad administrativa o judicial (Carta Orgánica Municipal, 2002, Art. 49, Inc. 2).

Como afirma Reese (2011), el Municipio tiene la capacidad de disponer el ordenamiento territorial de su jurisdicción, con base en decisiones políticas de orden público, definidas en ordenanzas municipales y disposiciones del Poder Ejecutivo, las cuales se expresan en el conjunto de instrumentos de planificación, operativos, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios del desarrollo urbano y los de participación ciudadana. De esta manera, el Municipio incide en la producción de suelo urbano con fines habitacionales y para el desarrollo de actividades económicas, como así también, en el mantenimiento del suelo rural o con fines productivos, entre otros. Tiene, asimismo, la capacidad de poder definir las áreas prioritarias de urbanización, la disponibilidad de tierras fiscales con fines habitacionales o de desarrollo de actividades económicas. Resulta importante notar, en este apartado, que la disposición normativa no emerge desde su sanción de un proceso exento de tensiones, por la imposición de modos distintos de entender cada una de las cuestiones a regular, a la vez que, en su efectiva ejecución, la norma tampoco deja de estar sujeta a la posibilidad de ser discutida, omitida o redefinida, evidenciando lo que anunciamos al inicio del presente apartado, respecto a las relaciones de tensión entre actores con diferentes lógicas e intereses.

En el marco de las ciudades capitalistas donde la mercantilización de los bienes y los servicios urbanos garantizan –o no– la repro-

ducción de los actores, el poder estatal, como explica Harvey (2014b), junto con los sistemas jurídicos-legales, es quién garantiza la imposición de los derechos de propiedad privada que pesan tanto sobre el suelo urbano como sobre la vivienda. En efecto, la tierra, por ejemplo, para constituirse como propiedad privada, debe “estar claramente delimitada y tener un nombre y rasgos identificativos (en el caso de la tierra, esto se logra mediante el catastro y la confección de un registro de la propiedad)” (Harvey, 2014b, p. 56).

En el caso analizado, entendemos que el Estado municipal ushuaiense priorizó, en el período estudiado (2007-2015), el resguardo de los bienes comunes –tierras municipales–, con el fin de reproducir el dominio del sistema de propiedad privada individual irrestricta, siendo coherente con la circulación y acumulación capitalista. En efecto, la política habitacional estuvo centrada, principalmente, en el traspaso de lotes sin servicios a asociaciones y entidades cuyo núcleo aglutinante es el trabajo; es decir, un sector de la población que, de contar con políticas acordes a sus ingresos, puede pagar lo necesario para financiar la construcción de sus viviendas y el valor del precio del suelo asignado por el municipio. Esta política diferenciada, aunque válida, excluyó durante todos esos años a un gran sector de la población que, por diversos motivos, como trabajo informal, desempleo, etc., se encontró con menores posibilidades de acceso al suelo urbano y/o la vivienda, incluso en las condiciones propuestas por el Estado local.

2. Realidad habitacional, la desigualdad fueguina

A partir de la implementación de la Ley 19.640 (1972) de Promoción Industrial¹, la Provincia de

Tierra del Fuego evidenció un permanente crecimiento demográfico. Según los datos arrojados por los censos nacionales de población realizados entre 1970 y 2010, la población provincial se multiplicó, pasando de 13.560 a 127.205 personas. Es decir, que a lo largo de treinta años, la población aumentó exponencialmente en un 938%. En ese contexto de crecimiento, la necesidad de una vivienda digna se fue convirtiendo, progresivamente, en una de las problemáticas más importantes del territorio.

Dadas las características de insularidad y ubicación en el extremo austral del país, desde la órbita nacional se implementó una serie de políticas que buscó, prioritariamente, sostener la radicación de población. Tal es así, que hacia el año 2010, según los datos censales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), (Censo de Población y Hogares, Datos generales, 2010), del total de residentes de la provincia, el 65,1% eran inmigrantes, principalmente de otras provincias argentinas, mientras que las/los nacidos en la provincia, representan el 34,9%. Este hecho se sostiene desde 2001.

2.1. Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo

Actualmente, Tierra del Fuego se destaca por ser una de las provincias argentinas con mayores dificultades de acceso a la tierra. A partir de los datos del censo nacional del año 2010, llevado adelante por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y en relación al análisis del indicador de tenencia de la vivienda y el terreno, se observa que mientras en todo el país, el 67,7% de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno que habitan, en la provincia de Tierra del Fuego solo el 55,7% de los hogares se encuentran en esta situación. En cuanto a la evolución local de los hogares no propietarios, entre 2001 y 2010 se observa que, en 2001, el 35,2% de los hogares no eran propietarios de la vivienda y el terreno en el que habitaban; para el año 2010 el porcentaje de hogares en esta situación había ascendido a un 44,3% (Hermida, 2013, p. 7). Esto significa que, mientras en 2001, se registraban casi

¹ En 1972, el gobierno nacional sancionó un régimen de promoción económica basado en exenciones arancelarias e impositivas. La ley tuvo como correlato la radicación, en la Provincia, de un importante sector industrial que, a partir de materias primas importadas, “exportaban” al continente argentino productos sin estar gravados por el impuesto al valor agregado.

9.800 hogares no propietarios, en 2010 esta situación afectaba a más de 17.200. Otro dato que sobresale es que casi un 10% es propietario de la vivienda y no de la tierra que habita, duplicando el porcentaje de los que se encuentran en esta situación en el total del país. Esta condición constituye un importante indicador, sobre la importancia que asumen las situaciones de tenencia informal, entre las cuales se encuentran los asentamientos precarios, que se han multiplicado en los últimos años, en los alrededores de las ciudades de Ushuaia y Río Grande.

Teniendo en cuenta este indicador (tenencia de vivienda y/o terreno), nos aproximamos a la descripción de las estrategias de autoproducción del hábitat que desarrollan los sectores que no puedan acceder a una vivienda a través de la lógica del mercado o del Estado. En el plano de lo urbano, estas estrategias se manifiestan en el territorio como asentamientos informales. A partir del año 2005, aproximadamente, comienza en la localidad de Ushuaia –aunque también en la localidad de Río Grande, al norte de la isla grande de Tierra del Fuego–, un nuevo proceso de ocupación de tierras, protagonizado por cientos de familias en situación de déficit habitacional.

