

Derecho a la ciudad en América Latina Tomo 2

Políticas públicas, reforma
urbana y mercado del suelo

María Cristina Cravino
(compiladora)

EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

María Cristina Cravino
(compiladora)

Derecho a la ciudad en América Latina

Tomo 2
**Políticas públicas, reforma urbana
y mercado del suelo**

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Derecho a la ciudad en América Latina : tomo 2 : políticas públicas, reforma urbana y mercado del suelo / María Cristina Cravino ... [et al.] ; Compilación de María Cristina Cravino. - 1a ed - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.
Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas / 36)
Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-622-5

1. Desarrollo Urbano. 2. Urbanismo . 3. Planificación Urbana. I. Cravino, María Cristina II. Cravino, María Cristina, comp.
CDD 307.116

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa Diseño

de tapa: Daniel Vidable

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Ilustración de tapa: Nadia Fink

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida su reproducción total o parcial. Derechos reservados.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	9
<i>María Cristina Cravino</i>	
Capítulo 1. La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el derecho a la ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos	17
<i>Luis Baer y Franco Carballo</i>	
Capítulo 2. Reflexiones sobre la centralidad de las ocupaciones de tierra en la historia del entramado urbano de una ciudad petrolera	35
<i>Santiago Bachiller</i>	
Capítulo 3. La gobernanza urbana empresarial. Notas sobre la cuestión urbana en la ciudad de Rosario (Argentina)	55
<i>Florencia Brizuela</i>	
Capítulo 4. Acceso al suelo y centralidad(es) urbana(s). Apuntes sobre la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)	73
<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo 5. Renovación urbana del centro de Bogotá: gentrificación del barrio Germania	93
<i>Edgardo Contreras Nossa</i>	
Capítulo 6. Políticas habitacionales y asentamientos informales en Tierra del Fuego (Argentina)	115
<i>Verónica Pérez, Eliana Debia, Sabrina Lobato y Ayelén Martínez</i>	

Capítulo 7. El mercado de suelo en el Municipio de Moreno (Buenos Aires). La influencia de las intervenciones territoriales públicas en la estructura de precios de la tierra.....	139
<i>Alejandra Gambino</i>	
Capítulo 8. La mercantilización de Río de Janeiro en el contexto de la reforma urbana de Brasil. Los instrumentos del estatuto de la ciudad al servicio del mercado inmobiliario.....	153
<i>Guadalupe Granero Realini</i>	
Capítulo 9. Conflictividad territorial por el uso del suelo. ¿La Boca para emprendimientos o para viviendas destinadas a los conjuntos sociales vulnerabilizados?	179
<i>Fernanda Hughes</i>	
Capítulo 10. ¿El suelo debe tener precio?.....	195
<i>Benjamín Nahoum</i>	
Capítulo 11. Los convenios urbanísticos como instrumento de política pública y motorizador de inversiones en la Ciudad de Rosario (Argentina)	213
<i>Guillermo Peinado, Cintia Baremboim, Patricia Lagarrigue y Marcela Nicastro</i>	
Capítulo 12. O bairro Santa Tereza em Belo Horizonte (Brasil). Transformações urbanas, valores e políticas públicas de patrimônio cultural e planejamento urbano	235
<i>Maria Letícia Silva Ticle</i>	
Capítulo 13. O papel da nova economia na efetivação do direito à cidade	251
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	
Los autores	273

Capítulo 6

Políticas habitacionales y asentamientos informales en Tierra del Fuego (Argentina)¹

*Verónica Pérez, Eliana Debia,
Sabrina Lobato y Ayelén Martínez*

Introducción

Desde fines del siglo xx Tierra del Fuego ha sido objeto de distintas políticas destinadas a su poblamiento. Una de las más importantes fue la Ley 19640, más conocida como la Ley de Promoción Industrial (1972), la cual produjo la radicación de miles de inmigrantes durante las décadas del setenta y del ochenta. Entre 1970 y 2010, la población provincial se multiplicó de 13.560 a 127.205 personas, según datos de los censos nacionales de población y vivienda.

El desfasaje entre el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, sumado a la ausencia de políticas públicas eficientes para hacer frente a la creciente demanda de tierra y vivienda, hizo que la necesidad social de acceso a una vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las

¹ El presente trabajo recoge los resultados de investigación preliminares del Proyecto “Asentamientos informales en la Provincia de Tierra del Fuego, 1991-2013” dirigido por la Dra. Verónica Pérez en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTF) entre los años 2013 y 2014.

problemáticas más acuciantes de la provincia. En dicho marco comenzaron a desarrollarse un conjunto de estrategias de autoproducción social del hábitat (Rodríguez *et al.*, 2007), entre las cuales se destacó la ocupación de terrenos con fines habitacionales.

Cabe destacar que la ocupación informal como práctica social encuentra una larga tradición en la provincia. Hasta mediados de los años noventa, el mecanismo principal de acceso a la tierra consistía en ocupar de hecho un terreno y luego de la introducción de mejoras solicitar el permiso de ocupación y adjudicación.² Este sistema se mantuvo hasta 1996, momento en el cual, como parte del proceso de provincialización, se transfirieron las tierras fiscales urbanas a los municipios. A partir de entonces, la tierra fue progresivamente sometida a un fuerte proceso de mercantilización.

Hacia el año 2005 comenzó un nuevo proceso de ocupación de tierras protagonizado por grupos de familias. Estas nuevas ocupaciones se distinguen de las precedentes por su carácter colectivo, pero también por la precariedad de las viviendas y por su ubicación en espacios no aptos para la habitabilidad humana (carentes de una básica infraestructura de servicios). En dicho contexto, se fue configurando un proceso de segregación socioespacial que se vio reforzado por el desarrollo de un discurso con fuerte contenido discriminatorio hacia estos agrupamientos humanos. En la hipótesis de este trabajo, este tipo de discurso legitima socialmente la ausencia de políticas públicas cuya meta explícita sea la de construir condiciones adecuadas de habitabilidad para los pobladores de estos asentamientos.

No obstante, hemos encontrado diferencias sustantivas en la evolución de la problemática habitacional entre las principales ciudades de la Provincia de Tierra del Fuego. Los municipios de Ushuaia y Río Grande presentan características disímiles que nos convocan a preguntarnos por los factores que inciden en las heterogeneidades que se revelan en los procesos de construcción de ambas ciudades, y en particular, en el modo cómo se manifiesta la problemática habitacional.

En este trabajo se parte de la premisa de que las estrategias de autoproducción social del hábitat, como la ocupación de terrenos con fines habitacionales, son la resultante de distintos procesos que se articulan entre sí. Entre aquellos

² El trámite se realizaba a través del ex Registro de Tierras Fiscales en Zona de Frontera según lo dispuesto por la Ley 21900 (B.O. 7/11/1978). Mediante dicho trámite, al ocupante se le otorgaba un decreto de adjudicación que lo habilitaba a pagar por dicho terreno para, finalmente, obtener la escritura traslativa de dominio. Así, con el transcurso de los años, el derecho de propiedad se convertía en una realidad.

de carácter estructural se destaca un progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluye progresivamente a amplios sectores del acceso a la propiedad del suelo y la vivienda. Dicho proceso se encuentra articulado a un tipo de intervención estatal que no logra revertir la creciente brecha entre producción capitalista de la vivienda y demanda social de vivienda y hábitat. Ambos factores arrojan como resultado un predominio de la lógica de la ganancia por sobre la lógica de la necesidad (Herzer *et al.*, 1994, citado en Rodríguez *et al.*, 2007: 12).

En lo que respecta al carácter de la intervención estatal durante el período de este estudio, nuestra hipótesis es que el Estado, en sus distintos niveles, desplegó distintas políticas públicas (tanto por acción como por omisión) que contribuyeron a ocluir el acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra, coadyuvando a la actual crisis habitacional de la provincia y al surgimiento de nuevos asentamientos a partir del año 2005. Por último, sostenemos que, en lo que respecta a estos asentamientos, la intervención estatal ha oscilado entre lo represivo, el asistencialismo, la indiferencia y el reconocimiento, generando procesos de desigualación entre los asentamientos, y entre estos y los grupos sociales que residen fuera de ellos.

En cuanto a la perspectiva teórica que nutre la investigación, entendemos a la ciudad como un proceso, resultado del modo como se desenvuelven las relaciones sociales de producción capitalista (Topalov, 1979). En este proceso es posible identificar al menos cuatro lógicas: la lógica de la obtención de la ganancia (actores económicos que se desenvuelven dentro del mercado), la lógica de la política (actores gubernamentales), la lógica de la necesidad (ciertos actores de la sociedad) y la lógica del conocimiento (actores académicos y técnicos) (Pírez, 1995). La forma particular cómo se articulan las lógicas es lo que imprime a cada ciudad sus características y dinámicas particulares. Asimismo, consideramos a las políticas públicas no como meros productos estatales o respuestas aisladas del contexto, sino como un proceso social en el que los actores, tanto públicos como privados, interactúan en las diversas etapas, a fin de influir en la resolución de un problema colectivo (Oszlak y O'Donnell, 2011).

El objetivo de este trabajo es describir comparativamente cuál ha sido la lógica dominante que ha signado el diseño y la implementación de las políticas públicas hacia los asentamientos informales en las ciudades de Ushuaia y Río Grande, durante el período 2000-2013. Para tal objetivo hemos utilizado distintas técnicas metodológicas: análisis estadístico de datos censales, análisis documental aplicado sobre la normativa que regula en materia habitacional y urbano (leyes, decretos y resoluciones), sobre documentos oficiales elaborados por distintos niveles gubernamentales y sobre información de la prensa escrita.

El análisis se complementa con distintas entrevistas a informantes clave con estudios específicos sobre la temática general y particular de la investigación.

En un primer apartado realizamos una descripción general del modo en que se ha manifestado la problemática habitacional en la provincia, poniendo el foco en las diferencias y semejanzas existentes entre las ciudades de Ushuaia y Río Grande. Dicha tarea fue realizada a partir del procesamiento y análisis de datos de los censos nacionales de población y vivienda y de otros indicadores estadísticos provistos por organismos públicos. Seguidamente, describiremos las principales políticas públicas en materia habitacional y urbana en la Provincia de Tierra del Fuego (tanto a nivel provincial como municipal) durante el período 2000-2013, para luego centrar el análisis en aquellas referidas, específicamente, a la ocupación de tierras con fines habitacionales. Por último, presentamos unas breves reflexiones sobre los resultados alcanzados que nos permiten instalar nuevos interrogantes.

Manifestaciones de la problemática habitacional en la Provincia de Tierra del Fuego

Desde hace al menos una década, el acceso a la vivienda en la Provincia de Tierra del Fuego se ha convertido en un problema social, objeto de intervención pública por distintos actores. La aparición de diferentes estrategias de autoproducción social del hábitat, en particular la ocupación de terrenos con fines habitacionales y la declaración de la Emergencia Habitacional en el año 2007 (Ley Provincial N° 746) constituyen indicadores elocuentes de esta situación.

El análisis de los datos provistos por los últimos censos de población y vivienda nos permitió identificar que entre los años 2001 y 2010, el déficit habitacional³ en la Provincia de Tierra del Fuego aumentó un 49% (Pérez y Martínez, 2014). La importancia que para ese entonces asumían las viviendas deficitarias irrecuperables (aquellas que desde el punto de vista de su calidad constructiva no brindan mínimas condiciones de habitabilidad) en la provincia, distaba ampliamente de lo que se observaba al nivel del país. Así, hacia 2010,

³ El cálculo del déficit cualitativo de viviendas se realiza a partir de una tipología construida sobre la base de la calidad constructiva de los inmuebles. En esta tipología las viviendas se agrupan según se consideren no deficitarias, deficitarias recuperables y deficitarias no recuperables. El déficit de vivienda en un territorio determinado se compone por las viviendas deficitarias irrecuperables (ranchos, casillas, locales no construidos para habitación y viviendas móviles), más los hogares excedentes en dicho territorio (relación entre cantidad de hogares y viviendas).

mientras que en Tierra del Fuego el 10,9% de las viviendas se encontraban en esta categoría, en el total del país estas situaciones constituían apenas el 3,5% de los casos. Incluso en otras provincias patagónicas que presentan dinámicas migratorias comparables a las de Tierra del Fuego, tales como Santa Cruz y Río Negro, las viviendas deficitarias irrecuperables representaban en el mismo año, apenas el 2,6% y el 3,7% de los casos respectivamente. La situación descrita permite afirmar que la provincia de Tierra del Fuego asume valores críticos de déficit habitacional.