El proceso tiene, como una de sus resultantes, la formación de asentamientos espontáneos en terrenos fiscales y privados, ubicados en los alrededores de la ciudad. La característica de aquellas primeras ocupaciones consistió en la toma, de manera colectiva, de lotes vacíos en zonas urbanas consolidadas o en zonas periurbanas, donde era factible construir viviendas en condiciones de precariedad en lo legal, en lo constructivo: y en lo que respecta a la calidad de vida urbana, en materia de servicios públicos esenciales como pueden ser redes de agua, cloacas o gas.

Las características de las tomas de tierra (denominadas ocupaciones o invasiones, en otros países latinoamericanos) hacia el final del periodo (2007-2015) ya no se caracterizan por el gran volumen de familias y parcelas involucradas, sino más bien se trata de tomas individuales y/o en grupos pequeños, en zonas

periféricas a los asentamientos informales ya existentes, reproduciéndose las mismas condiciones de precariedad. La diferencia principal entre las tomas de 2005 y las realizadas en la última parte del periodo, radica en la organización y ejecución de la vigilancia estatal –y el uso de la fuerza– para impedir la consolidación de dichas tomas, como así también el acuerdo con los habitantes ya radicados –en asentamientos– para denunciar nuevas ocupaciones y ejecutar, en consecuencia, los desalojos. Existió una reconfiguración del par legitimidad/ilegitimidad de las ocupaciones, que se perfiló no solo en términos discursivos, sino también en términos de la acción efectiva de las prácticas administrativas y de los habitantes urbanos, como demostraremos en el siguiente apartado.

El crecimiento de los tejidos residenciales de asentamientos se enmarca en la desregulación del mercado inmobiliario, no existiendo en el municipio mecanismo alguno para desalentar la especulación inmobiliaria, movilizar la tierra ociosa o las viviendas vacías.

Los Estados locales fueguinos incorporaron, desde los años 90, una gran cantidad de tierras fiscales a su banco municipal de tierras, por lo que debían fijar una política para su distribución, tal cual lo estableció la Ley Provincial 313. Este hecho se produjo en el contexto de las transformaciones político-administrativas descentralizadoras ya mencionadas. Aun así, en el caso de Ushuaia, el registro de demanda habitacional –instrumento ligado al banco de tierras municipal– estuvo clausurado durante al menos diez años (1999-2009). En 1999, por decreto del Ejecutivo Municipal, se cerró la Subsecretaría de Tierras, organismo municipal encargado de la política habitacional de la ciudad de Ushuaia. De acuerdo a Pérez et al. (2015), no se reconocen los motivos del cierre de dicha área:

Dado que no se pudo acceder al texto del Decreto, el cual no figura en los Boletines Oficiales de la época. Sin embargo, según informante clave de la Secretaría de Planeamiento Urbano, el cierre se debió a una decisión política de la gestión de gobierno de aquel momento, de de-

jar en manos del sector privado la solución de la demanda habitacional (Pérez, 2015, p. 36).

Por otro lado, también en 1999 se establece que el registro de demanda habitacional responda a unas particulares características: la sanción de la Ordenanza Municipal 2015 estableció el sistema actual de adjudicación de tierras fiscales, configurado alrededor de una ecuación de puntos asignados a cada postulante. Así, por ejemplo, quien hubiere ocupado un terreno de forma ilegal, tendría una asignación de -20 puntos, quien tuviere familiares nacidos en la provincia, según establece ordenanza municipal, en relación a su vinculación con el territorio. (Padres, abuelos y nativos fueguinos) tendría hasta un total +25 puntos. Ordenanza municipal 3421 (2008, art. 13 inciso a).

Como es posible prever, el sistema en cuestión evidencia en la evaluación positiva/negativa de las trayectorias urbanas de las familias de Ushuaia, un sesgo que refuerza la ya existente desigualdad en el acceso a la ciudad. Asignando una carga negativa a aquellas experiencias de acceso informal a la ciudad, pondera las posibilidades de sectores sociales que seguramente se encuentran en mejor posición que quienes se vieron inmersos en los procesos de toma de tierras. Quienes tuvieron la oportunidad de sostener el acceso a la ciudad a través de mecanismos formales (como por ejemplo el alquiler), tienen mejores posibilidades de acceder a la tierra o a la vivienda estatal.

En la localidad de Ushuaia, para 2005 se registró el surgimiento de, al menos, 10 nuevos asentamientos urbanos informales, aunque ya existían 12 asentamientos humanos espontáneos de similares características para ese año. Los mismos se desarrollaron en zonas boscosas aledañas a la ciudad, consolidada en algunos casos, mientras que en otros se trató de asentamientos en lotes vacantes en el tejido urbano o bien en zonas rurales periurbanas.

Es importante destacar, en este apartado, que las acciones de mejoramiento de las condiciones habitacionales de los asentamientos humanos del periodo, se limitaron, en algunos casos, a la ejecución de programas federales

(como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA I y II), a través del Estado Provincial. Las obras refieren a redes de infraestructura básica, obras complementarias y de mitigación. En la localidad de Ushuaia se implementaron al menos tres proyectos en los siguientes barrios: San Vicente de Paul y La Cantera (2410 usuarios alcanzados); Kaupen - La Cumbre (830 usuarios alcanzados) y El Bosquecito e Hipólito Yrigoyen (840 usuarios alcanzados).

La producción de vivienda terminada, por parte del municipio, se limitó a la experiencia de construcción de viviendas a través de cooperativas, por medio del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria, registrando unas 70 unidades habitacionales construidas durante el periodo

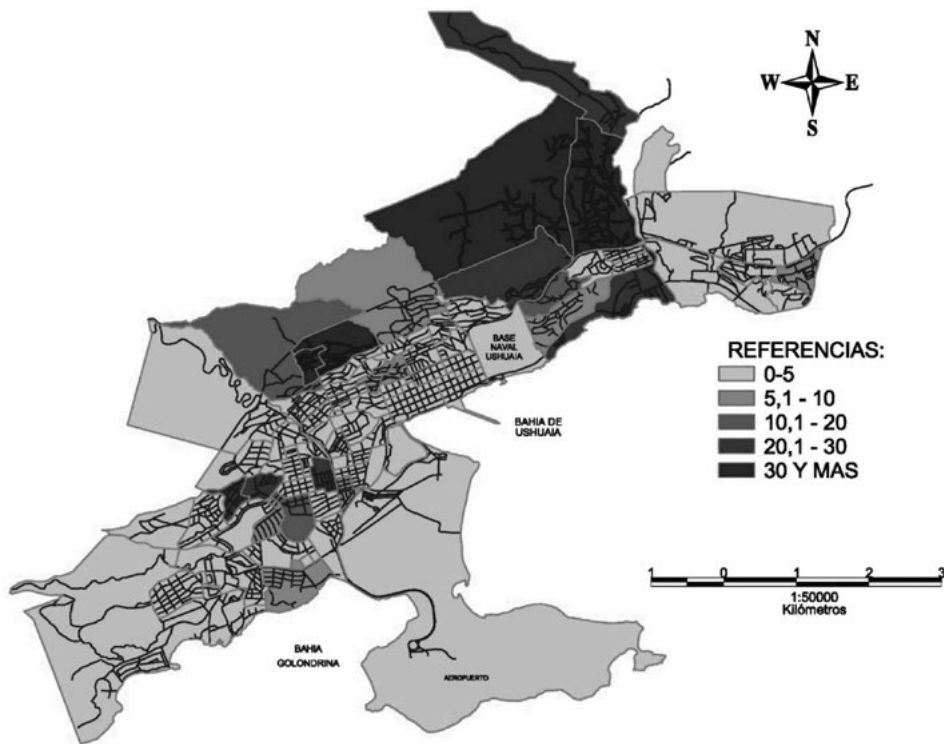
Para 2017, de acuerdo a los registros municipales de la localidad de Ushuaia, la ciudad contiene 41 asentamientos informales, incorporando en esta cifra tanto a los sectores considerados *barrios* como a aquellos agrupamientos que solo agrupan a pocas viviendas. La mayor cantidad de asentamientos se agrupa en las áreas periféricas de la ciudad consolidada, aunque también se registra la presencia de asentamientos en esta última trama urbana.

A modo de orientación, se presenta la Figura 1, cedida por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Tierra del Fuego, que evidencia la localización de hogares con tenencia informal de la vivienda y, a partir de ello, es factible reconocer lo anunciado respecto a su localización en la trama urbana (áreas de expansión y ciudad consolidada).

2.2. Municipios fueguinos frente a la demanda habitacional

Ante la corroboración de un déficit habitacional sostenido a lo largo del tiempo, la demanda creciente y los conflictos manifiestos en el acceso al suelo urbano y a la vivienda, se esperaría por parte del Estado Local que desarrolle políticas tendientes a brindar soluciones a la problemática, en el marco de las responsabilidades asumidas y las posibilidades que el nuevo contexto de descentralización le otorgó, de

Figura 1. Porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda por radio censal. Censo de la Ciudad de Ushuaia, Argentina, 2010



Nota. Adaptado de *Indicadores de vivienda, hábitat y condiciones de vida 2010. Serie de análisis visual de Tierra del Fuego n°2*, por Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego, 2014. Recuperado a partir de https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2014/11/SAV_02.pdf

acuerdo al entramado normativo a escala nacional, provincial y municipal.

Los municipios fueguinos implementaron, durante el periodo de interés, una serie de políticas urbanas y habitacionales tales como la distribución de tierras fiscales a personas individuales o asociaciones (Finck, et al., 2016), y la entrega de viviendas terminadas. Sin embargo, mientras que el municipio de Río Grande (al norte de la provincia) desarrolló la implementación de instrumentos fiscales y tributarios (movilización de suelo vacante, captación de plusvalías, etc.) y estrategias público-privadas, Ushuaia en cambio instrumentó una serie de desalojos compulsivos, fuera de los protoco-

los internacionales, para evitar nuevos asentamientos urbanos y control público para impedir mejoras en asentamientos existentes.

2.3. Jugar de local: emergencia habitacional y desalojos. El caso de Ushuaia durante el periodo 2007-2015

El acceso a la vivienda digna constituye un derecho ampliamente incorporado en el derecho, tanto a nivel internacional (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966), como a nivel nacional

(Constitución de la Nacional Argentina, 1994), nivel provincial (Constitución de la Provincial de Tierra del Fuego, 1991) y nivel local (Carta Orgánica Municipal, 2002). Aun así, la política pública relativa al hábitat, en algunos casos, lejos de garantizar el ejercicio pleno de ese derecho, promovió la expulsión de moradores que residen en condiciones de informalidad, al tiempo que impidió la mejora de la calidad de vida de las familias que viven en dicha situación de precariedad.

El derecho internacional relativo a los derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)), el derecho en la órbita nacional (Constitución Nacional Argentina, 1994, Art. 14 bis), en la órbita provincial (Constitución de la Provincial de Tierra del Fuego, 1990, Art. 23) y en la órbita municipal (Carta Orgánica del Municipio de Ushuaia, 2002, Art. 51) coinciden en entender el acceso a la vivienda adecuada/digna, como un derecho.