Asimismo, cabe resaltar que las casillas (viviendas construidas con materiales de baja calidad o desecho) constituían para dicho año, prácticamente la totalidad de los casos que se encontraban bajo la categoría de viviendas deficitarias irrecuperables (más del 95% en ambos períodos censales). Este tipo de vivienda es dominante en los llamados asentamientos informales, aunque en ellos también pueden encontrarse casas, viviendas móviles u otras situaciones, del mismo modo que se encuentran casillas por fuera de los espacios geográficos que no se consideran como “asentamientos informales”. No obstante, la observación de este dato permite una primera aproximación al estudio de la evolución de los asentamientos en la provincia.

Cuando se compara la evolución del déficit habitacional en las ciudades de Ushuaia y Río Grande en el período intercensal 2001-2010 se observan dinámicas opuestas. Mientras que en el año 2001 la ciudad de Ushuaia presentaba la situación más crítica, hacia 2010 la ciudad de Río Grande había empeorado significativamente, mientras la localidad vecina prácticamente había mantenido su situación.⁴ En el caso particular del análisis de la evolución del peso relativo de las viviendas deficitarias irrecuperables sobre el total de viviendas en el período intercensal considerado, los datos muestran que en Río Grande aumentaron en 4 puntos (de 8% a 12%), mientras que en Ushuaia disminuyeron en 6 puntos (de 16% a 10%).

Otro indicador elocuente en el análisis de la problemática de los asentamientos informales es el régimen de *tenencia de la tierra*. Este indicador permite observar la forma en que se manifiestan las relaciones de propiedad respecto a la tierra y la vivienda en un espacio y tiempo determinados. En términos generales, observamos que, al igual que en el caso anterior, Tierra del Fuego presenta peores condiciones que otras jurisdicciones en lo que respecta al acceso a la propiedad plena de los hogares (propietarios de la vivienda y el terreno).

⁴ El déficit de vivienda pasó, entre los años 2001 y 2010, de 2131 a 2386 en la ciudad de Ushuaia, mientras que en la ciudad de Río Grande aumentó de 1899 a 4191.

Así, mientras que para el año 2010, a nivel nacional el 68,7% de los hogares se declararon propietarios del terreno y la vivienda que habitaban, en Tierra del Fuego esa proporción fue solo del 56,4%, es decir, con una diferencia de más de 12 puntos respecto a la media nacional.

Entre las categorías que componen al conjunto de hogares considerados como “no propietarios” (aquellos que no poseen la propiedad de la vivienda, o del terreno, o de ambas condiciones habitacionales), tanto en Tierra del Fuego como en el total del país, se destacaban los inquilinos. Sin embargo, mientras que en el país le seguían en importancia los ocupantes por préstamo, en Tierra del Fuego la segunda categoría en importancia fue la de hogares que se declaraban como propietarios de la vivienda solamente. Este conjunto se refiere, principalmente, a los hogares que residen en terrenos ocupados y que tienden a declararse como propietarios de la vivienda, pero no del terreno que habitan.

Nuevamente, cuando desagregamos los datos según las principales localidades de la provincia, observamos diferencias significativas en la evolución de las distintas situaciones habitacionales.

Cuadro 1. Porcentaje de hogares según régimen de tenencia de la tierra y la vivienda. Municipios de Río Grande y Ushuaia, 2001 y 2010

Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno	Río Grande		Ushuaia	
	2001	2010	2001	2010
Propietario de la vivienda y el terreno	64	58,1	65,7	52,8
Inquilino	15,4	22,9	16,4	28,3
Propietario solo de la vivienda	7,5	11,2	7,1	8,3
Ocupante por préstamo	5,5	4,3	5,1	4,8
Ocupante por trabajo	3,3	2,1	3,9	2,8
Otra situación	4,2	1,5	1,9	3,1
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

Como se observa en el cuadro precedente, hacia el año 2001 prácticamente no se observaban diferencias en las situaciones de acceso a la propiedad del suelo y la vivienda entre los hogares de las ciudades bajo estudio. En ambos casos, alrededor del 65% de los hogares se declaraban como propietarios de la vivienda y el terreno, le seguían en importancia los inquilinos que rondaban el

15% y luego, el resto de las situaciones. Sin embargo, diez años más tarde las realidades habitacionales en ambos municipios habían dejado de ser semejantes.

Si bien en los dos municipios los propietarios plenos (de la vivienda y el terreno) disminuyeron durante el período intercensal considerado, la caída del peso relativo de esta situación en Ushuaia duplicó a la que se observó en la ciudad de Río Grande (12,9% contra 5,9% respectivamente). Por su parte, los inquilinos tendieron a crecer en ambas localidades también, aunque con mayor intensidad en Ushuaia. Por último, quienes se declaraban hacia 2010 como propietarios solo de la vivienda (no del terreno), aumentaron en los dos municipios, pero el crecimiento del peso relativo que se registró en Río Grande triplicó al que se observó en Ushuaia (3,6% y 1,2% respectivamente).

Estos primeros datos nos sugieren la existencia de *dinámicas habitacionales diferentes en las localidades bajo estudio*. Ushuaia muestra tendencias hacia una mayor restricción en el acceso al derecho de propiedad, visible en el menor peso de los propietarios plenos y el mayor peso que asumen los hogares bajo régimen de alquiler, comparado con la ciudad de Río Grande. Por otra parte, en el caso de este último municipio, los hogares que se declaran como propietarios solo de la vivienda (y no del terreno que ocupan) adquieren un mayor peso que en la ciudad de Ushuaia, lo que sugiere que la ocupación de terrenos con fines habitacionales es un proceso que ha adquirido mayor intensidad que en la localidad vecina.

La combinación de los indicadores que venimos analizando nos permite un acercamiento de mayor rigor a esta estrategia de autoproducción social del hábitat que se ha instalado en la provincia como problema social y que interesa a esta investigación: la ocupación de terrenos con fines habitacionales. Así, la combinación entre el régimen de tenencia con el tipo de vivienda que habitan los hogares, nos permite contar con un indicador más adecuado para observar la evolución de esta problemática y su manifestación en las ciudades bajo estudio.

En el cuadro que se presenta a continuación se realiza una comparación de cómo ha evolucionado la magnitud de los hogares que se declaran como no propietarios del terreno según el tipo de vivienda que habitan, en las ciudades bajo estudio durante el período 2001 y 2010. Las tendencias que se observan permiten algunas lecturas posibles de las dinámicas habitacionales en ambos territorios.