En 2007, a nivel provincial, se sancionó la ley de Emergencia Habitacional y Urbano-ambiental (Ley Provincial 746), la cual, aunque prorrogable, solo tuvo vigencia durante un año. La Ley surgió a raíz de un proyecto promovido por el Foro Social Urbano, en 2006, y adquirió rango normativo gracias al acuerdo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo Provincial (Legislatura Provincial) y Municipal (Concejos Deliberantes) y organizaciones sociales. Esta ley preveía la conformación de un organismo multisectorial, denominado “Mesa Institucional por la Emergencia Habitacional y Urbano-ambiental” y establecía una serie de garantías para evitar “medidas expulsivas”; respecto de esto último, en el cuerpo de la norma se establecía lo siguiente:

No podrán articularse medidas expulsivas de los asentamientos humanos existentes en tierras fiscales a la fecha de promulgación de la presente y durante su vigencia, hasta tanto se logren y cumplimenten las medidas de acción positivas pertinentes, comprendiendo la obligación de proveer a las personas y/o grupos familiares o convivientes en condición de

emergencia habitacional, de un espacio físico o de un sector adecuado que guarde condiciones de salubridad, higiene y seguridad que resulten apropiadas y dignas a la vida humana, conforme las normas que rigen la materia. (Ley Provincial 746, 2007, Art. 6.)

Hacia 2009, una nueva Ley Provincial, la 789, declaró la emergencia urbano-ambiental en todo el ámbito de la Provincia, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011, prorrogada ese año hasta el 2012. En esa ley, las políticas de suspensión de desalojos se preveían de la siguiente manera:

No podrán disponerse desalojos sobre tierras fiscales de aquellas personas que, conforme a las reglamentaciones vigentes y a la evaluación que efectúen los profesionales de las áreas competentes de los Poderes Ejecutivo Provincial, Municipal o Comunal, se encuentren en estado de vulnerabilidad socio-económico-habitacional. Estas deberán informar, a pedido de la autoridad competente, quiénes se encuentran en dicha situación para el efecto excepcional previsto en el artículo 1°. Fuera de dichos casos o de intrusamientos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, mantienen absoluta eficacia las normas sobre tierras fiscales y el Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la Provincia (Ley Provincial 7, 2009, Art. 4).

En el año 2011, se prorrogó la Ley Provincial 789 (2009), por el término de un año (Ley Provincial 864, 2011). Finalmente, en 2013, se sancionó una nueva ley que prorrogó la emergencia urbano ambiental declarada en la Ley 789, desde el 21 de diciembre de 2012 hasta el 1 de marzo de 2016 (Ley Provincial 942, 2013).

Es interesante resaltar el rol del Municipio de Ushuaia, que, en el marco de lo establecido por la primera ley de emergencia urbano ambiental (Ley Provincial 746, 2007), se mantuvo en la postura de no participar en la mesa de diálogo creada, bajo el argumento de que dicha norma violaría la autonomía municipal, en tanto le quita al municipio el poder de policía para

la custodia de tierras fiscales (Diario del Fin del Mundo, 23/06/2008).

Este posicionamiento adquiere vigencia, principalmente, alrededor de los bosques comunales en jurisdicción municipal, puesto que allí es donde, como anunciamos y se puede observar en la Figura 1, se concentra la mayor cantidad de nuevos barrios autoproducidos. De acuerdo a la Carta Orgánica Municipal (COM) de 2002, el municipio tiene la responsabilidad de preservación de los bosques urbanos y suburbanos. Así se expresa ampliamente en dos artículos de la COM. El primero de ellos reza: “El Municipio debe preservar y proteger los bosques nativos urbanos y suburbanos, que constituyen áreas de alto valor ecológico con alto potencial de desarrollo recreativo, educativo y turístico para el esparcimiento y beneficio de las presentes y futuras generaciones” (Carta Orgánica Municipal, 2002, Art. 87).

Existen, en la órbita municipal, antecedentes normativos previos, tales como la Ordenanza Municipal 2158 (2000, p. 1), que modifica la Ordenanza Municipal 1492 (1995) de Régimen de penalidades por faltas municipales, incorporando el capítulo XXI con el título *Del equilibrio ecológico y paisajístico de espacios Públicos*. Dicha incorporación habilita al Municipio a sancionar “La instalación o realización de cualquier tipo de estructura o construcción, movimientos de suelo y/o cortes parciales y/o totales de árboles en espacios verdes y todo otro espacio público, área de reserva natural, de costa, turística o deportivo-recreativo” Ordenanza municipal 2158 (2000, Art. 244), a la vez que autoriza los decomisos de materiales, para lo cual el ejecutivo municipal está autorizado, por esta norma, a solicitar el auxilio de la fuerza pública, a la vez que para el desarme parcial o total de las estructuras instaladas; en contravención, puede ser instrumentada por el propio municipio o por la contratación de terceros.

Avalado por este entramado normativo, durante el periodo de interés el Municipio ha destinado, de manera continua, fondos públicos en la contratación de servicios de “cuidado de espacios comunales”, a cargo de una entidad

matriculada como Cooperativa (Cooperativa de trabajo Magui Mar Ltda). Esta entidad y por requerimiento del Gobierno Local, “patrulló” hasta 2015 las zonas delimitadas como bosques comunales; se ocupaba de dar aviso, en caso de identificar nuevas ocupaciones, y participaba de los desarmes de las construcciones detectadas y que eran realizadas sin permisos oficiales. Asimismo, ejerció actividades de vigilancia en los accesos a los barrios informales, apostados en la ladera de la montaña, impidiendo el acceso de materiales de construcción destinados a la mejora de las viviendas ya construidas.

El propio gerente de la Cooperativa Magui Mar Ltda., Oscar García, declaró en un medio gráfico local, en enero de 2013, respecto de su tarea que:

(...) estamos pendientes las 24 horas y es más riesgoso que el trabajo que hace la policía, que llega hasta cierto lugar del intrusamiento. Nosotros vamos un pasito más allá de lo que marca la ley. Es grave, pero es real, lo hemos hecho y teníamos que hacerlo; porque si uno espera que venga la justicia, el fiscal, lo que tenga que venir de acuerdo a la ley, hoy no tendríamos bosque (Sur54.com, 02/01/2013).

Las prácticas, aunque avaladas por el Gobierno Municipal, fueron objeto de cuestionamiento público en sendas oportunidades.

En efecto, los desarmes propugnados, han sido denunciados ante diferentes organismos nacionales e internacionales, por no existir garantía alguna para los moradores que eran desalojados, ni en lo que respecta al acceso al ejercicio de la defensa, como así tampoco respecto a su integridad física y la de sus familiares.

El mecanismo de desalojo, en algunos casos, se realizó a partir de la puesta en marcha de los mecanismos judiciales, a pedido del municipio: ante una ocupación detectada, y a través de sus funcionarios, el propio municipio se presentaba ante la justicia para realizar la denuncia, que culminaba en una orden de desocupación del inmueble y en el desarme de las mejoras, lo que muchas veces sucedió en condiciones violentas y traumáticas para las familias habitantes.

Esta modalidad, sin embargo, no fue la única. El municipio promovió desalojos y/o desarmes durante el periodo analizado, en la mayoría de los casos de la mano de la policía provincial y de la entidad cooperativa Magui Mar. A su vez, inició una campaña de denuncia, por parte de las y los vecinos de la ciudad, alentando a que dieran aviso a los organismos municipales, en caso de reconocer acciones que pudiesen devenir en ocupaciones ilegales (tala de árboles, instalación de estructuras, movimiento herramienta, etc.). Se valió de esta herramienta y de los recorridos de vigilancia permanente, para reconocer situaciones de ocupaciones sobre terrenos y algunas otras ocupaciones de viviendas construidas o soluciones habitacionales.

Se dio participación a la justicia en los casos en que existió resistencia al desalojo y desarme de las estructuras. De los registros hemerográficos registrados (85 casos), solo en 9 de ellos (10,58% de los casos) se hace mención de la intervención de actores del Poder Judicial Provincial. Resulta notorio que el Gobierno Local entre los años 2013-2015, profundizó una acción comunicacional de las acciones de desarmes, desalojos y hechos donde evita en general “intrusamientos”, “ocupaciones” o “usurpaciones”. Enfatizó, al comunicar, prioritariamente la acción de recuperación de espacios públicos del municipio y al finalizar el comunicado, en muchos de los casos, sino en la mayoría, agradeció la participación de los vecinos a través de las denuncias e instó a la continuidad a tomar esa misma acción.

En el año 2013, y para el caso de un asentamiento en el tejido consolidado denominado “10 de febrero”, cuyo origen se remonta a 2007, la justicia fueguina condenó a:

Daniel Raúl Paniagua a 8 meses de prisión en suspenso como autor penalmente responsable del delito de usurpación y a Laura Paola Flores Amurrio a 5 meses de prisión en suspenso como autora penalmente responsable del delito de usurpación (Sur54.com, 18/04/2013).

La sentencia se convirtió en aquel momento en objeto de posiciones públicas a favor y en contra; la entonces Secretaria de Planeamien-

to Estratégico Municipal, Adriana Chaperón, sentenciaba: “Es ejemplificador que la Justicia dicte este tipo de sentencias porque marca el camino a seguir, en relación a la preservación de los espacios de la ciudad, y planificando urbanizaciones a mediano y largo plazo en forma ordenada” (Sur54.com, 18/04/2013).

2.4. El caso emblemático de Andorra

Siguiendo con la lógica de los casos anteriormente mencionados, y en el marco de las leyes de emergencia urbano ambiental (Ley Provincial 746, 2007), Ley Provincial 789 (2009), Ley Provincial 846 (2011) y Ley Provincial 942 (2013), el 1° de abril de 2014, cuatro familias, compuestas por ocho adultos y diez chicos y chicas menores de 18 años de edad, ocuparon un terreno fiscal en el Barrio Los Leñadores del Valle de Andorra. Las familias fueron denunciadas en la justicia penal por usurpación, dictaminando la justicia el desalojo, que se produjo, de manera violenta, el 13 de abril del mismo año.

El *modus operandi* del desalojo fue de tipo irregular: se produjo en la noche y en presencia de niños en los hogares. Estos agravantes indican la violación a las normas internacionales sobre desalojos forzosos, tal cual lo estipula la resolución de Naciones Unidas A/HRC/4/18 sobre “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo” (UN Human Rights Council, 2007, p. 11), la cual define, en su artículo 49, que “los desalojos no deben realizarse con tiempo inclemente, por la noche, durante los festivales o las fiestas religiosas, antes de las elecciones o durante o justo antes de los exámenes en las escuelas”. De este hecho, también la prensa local y nacional se hizo eco, pudiendo evidenciar la situación a la que fueron sometidas las familias desalojadas.

Una de las personas que fue desalojada, entrevistada por un medio gráfico local, relató cómo vivió la situación de desalojo, como así también su situación previa durante los catorce días que resistieron:

“El viernes a la tarde por medio de la policía nos notificaron el desalojo y el desarme de las 4 viviendas”, comentando que cerca de las 18 horas “vimos alrededor de 65 policías de un lado que venían subiendo con la notificación y por lo que me dijeron desde la otra bajada eran alrededor 60 efectivos más (...) Yo estaba sola dentro de la vivienda, porque mi marido hacía 5 días que estaba durmiendo afuera, ya que no pudo volver a ingresar a partir del día que nos notifican que tiene que declarar en el juzgado” (Diario del Fin del Mundo, 14/04/2014).

También relata las medidas judiciales de “cercamiento”, donde se impide el acceso a los hombres a las respectivas casas, como así también, se impide el acceso de alimentos:

Se vivió un “atropello a los derechos humanos y a los derechos del niño” (...) a ninguna de las 4 viviendas nos dejaban pasar alimentos, tampoco dejaban pasar a los padres de familias, así estuvimos un día, porque tuvieron que levantar la medida ya que se hizo la denuncia desde derechos humanos (Diario del Fin del Mundo, 14/04/2014).