Cuadro 2. Porcentaje de hogares no propietarios del terreno según tipo de vivienda. Municipios de Río Grande y Ushuaia. Años 2001 y 2010

Tipo de vivienda	Río Grande		Ushuaia	
	2001	2010	2001	2010
Casa	67,6	43,6	28,2	45,4
Rancho	0,2	0,3	0,6	1,7
Casilla	32,1	48,4	70,6	42,6
Departamento	0	7,6	0	9,8
Local no construido para habitación	0	0	0	0,3
Vivienda móvil	0,1	0,1	0,7	0,3
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

El primer dato a resaltar es que en el año 2001 los habitantes de la ciudad de Ushuaia presentaban mayores niveles de precariedad habitacional que los de la localidad de Río Grande. Nótese que en aquella ciudad el 70,6% de los hogares no propietarios vivían en casillas, contra apenas un 32% de casos en esta última. En ese entonces la mayoría de los hogares de Río Grande que se declaraban como no propietarios del terreno residían en casas, mientras que estos eran poco más del 28% en la ciudad de Ushuaia. Hacia el año 2010 esta situación se revierte. El peso relativo de los hogares no propietarios del terreno que residen en casillas aumenta poco más de un 16% en Río Grande y disminuye un 28% en Ushuaia, mientras que los que residen en casas (viviendas de mejor calidad constructiva que las casillas), disminuyen un 24% en Río Grande y aumentan poco más de un 17% en Ushuaia. ¿Qué nos sugieren estos datos? Probablemente, nos estén indicando la existencia de distintos procesos.

Por un lado, es factible suponer que la disminución de hogares no propietarios del terreno que residían en casas en la ciudad de Río Grande, en el período intercensal considerado, se deba a la existencia de un proceso de regularización dominial que permitió a un conjunto de hogares acceder a la propiedad plena de sus inmuebles, tema que será analizado en el siguiente apartado. Sin embargo, el aumento de los hogares no propietarios residentes en casillas sugiere al mismo tiempo que la necesidad de vivienda que no pudo ser compensada vía los mecanismos de mercado, se constituyó en una tendencia creciente en esta ciudad.

Por su parte, en Ushuaia el incremento hacia 2010 de los hogares que se declaraban como no propietarios del terreno y residían en casas, concomitantemente al decrecimiento de los que residían en casillas, es probable que se deba a la consolidación de una situación de precariedad en la propiedad de la tierra, aunque con mejoramientos en la calidad constructiva de los inmuebles que habitan estos hogares. En otras palabras, la situación podría estar relacionada con la posibilidad de que aquellos hogares que ocupan terrenos con fines habitacionales hayan podido mejorar la calidad constructiva de sus inmuebles accediendo a mejores condiciones de habitabilidad, aunque manteniendo condiciones de vulnerabilidad en la tenencia de la tierra.

Los asentamientos informales en Tierra del Fuego

Hacia el año 2013 existían en la localidad de Río Grande 13 barrios⁵ que se encontraban dentro de la categoría de asentamientos informales,⁶ dadas sus características de no regularización de la tierra y falta de acceso a servicios esenciales como gas, agua, alumbrado público, etcétera. En dicho año, la suma total de viviendas que habitaban en estos barrios, era de 2749 (Municipalidad de Río Grande - Secretaría de Asuntos Sociales, 2012). Por su parte, en Ushuaia la cantidad de viviendas en asentamientos informales hacia el año 2012 era de 1580 distribuidas en 14 barrios⁷ (Municipalidad de Ushuaia - Secretaría de Desarrollo y Gestión Urbana, 2012), es decir, más de 1000 viviendas menos que en la localidad de Río Grande.

Coincidentemente con las tendencias diferenciales que venimos presentando a partir del uso de indicadores proxy, para acercarnos a una caracterización sobre

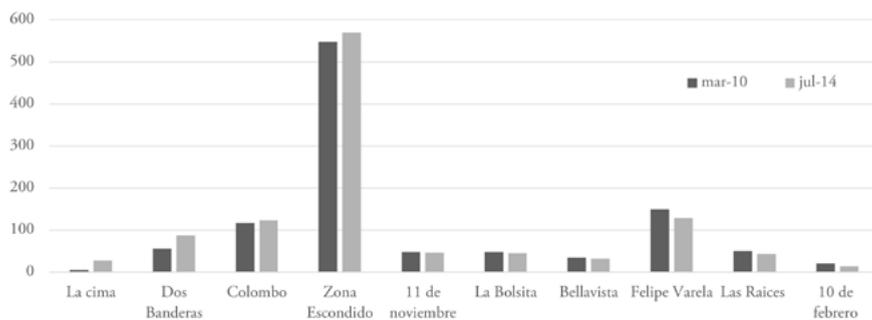
⁵ Arraigo Sur, La Esperanza, Margen Sur, Provincias Unidas Río Grande, 15 de Octubre, Bet-El, Argentino, El Mirador, Unidos, 22 de Julio, Los Fueguinos, Chacras (Productores), Los Obreros (Río Grande).

⁶ Siguiendo a Clichevsky (2003) asumimos que lo informal se define como lo no integrado al sistema convencional. La informalidad urbana se traduce en diferentes formas de transgresión respecto de los aspectos dominiales, como así también del proceso de urbanización. Se define por la ocupación de suelo de forma directa o a través del mercado informal de suelo público o privado que no ha sido incluido al ejido urbano para ser producido. Otra característica es la falta de títulos de propiedad y de acuerdo a la no producción de suelo urbano, la falta de servicios esenciales como luz, agua y cloacas. Estas características son las que encontramos en el objeto de esta investigación, y es por eso que los denominamos asentamientos informales.

⁷ La Cima, Dos Banderas, Colombo, Zona Escondido, 11 de Noviembre, La Bolsita, Bella Vista, Felipe Varela, Las Raíces, 10 de Febrero, Antiguos Leñadores, Itatí, Las Reinas, Isla Año Nuevo.

la evolución de estas situaciones habitacionales en la provincia, el análisis de la evolución de la entrega de garrafas en las viviendas ubicadas en asentamientos informales⁸ entre 2010 y 2014, nos permite afirmar con mayor rigor que efectivamente los asentamientos informales en Ushuaia y Río Grande muestran ritmos de crecimiento no solo diferenciales, sino incluso inversos.