Este caso emblemático, que ensancha las estadísticas municipales en materia de desalojos y reviste las particulares características enunciadas, permite dar cuenta del accionar del más importante organismo público local que, sin poder ofrecer una solución efectiva y sostenible a la situación, toma la determinación única de alojar a las familias involucradas, durante diez días, en un hotel de la ciudad. Como corolario, luego de ese corto plazo, las cuatro familias vuelven a ser desalojadas del hotel por falta de pago del ente gubernamental local:

El operativo fue realizado por personal a cargo del propietario del alojamiento, quien argumentó la falta de pago de las autoridades, y con el apoyo de efectivos de la Policía de la Provincia, confirmaron testigos de lo sucedido. Sin lugar donde ir, los desalojados caminaron unas cuabras y se refugiaron en el interior de la Iglesia de La Merced, ubicada en pleno centro de la capital fueguina, donde ayer se llevó a cabo el

tradicional Tedeum por el 25 de mayo”. (Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias, 26/05/2014).

El episodio generó la intervención del párroco Miguel Echamendi, quien desde el momento de la ocupación, intentó mediar con autoridades del Gobierno provincial y municipal. Finalmente, en tanto las familias deambulaban y se refugiaron en una Iglesia, el caso permanecía vigente en el discurso público y mediático. Es en ese contexto que se realizó una reunión conjunta entre el Gobierno Local y el Gobierno Provincial, con la presencia de los titulares del Concejo Deliberante Local, donde se logró el otorgamiento de soluciones habitacionales a las familias vulneradas, a partir de un acuerdo que se realizó con la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), la que ofreció a préstamo, un predio ubicado en el Valle de Andorra en el sector asignado a dicha organización –de acuerdo a los acuerdos priorizados por el ejecutivo local, mientras que el Gobierno Provincial se comprometió a la entrega de instalaciones de luz, de obra y un subsidio monetario para las familias.

El caso particular pone de manifiesto la problemática que hemos presentado, donde el Estado impidió la ocupación informal de tierras –cuyo fin último era el de satisfacer la necesidad de acceso a la vivienda y suelo urbano–, con el fundamento de garantizar el desarrollo de la planificación urbana, brindando luego de un largo y penoso recorrido para las víctimas, una solución habitacional consistente en un terreno sin servicios, en una zona aledaña a aquella de la cual fueron desalojados y la que se encuentra en proceso de urbanización.

Los sectores vulnerados, imposibilitados para ejercer el derecho a la vivienda, el suelo y la ciudad, sólo pueden acceder a estos bienes mercantilizados, en el contexto de producción de ciudad capitalista, en condiciones de marginalidad. El lugar socialmente asignado por el propio Estado (Bourdieu, 2013) es de marginalidad y precariedad, en las zonas periféricas. Se trata de un proceso que refuerza consigo otros procesos de estigmatización social de base te-

ritorial (Wacquant, 2007), del cual los habitantes urbanos allí ubicados no pueden escapar.

3. Discusiones en torno al acceso a la ciudad. ¿La tierra para quién?

En Argentina, la producción de suelo urbano informal es una de las principales formas de acceso a la ciudad para los sectores populares de la población. La ausencia de regulación del suelo por parte del Estado, dejándolo en manos del mercado, permite que bajo las reglas de la acumulación y la especulación, el mercado informal desarrolle sus propias lógicas de producción de suelo reproduciendo condiciones propicias para el reforzamiento de proceso de segregación socioespacial. En la región latinoamericana diversos estudios (entre otros, Reese, 2011; Smolka y Furtado, 2014, Del Rio y Duarte, 2012, Maldonado, 2007) demostraron que una gestión innovadora del suelo puede ofrecer alternativas para el acceso a la tierra, atendiendo con ello lo que se trata de la causa originaria de la emergencia de asentamientos humanos informales. Estas políticas de suelo urbano posibilitarían superar, asimismo, las políticas tradicionales de vivienda social que se expresan de acuerdo a Maldonado (2007, p. 327) en tres ejes: construcción estatal de vivienda, otorgamiento de subsidios directos a la demanda, a partir de programas donde se subsidia el acceso a la vivienda como producto terminado y los programas paliativos de regularización de asentamientos de origen informal y de mejoramiento barrial.

Dichas políticas se sostienen en los marcos normativos que sustentan los procesos decisorios de los Estados. En este sentido, las normativas construidas en el seno de procesos participativos parecieran ofrecer alguno de los resultados más ricos para la promoción de procesos inclusivos, en las ciudades. Un ejemplo de avances en materia de regulación del acceso al suelo urbano, se encuentra en la Provincia de Buenos Aires, con la sanción de la Ley 14449 (2012) que tiene como propósito la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno. Esta Ley toma como principio la participación

para la toma de decisiones, a la vez que incorpora, respecto al Estado, que “la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, tanto provincial como municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, evitando la producción de desigualdades que fomenten la concentración del suelo”. Ley 14449 (2012, Capítulo II, arts. 13 y 14). En el ámbito de la provincia de Tierra del Fuego, el vecino Municipio de Río Grande a partir de la sanción del Código de Planeamiento Urbano (Plan de desarrollo Territorial, Ordenanza 2863, 2010), establece como uno de sus principios rectores, la:

Finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana y rural, mediante las estrategias generales, programas, proyectos y otras actuaciones que se especifican. La propiedad urbana y rural cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio expresadas en este Plan, asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desenvolvimiento de las actividades económica (Ordenanza Municipal 2863, 2011, p. 2).

A diferencia de lo previsto en las normativas mencionadas, la ciudad de Ushuaia se caracterizó, durante el periodo, por la desregulación del mercado de suelo urbano, omitiendo la implementación de mecanismos alternativos para la producción de ciudad que no sean las tradicionales políticas mencionadas por Maldonado (2007). Esta situación se agrava con los antecedentes que ya hemos mencionado: distribución de tierras fiscales, con severos problemas en la provisión de servicios esenciales, y cuyo destino ha priorizado la demanda colectiva (grupos organizados), antes que la demanda individual. Asimismo, se desarrollaron experiencias de producción de módulos transitorios (precarios), para el caso de familias relocalizadas y dos experiencias de producción de vivienda terminada, una de ellas con cooperativas y otra con empresas privadas. Asimismo

mo, en el periodo analizado, las experiencias de participación en mesas multi-actorales estuvo supeditada a condiciones que los distintos funcionarios fueron estableciendo.