Gráfico 1. Evolución de la entrega de garrafas en las viviendas ubicadas en los asentamientos informales de la Ciudad de Ushuaia. Marzo de 2010 a julio de 2014



(* La zona conocida como “El Escondido” incluye los barrios Cañadón, Mirador de Ushuaia, Escondido, Mirador, Obrero, Esperanza 2 y Buena Esperanza. Lamentablemente no contamos con datos para los barrios Antiguos Leñadores, Itatí, Las reinas e Isla Año Nuevo.

Fuente: Dirección de Subsidios y aportes estatales. Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego. 2014.

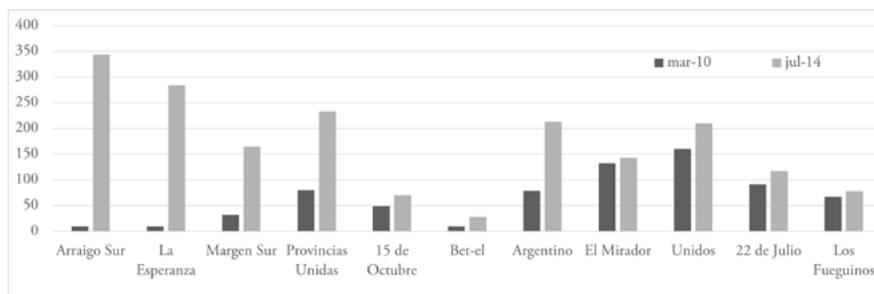
El gráfico 1 hace palmaria la tendencia que ya hemos mencionado sobre la relativa estabilidad que muestra Ushuaia con relación al crecimiento de las viviendas ubicadas en los asentamientos informales. La entrega de garrafas ha aumentado menos de un 4% en el período considerado. Los barrios que sí han mostrado importantes crecimientos en estos últimos años son La Cima y el Dos Banderas, mientras que mínimamente han aumentado las viviendas que

⁸ Muchas viviendas de la provincia no cuentan con acceso a gas por red, en particular, como se ha mencionado, las que se ubican en los asentamientos informales. Debido a que el gas constituye un servicio de primera necesidad en el territorio de Tierra del Fuego por sus características climáticas, el gobierno de la provincia realiza la entrega de garrafas, cuyo valor está muy por debajo del de mercado, ya que se encuentran subvencionadas. Desde 2008 (Decreto Provincial 2448/08) la provincia confecciona el padrón provincial de los beneficiarios de los “vales” de consumo de gas licuado de petróleo, envasado y a granel, tanto urbanos como rurales.

reciben garrafa en el Colombo y la zona del Escondido. En cuanto al resto de los barrios, muestran un crecimiento negativo.⁹

Como se observa en el gráfico 2, tendencias opuestas aparecen en la localidad de Río Grande. La cantidad de viviendas, medidas por la cantidad de garrafas entregadas, ha aumentado sostenidamente en los asentamientos de esta ciudad.

Gráfico 2. Evolución de la entrega de garrafas en las viviendas ubicadas en los asentamientos informales de la Ciudad de Río Grande. Marzo de 2010 - julio de 2014¹⁰



Fuente: Dirección de Subsidios y aportes estatales. Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego. 2014.

La entrega de garrafas ha crecido en todos los barrios durante el período considerado. Arraigo Sur y La Esperanza son los que muestran los incrementos más altos, rondando en ambos casos el 3000%.

Todos los indicadores analizados arrojan una situación habitacional que va hacia niveles críticos en esta localidad, en particular en lo referente al crecimiento de los asentamientos informales. Contrariamente, en la ciudad de Ushuaia la evidencia disponible sugiere que el proceso de ocupación de terrenos con fines habitacionales ha entrado en una etapa de amesetamiento.

Las tendencias mencionadas nos convocan a interrogarnos sobre qué tipo de acciones han implementado los distintos niveles gubernamentales para hacer frente a las necesidades señaladas. En otras palabras, nos invita a indagar sobre cuáles han sido las características y el carácter de la intervención estatal

⁹ Cabe aclarar que se ha excluido la zona del Valle de Andorra, pues no contamos con información discriminada de los casos de asentamientos informales.

¹⁰ Lamentablemente, no contamos con datos para los barrios Chacras (Productores) y Los Obreros (Río Grande).

en torno a esta problemática. En el apartado siguiente se profundiza en torno a este interrogante.

Las políticas públicas dirigidas al tratamiento de la problemática habitacional

En este trabajo sostenemos que uno de los factores que permiten comprender la crítica situación habitacional de la Provincia de Tierra del Fuego se debe a un mecanismo de oclusión en el acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra, que fue generado, por un lado, por la dinámica del mercado inmobiliario y el encarecimiento de la tierra y, por el otro, por políticas públicas que no han logrado revertir la creciente brecha entre la producción capitalista y la demanda social de la vivienda.

Con base en el análisis realizado sobre ordenanzas municipales y entrevistas a informantes clave, hemos podido corroborar que un factor central para comprender la oclusión en el acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra en la actualidad son las políticas públicas que han sido implementadas tanto a nivel provincial como municipal (Debia y Lobato, 2014). Un primer momento en la generación de este mecanismo de oclusión lo encontramos en el fuerte retiro del estado provincial respecto a la implementación de políticas públicas habitacionales destinadas a resolver el efectivo acceso a la vivienda y a la tierra. Este retiro se cristalizó en una serie de sucesos que tuvieron lugar a partir de mediados de los años noventa y que es menester señalar para comprender el cuadro de situación de la problemática habitacional de la provincia, a comienzos del siglo XXI.

El primer hecho tuvo lugar en 1996, cuando la provincia, en el marco de la Reforma del Estado Provincial, transfirió el dominio de las tierras urbanas fiscales a los municipios y comunas,¹¹ facultándolos a establecer el sistema de adjudicación de tierras fiscales urbanas conforme a sus ordenanzas y Cartas Orgánicas municipales.¹² Esto implicó no solo la retirada del estado provincial respecto de la regulación del uso, administración y enajenación de tierras fiscales

¹¹ Ley Provincial N° 323, BPO 13/11/1996.

¹² Si bien desde la sanción de la Constitución Provincial en 1991 y con el traspaso de tierras en 1996, los municipios de Río Grande y Ushuaia ya contaban con facultades respecto a la política habitacional y de vivienda así como con tierras para llevarla a cabo, tardaron seis y diez años, respectivamente, en sancionar sus Cartas Orgánicas y cristalizar así el dispositivo necesario para el despliegue de lo que sería su política habitacional.

provinciales, sino también la delegación, en los municipios y comunas, de la gestión del sistema de adjudicación de dichas tierras y la recepción y resolución de los trámites de regularización dominial, iniciados por el ex territorio y la provincia hasta esa fecha.

Así, en 1999 se cerró por Decreto N° 1658 del Ejecutivo Municipal de Ushuaia, la Subsecretaría de Tierras, organismo municipal encargado de la política habitacional de la ciudad y en el cual se inscribían las personas que deseaban acceder a la adjudicación de tierras fiscales. En el caso de la ciudad de Río Grande, si bien los registros de postulantes para acceso a tierras fiscales nunca se cerraron, tampoco se han encontrado normas que evidencien la iniciativa del municipio en la generación de suelo urbano y/o construcción de viviendas.

Por otro lado, a partir del año 2000, el IPV entró en un período de inactividad crítica respecto a la construcción y entrega de soluciones habitacionales:

El IPV venía de 5 años de no entregar prácticamente viviendas, habían entregado en el transcurso de 5 años unas 15 casas nada más porque se habían parado las obras en los años anteriores, entonces había una cerrazón. En esos 5, 6 años de parate, también fueron donde crecieron los asentamientos, los nuevos, los de El Escondido, La Bolsita, entonces como que la institución sentía mucha presión social, institucional del IPV, qué respuestas da, que los que están anotados hace mil años y no hay (...) Cuando yo llegué en el 2005 empiezan a salir de ese letargo, porque ya se estaban empezando a construir obras que iban a entregar a los 2, 3, 4 años siguientes (entrevista a exfuncionaria del IPV, octubre de 2013).

La segunda cuestión está referida al papel del Estado y su relación con el sector privado (lógica del mercado o de la obtención de la ganancia) en la construcción de viviendas y de infraestructura durante este período. A nivel provincial, en el año 2000 se impulsó el Programa de Reactivación de la Construcción de Tierra del Fuego,¹³ destinado a la reactivación y consolidación de las empresas constructoras y a la activación de la mano de obra radicada en la provincia para la construcción de viviendas y/u obras de infraestructura. Dicha medida propició una profundización del proceso de mercantilización de suelo urbano que ya venía desarrollándose.

En consecuencia, durante el período 2000-2005, hubo una ausencia de acciones estatales, tanto a nivel municipal como provincial, orientadas a brindar soluciones habitacionales y a crear suelo urbano. No obstante, hacia finales del año 2005 y en el marco de un contexto de revalorización del rol del Estado

¹³ Ley Provincial N° 501, BOP 1/12/2000.

se observa una tendencia del accionar municipal hacia la reactivación de la política habitacional.

En Ushuaia, en el año 2006, se abrió el Registro Único de Demanda Habitacional y se creó el Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva y el Sistema de Acceso Individual a predios fiscales, por el cual se establecieron los criterios de adjudicación individual y colectiva de la tierra. A través de este sistema, se adjudicaron tierras sin servicios con destino a vivienda familiar, preferentemente, a cooperativas, sindicatos, y organizaciones civiles. También se crearon el Consejo de Planeamiento Habitacional y el Banco de Espacios Públicos, y el Programa Municipal de Creación de Suelo Urbano (csu) y se reguló el Convenio de Custodia de Tierras.

Por su parte, en la localidad de Río Grande, en 2011 se estipuló un Tributo por Mejoras, por el cual toda iniciativa de urbanización de carácter privado que fraccionara el terreno para loteo e instalara los servicios públicos elementales debía transferir al Municipio, en nombre de este tributo, el 20% de los lotes de esa urbanización o su equivalente en dinero para destinarlo a la generación de suelo urbano. Sin embargo, la reglamentación del nuevo tributo en el año 2013, suscitó la reacción de algunos actores de la sociedad civil, como los propietarios de tierras y urbanizaciones privadas que lo consideraron confiscatorio.¹⁴ La resistencia por parte de estos sectores ocasionó que el cobro del tributo se flexibilizara y se permitiera *“pagarlo con obras, con metros cúbicos de asfalto, de cemento, cordones, con red de cloacas, con terrenos en otro lugar que sea más barato”* (entrevista a informante clave del Concejo Deliberante, noviembre de 2013). En cuanto a la implementación de políticas de urbanización, se adjudicó la urbanización de Chacra XI y Los Cisnes (ambas durante el año 2014). Estas fueron las únicas urbanizaciones de carácter municipal que se han realizado hasta el momento.

A diferencia de Ushuaia, que reactivó su política habitacional recién en el año 2006 con la reapertura del Registro Único de Demanda Habitacional, en Río Grande hubo una política habitacional activa durante todo el período, en la cual se llevaron a cabo varios procesos de regularización dominial de las “antiguas ocupaciones”, y se mantuvo abierta la inscripción de postulantes

¹⁴ “Propietarios de proyectos inmobiliarios y los integrantes del Colegio de Arquitectos advirtieron que las inversiones tendientes a urbanizar terrenos en esta ciudad, para brindar soluciones habitacionales, quedarán suspendidas hasta tanto se modifique la ordenanza que obliga a ceder el 20% de los lotes al municipio, medida que la consideran ‘confiscatoria’”. Diario *El Sureño*, 3 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.surenio.com.ar/index.php?s=W082yzn7blx234749qjdjmm\\$\\$notas/veo\\$W048yrd91qdm1pcgkan49g&l=es](http://www.surenio.com.ar/index.php?s=W082yzn7blx234749qjdjmm$$notas/veo$W048yrd91qdm1pcgkan49g&l=es) (recuperado en 2015).

para la adjudicación de tierras fiscales. Aun así, hacia el año 2010, Río Grande mostraba una situación habitacional de mayor precariedad para quienes no habían accedido a la propiedad de la tierra y la vivienda, tal como analizamos en los apartados anteriores.

Las políticas públicas hacia los asentamientos informales

Poco antes del traspaso de tierras fiscales a los municipios y comunas, la sanción de la Ley Provincial N° 313, en 1996, estableció un principio diferenciador que regiría la lógica de las políticas públicas hacia los asentamientos informales. Dicha Ley facultó al estado provincial a recuperar las tierras fiscales provinciales que estuviesen ocupadas por “intrusos” o “tenedores precarios” y también lo autorizó a iniciar trámites de regularización de antiguas ocupaciones. Ellas referían a ocupaciones pacíficas con antigüedad mayor a 20 años, de explotación personal y residencia efectiva, es decir, aquellas ocupaciones iniciadas a principios de la década del setenta. A partir de dicha disposición, el Estado estableció un criterio de legitimidad y tolerancia hacia las antiguas ocupaciones, mientras que su accionar respecto a las ocupaciones no encuadradas dentro de esta definición, puede ser conceptualizado como el despliegue de una esquizopolítica¹⁵ (Carman, 2011), dado que osciló entre el reconocimiento, el asistencialismo, la apatía (o indiferencia) y la represión. Cabe destacar que aquellos asentamientos informales que no entran en la definición de “antiguos asentamientos” son los nuevos asentamientos surgidos a partir de 2005, producto de la ya referida ocusión en el acceso a la propiedad de vivienda y tierra. Esta diferenciación se establecerá, con ciertos matices, en el accionar público a nivel local. A nivel provincial, dicho tratamiento diferencial se materializó en cuatro herramientas principales de política pública.

La primera de ellas fue la declaración de la Emergencia Habitacional y Urbano-ambiental en 2007 (Ley 746),¹⁶ que estipula que el Estado no puede solicitar ni desalojar a personas que, en condición de emergencia habitacional, habiten en asentamientos existentes, pero sí, en aquellos que aparecieran

¹⁵ La pertinencia del concepto de esquizopolítica radica en su capacidad de cristalizar, en las políticas públicas, la dinámica interestatal y las disputas entre actores sociales involucrados en la cuestión socialmente problematizada.

¹⁶ La Emergencia Habitacional se mantiene aún hoy vigente y para ello se han sancionado sucesivas leyes provinciales que la han prorrogado, como la Ley N° 789, la Ley N° 864 y la Ley N° 912, la cual mantiene hasta marzo de 2016.

posteriormente a la promulgación de dicha ley. Sin embargo, en la misma Ley, se autorizó al Estado, en todos sus niveles, a requerir judicialmente el desalojo de sus tierras urbanas o rurales ocupadas ilegalmente en fechas posteriores a la promulgación de la norma. Es decir, esta política pública goza de un doble carácter, ya que por un lado, al declarar la emergencia habitacional reconoce la existencia de los asentamientos y las condiciones en las que se encuentran sus habitantes y, por el otro, deja abierta una vía legal que le permite aplicar, pese a la declaración de la emergencia, políticas de exceso respecto de sus habitantes como son las de desalojo.

Otra dimensión a destacar de dicha ley es que no brindó una definición ni enunció explícitamente cuáles son las condiciones que definen la situación de emergencia habitacional. Lo que la ley enuncia por “personas y/o grupos familiares o convivientes en situación de emergencia habitacional” quedó librado a la definición del propio Estado, puesto que la declaración de emergencia habitacional de una persona o grupo familiar depende de la evaluación profesional positiva, y de manera conjunta, de las áreas de gobierno provincial y municipal. Es decir, que la norma habilitó a que quien detentara el gobierno del Estado en cada momento, en el ejercicio de su poder de nominación oficial (Bourdieu, 1999), pudiera establecer quién se encontraba o no en situación de emergencia habitacional y, por ende, podía decidir quiénes estaban en condiciones de ser desalojados judicialmente y quiénes no.

La segunda herramienta fue la renovación, en 2010, del sistema de inscripción a la demanda habitacional y del sistema de adjudicaciones del IPV, donde se reservó el 20% de cupo de las viviendas a los grupos familiares que se encontraran en riesgo social/habitacional.¹⁷ Lo ambivalente de esta política fue que estableció que ningún ocupante irregular de tierras municipales, provinciales o nacionales, podía ser adjudicatario, salvo que haya firmado y cumplido el Convenio de Desarme de Casilla. De modo que el respeto a la propiedad privada quedó por encima de la condición de riesgo social que pudiera estar atravesando un potencial destinatario de dicha medida.

La tercera herramienta de política hacia los nuevos asentamientos informales se dio en el ámbito de la Dirección Provincial de Tierra y Hábitat (Ministerio de Desarrollo Social). Una de las principales funciones de dicho organismo es la realización de relevamientos sobre la población que habita los barrios

¹⁷ El riesgo social/habitacional se define por la cristalización de condiciones habitacionales, económicas, culturales, entre otras, que impiden o dificultan la elaboración de estrategias y/o recursos que permitan a los grupos familiares o individuos afectados salir del estado de pobreza estructural en que se encuentran (Resolución Reglamentaria N° 138 del IPV del 16/9/2010).

informales, como condición necesaria para que las familias puedan acceder al subsidio al gas (comúnmente llamado “garrafa social”). Además, existía un trabajo en conjunto entre esta Dirección y la Organización No Gubernamental (ONG) “Ingeniería sin Fronteras”, en la realización del Plan Director de Aguas y Cloacas para la ciudad de Ushuaia. Cabe resaltar que esta articulación ha sido diferente en ambas ciudades de acuerdo con las características de las políticas municipales. En Ushuaia, la articulación de los distintos actores intervinientes se realizaba por intermedio de la Dirección de Tierra y Hábitat, mientras que el municipio no intervenía por no ser de su competencia. En cambio, en Río Grande el gobierno tanto provincial como municipal junto con la ONG, trabajaron articuladamente para realizar el primer relevamiento y remediación del anegamiento de los asentamientos informales de la margen sur, proyectando obras de ingeniería hidráulica para dicho sector.¹⁸

El Plan Director de Aguas y Cloacas de la ciudad de Ushuaia, según informante clave del estado provincial, implicó un reconocimiento hacia los asentamientos informales:

Es un plan muy ambicioso donde se piensa más o menos para 180 mil personas. Entonces la historia es que nosotros no figurábamos en los planos. No estábamos. Era nada. Era bosque. Era montaña. (...) En la última presentación que fue la definitiva, estaban los barrios marcados, con los grupos. Fue para nosotros una dignificación no solamente del trabajo sino de estas familias.