Las experiencias latinoamericanas, en este sentido, ofrecen aprendizajes enriquecedores que pueden ser tomados por las gestiones de gobierno de las ciudades intermedias, para ensayar nuevas alternativas, en contraposición con el intento de controlar coercitivamente las acciones populares de acceso a la ciudad.

4. Conclusiones

A lo largo del artículo, se indagó sobre aquellos elementos que podríamos entender como causas de un fenómeno ampliamente difundido en nuestra región, como el del acceso a la ciudad mediante mecanismos informales, dando cuenta de que el análisis del caso elegido podría enmarcarse en cualquier otra ciudad latinoamericana. Asimismo, se analizó el rol de los gobiernos locales en materia de producción y acceso a suelo, dando cuenta que en el caso del Estado local de la ciudad de Ushuaia, se analizó la implementación de un sistema político de desalojos, amparado por su propio marco normativo y bajo el fundamento del cuidado del paisaje y los bosques comunales.

De ello se desprende que los gobiernos locales, de la mano de las organizaciones y con el objeto de lograr la transformación urbana, en pos de la mejora de la calidad de vida en las ciudades, deberían profundizar en sus agendas por lo menos tres ejes centrales: recuperar y cualificar los asentamientos precarios existentes, adelantarse a la reproducción de la informalidad urbana, a través de la democratización del acceso a la tierra, y garantizar alternativas en la producción de suelo y vivienda, que articulen las diversas lógicas de acción presentes en la ciudad, a partir del principio de la redistribución de los beneficios que genera el proceso de urbanización. De acuerdo a los elementos estudiados: el análisis reflexivo del caso seleccionado, la normativa vigente en materia urbano habitacional y las determinaciones y posicionamientos del accionar estatal, se destacan una

serie de reflexiones en torno a los alcances y limitaciones del accionar del gobierno local.

En primer lugar, el accionar estatal, que promovió la penalización de las familias ocupantes, a través de causas judiciales, se sustentó materialmente y simbólicamente en el par dicotómico legal-illegal de una situación que, entendemos, excedía esos márgenes interpretativos. Ello, sustentado a partir de la permanente persecución a quienes ejecutaron procesos de acceso a la ciudad, en conflicto con la reglamentación vigente, definida por el propio Estado. Dicha legalidad, como afirma Rolnik (1997) (como se citó en Canestraro, 2013, p. 18), es construida y adaptada a la lógica económica y a los intereses, ritmos y estrategias de mercado de los actores inmobiliarios. El Estado sanciona lo que, por otro lado, promueve, "la consolidación de un mercado de tierras eminentemente especulativo; impidiendo el acceso al suelo urbano para todos los sectores sociales. Es decir, no sólo debido a una política de suelo casi inexistente sino, además, a su aplicación discrecional" (Canestraro, 2013, p. 18). En el contexto de esta paradoja, el reaseguro del Estado local de Ushuaia es el desalojo, como mecanismo de reafirmación de la vigencia de esa legalidad excluyente.

En la trayectoria de las familias desalojadas en el caso presentado, las implicancias fueron la pauperización de las condiciones para el acceso al ejercicio de derechos, como lo es el acceso al trabajo digno, a una solución habitacional definitiva, a la estigmatización social, dado el nivel de exposición pública, reproduciendo con ello la marginalidad social de quienes son criminalizados por su situación de exclusión (Wacquant, 2001).

En segundo lugar, la expulsión de las y los ocupantes de tierra, mediante los desalojos forzosos, violentos y violatorios de normas internacionales, la manifestación de celebración pública, respecto de la condena de ciudadanos, por el delito de ocupación irregular, entre otros, constituyen elementos que develan el posicionamiento ideológico, respecto al acceso a la vivienda y la mejora de la calidad de vida urbana

de los habitantes de Ushuaia, así como también la capacidad de dirimir un conflicto con tales magnitudes, en detrimento de unos sectores en particular, caracterizando así a quienes tienen derecho a/o merecen vivir en la ciudad.

En tercer lugar, se desprende del trabajo realizado que, en la promoción del acceso a la vivienda, se ha priorizado la transferencia de tierras a personas jurídicas asociativas, principalmente alrededor del empleo (asociaciones gremiales). Esta situación pone en evidencia un criterio donde el Estado local promueve la reproducción de la condición de vulnerabilidad socioeconómica de miles de familias, asignando a los sectores más desprotegidos a la marginalidad urbana. En otras palabras, el Estado local, al no priorizar a las personas y familias desvinculadas del mundo del trabajo, refuerza las condiciones de desigualdad, las cuales, de por sí, tienen en el acceso a la ciudad por medio de mecanismos formales (mercantiles).

Cabe mencionar que en futuras investigaciones es necesario indagar acerca del rol que tiene y ha tenido la Justicia, que, aunque no es materia ni alcance del presente trabajo, entendemos que es un actor fundamental en esta temática, puesto que las determinaciones que este poder tiene, inciden en el ejercicio –o su intento– de acceso a la vivienda, la tierra y el hábitat. En este sentido, emergen nuevos interrogantes acerca de cómo, desde qué lugar y a partir de qué mirada, el Poder Judicial, al igual que el Poder Ejecutivo, consideran y sopesan los derechos en juego de las personas: a un hábitat digno o el de la propiedad privada, que en este caso se trata de bienes comunes en manos del Estado que son resguardados para la reproducción del capital (Harvey, 2014a).

Referencias

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, núm. 18-19,

enero-diciembre, 2008, pp. 55-73. Bogotá, Colombia.