El caso muestra claramente cómo el estado provincial, a través de una obra importante relativa a la planificación urbana, tiene un accionar ambivalente que circula entre la omisión y el reconocimiento –aunque siempre solapado y precario– de la existencia de estos barrios y de sus necesidades. En un principio, los asentamientos fueron ignorados en la planificación futura de la ciudad, pero luego del accionar de un organismo del propio estado y con apoyo de otros actores, se logró la inclusión de ellos en el Plan Director.

Por último, y en la misma dirección que la anterior herramienta de política, se destacan las leyes de expropiación de tierras de la Margen Sur (lugar donde se encuentran los nuevos asentamientos en Río Grande) para destinarlas a satisfacer “las necesidades sociales de acceso a la vivienda” y a experiencias de producción social de hábitat popular, las cuales pueden ser implementadas mediante políticas de autogestión y cooperativismo. En esta línea, también se sancionó la Ley Provincial N° 822, que estipuló la transferencia de reserva fiscal en la

¹⁸ Entrevista a la ingeniera Alejandra Portatadino. Secretaría de Ingeniería Sin Fronteras Argentina (marzo de 2015).

ciudad de Ushuaia a la provincia, para la Experiencia Piloto Autogestionaria de Hábitat Popular (EPAHP).

En relación con el accionar de los gobiernos municipales, las políticas públicas hacia los asentamientos informales han asumido una orientación muy disímil entre ambas localidades. En el Municipio de Ushuaia destacan las políticas orientadas a la exclusión de estos sectores y que, además, asumen un fuerte carácter punitivo. Un ejemplo de ello es el Programa Municipal de Creación de Suelo Urbano.¹⁹ Establece que toda persona que ocupe en forma irregular un espacio público sin previa autorización, será intimada a su desocupación y no podrá acceder a ninguna adjudicación de predio fiscal o respuesta habitacional.

Las políticas de exceso hacia las personas que residen en asentamientos se cristalizan también en los continuos desalojos y en el desarme de sus viviendas a través de la cooperativa de trabajo “Magui Mar”. Según un informante clave de la municipalidad de Ushuaia *“la cooperativa Magui Mar (...) es la que controla los intrusamientos”*. Si bien el accionar de dicha cooperativa es de público conocimiento, no se han encontrado ordenanzas que indiquen cuáles son concretamente las funciones que le competen respecto a los asentamientos.²⁰ Cabe resaltar, sin embargo, que el tercer presupuesto de la municipalidad de Ushuaia en el año 2013 fue el destinado al “cuidado de espacios públicos”, ámbito de acción de dicha cooperativa.

Asimismo, y con el fin de fortalecer una valoración social activa de la “ciudad legal” en detrimento de la “ilegal” e implementar un mecanismo de control social que involucre a un vasto abanico de sectores sociales, el municipio confeccionó un folleto en 2013 con el objetivo de instar a los vecinos a denunciar la toma ilegal de terrenos. El folleto expresa:

Si ves personas desmantelando, colocando marcas, cercos, acumulando materiales, avisá rápidamente al 103 (Defensa Civil Municipal). También, y dependiendo de cómo sea la situación, sin exponerte y para ganar tiempo, una alternativa es acercarse a preguntar. Otro signo de que puede estar gestándose una ocupación irregular, es cuando la gente que se encuentra en el terreno no mira a quienes pasan por la calle, no saluda y trabaja rápido. En caso de haber vehículos involucrados, hay que tomar nota de

¹⁹ Ordenanza Municipal N° 3085.

²⁰ La Ordenanza Municipal 4376/2013 da cuenta de la efectiva prestación de servicios desde la cooperativa al municipio; ratifica el decreto municipal 1274/2013 por el cual se aprueba el ajuste de precios a suscribir con la Cooperativa de Trabajo Portuario, Marítimo y Terrestre de Tierra del Fuego, Ltda. Magui-Mar.

la patente para informar a las autoridades. Contamos con tu ayuda, por una ciudad mejor. Municipalidad de Ushuaia.

Resta señalar que en el año 2006 se creó el Programa de Módulos de Asentamientos Humanos (MAH),²¹ cuyo fin fue evaluar y destinar fracciones fiscales o espacios públicos a la solución de situaciones de emergencia socioambiental y habitacional. Sin embargo, se trata de soluciones muy parciales, ya que quienes resultan adjudicatarios de dichos módulos, deben asumir onerosos gastos relacionados a la obtención de servicios indispensables –dadas las características del territorio– como el gas, entre otros.

Por su parte, el accionar estatal del municipio de Río Grande hacia los nuevos asentamientos informales permite observar su carácter fluctuante y heterogéneo. Si bien este municipio, en algunos momentos, ha ejecutado políticas públicas perjudiciales hacia los asentamientos, como su exclusión de la red de servicios públicos (agua, cloacas, luz, gas),²² o el desalojo amparado en la recuperación de los predios fiscales ocupados en el marco de la declaración de Emergencia Habitacional Municipal en 2013, su tratamiento hacia los nuevos asentamientos ha tendido a un mayor reconocimiento. Por un lado, la política de desalojo no ha sido tan activa y organizada como en la ciudad de Ushuaia. Por otro, el municipio otorga abiertamente legitimidad a las comisiones directivas de los asentamientos, reconociéndolas como sus órganos de representación y como interlocutores válidos del gobierno local. Finalmente, el municipio realiza acciones en conjunto con los barrios, orientadas a la mejora de las condiciones infraestructurales. No obstante, cabe resaltar que las mejoras se desarrollan siempre y cuando el asentamiento en cuestión se encuentre sobre tierras públicas y no sobre tierras privadas. En este último caso, la intervención del municipio asume un carácter menos inclusivo.

²¹ Ordenanza Municipal N° 3676.

²² Un ejemplo de ello fue la cuestión de los grifos comunitarios en 2006. En este caso, los vecinos de los asentamientos de la Margen Sur en Río Grande solicitaron la instalación de grifos comunitarios y contenedores de residuos frente a la ausencia de servicios públicos esenciales. Como respuesta a esta solicitud, el Ejecutivo Municipal manifestó que “el Municipio no puede legitimar usurpaciones”. Ello cuando según su Carta Orgánica, el Municipio debía garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios y asegurar las condiciones de regularidad, continuidad, generalidad, accesibilidad y mantenimiento para los usuarios. En consecuencia, el Concejo Deliberante, a través de la sanción de la Ordenanza Municipal 