- Arqueros M., S. y Canestraro, M., L. (2011). “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”. En: Di Virgilio M. M., Herzer H., Merlinsky G., y M. C. Rodríguez (comps.). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (págs. 39-74). Buenos Aires: Café de las Ciudades
- Bourdieu, P. (2013). Efectos de lugar. En *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Canestraro, M. L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, volumen especial (América Latina), 249-270. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia. (2002). Recuperado a partir de <http://www.tcptdf.gob.ar/wp-content/uploads/Carta-Organica-Municipal-Ushuaia-Tierra-del-Fuego.pdf>
- Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas*. En base a Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina). El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning)- Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A)-Mancomunitat de Municipis del Área Metropolitana de Barcelona (España).
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan). (2014). *Ministe-*

- rio de Planificación Territorio de la Inversión Pública. Presidencia de la Nación. Argentina. Recuperado a partir de <http://www.cofeplan.gov.ar>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperado a partir de <http://www.casarsada.gov.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>
- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. (1990). Recuperado a partir de <http://mininterior.gov.ar/provincias/tierradelfuego/cp-tierradelfuego.pdf>
- Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.
- Del Río, J.P y Duarte, J.I. (2012). *La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para a política habitacional Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA.* Universidad Nacional de Sarmiento, Buenos Aires.
- El Diario del fin del mundo. (14/04/2014). Una de las personas desalojadas brindó testimonio de su situación. Recuperado a partir de <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2014/04/14/52463->
- El Diario del fin del mundo. (23/06/2008). El cooperativismo y la construcción por auto-gestión como una salida a la crisis habitacional. Recuperado a partir de <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2008/06/23/16851>
- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. y Moreno R., F. (2016). *Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015).* Recuperado a partir de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Harvey, D. (2014a). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.* España AKAL.
- Harvey, D. (2014b). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo.* Quito: Editorial IAEN.
- Hermida, M. (2013). ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad en Tierra del Fuego? *Sociedad Fueguina* 1 4-9.
- Herzer, H.; Pirez, P. y Rodríguez, C. (1994). *Modelo teórico conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina.* Santiago de Chile, Cepal, LC/R 1407.
- Indicadores de vivienda, hábitat y condiciones de vida 2010. (2014). *Serie de análisis visual de Tierra del Fuego n°2.* Dirección General de Estadísticas y Censos. Provincia de Tierra del Fuego. Recuperado de https://ipiec.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2014/11/SAV_02.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Argentina.* Recuperado a partir de <http://www.indec.gov.ar>
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Ediciones Península. Provincia de Tierra del Fuego. Recuperado a partir de <http://www.legistdf.gov.ar/lp/BDLeyes/Provinciales/LEYP864.pdf>
- Ley nacional 19.640. (1972). *Promoción al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.* Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado a partir de <http://www.mecon.gov.ar/sip/dnlp/dltp/normativa/19640.htm>
- Ley nacional 23.775. (1990). *Provincialización del Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.* Cámara de diputado y senadores, Congreso Nacional Argentino. Recuperado a partir de <https://www.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2016/02/Ley-Nacional-N%C2%BA-23775.pdf>
- Ley provincial 14449. (2012). *Acceso justo al hábitat.* Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Recuperado a partir de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Ley provincial 746. (2007). *Emergencia habitacional y urbano ambiental en el ámbito de la Provincia.* Legislatura de la Provincia de

- Tierra el Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Ley provincial 789. (2009). *Emergencia urbano ambiental suspensión de los desalojos de personas en estado de vulnerabilidad socio-económica-habitacional ocupando predios habitacionales*. Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Ley provincial 846. (2011). *Poder ejecutivo provincial-régimen de sanciones para empresas beneficiarias del régimen de promoción económica, establecido por la ley nacional 19640*. Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Ley provincial 942. (2013) *Poder ejecutivo provincial: emergencia urbano ambiental prórroga de la vigencia de ley provincial n° 789*. Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Maldonado, M. (2007). ¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia). En *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy y Cambridge, Massachusetts.
- ONU Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. Nairobi, Kenia.
- Ordenanza municipal 1492. (1995). *Régimen de Penalidades por faltas municipales*. Concejo deliberante de la ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.concejoshuaia.com/biblioteca>
- Ordenanza municipal 2158. (2000). *Del equilibrio ecológico y paisajístico de los espacios públicos*. Concejo deliberante de la ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.concejoshuaia.com/biblioteca/files/ordenanzas/2158.pdf>
- Ordenanza municipal 2863 (2010) *Código de desarrollo urbano y territorial*. Concejo deliberante de Río Grande. Recuperado a partir de www.concejoriogrande.gov.ar
- Ordenanza municipal 3421. (2008). *Sistema de puntaje demanda habitacional*. Concejo deliberante de la ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.concejoshuaia.com/biblioteca>
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pérez, V.; Debia, E.; Lobato, S. et al. (2015). Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en *Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.
- Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, n. 28, pp. 8-14. México. RNIU.
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Recuperado de http://cafelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- Rodríguez M.C; Di Virgilio, M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza M.; Morales, B. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires (Documentos de Trabajo N° 49: Instituto de Investigaciones Gino

- Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Smolka, M. (2003). A regularizaçao da ocupaçao do solo urbano: a soluçao que é parte do problema, o problema que é parte da soluçao. En P. Abramo (Org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- Smolka, M. y Furtado, F. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Ecuador.
- Sur54.com. (18/04/2013). *La justicia provincial condenó a 2 personas por haber usurpado tierras en Ushuaia*. Recuperado a partir de <http://www.sur54.com/la-justicia-provincial-conden-a-2-personas-por-haber-usurpado-tierras-en-ushuaia>
- Sur54.com. (2/01/2013). *Magui-mar: Nos vamos porque viene un año muy peligroso para nosotros*. Recuperado a partir de <http://www.sur54.com/magui-mar-nos-vamos-porque-viene-un-ao-muy-peligroso-para-nosotros>
- Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias. (26/05/2014). *Cuatro familias desalojadas protagonizan una odisea desde hace 40 días*. Recuperado a partir de <http://www.telam.com.ar/notas/201405/64615-cuatro-familias-desalojadas-protagonizan-una-odisea-desde-hace-40-dias.html>
- UN Human Rights Council, UN Human Rights Council. (2007). *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, 5 February 2007, A/HRC/4/18. Recuperado a partir de <http://www.refworld.org/docid/461f35472.html>
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2007). La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada. *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 43, núm. 3, setembro-dezembro, 2007, pp. 193-199. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil.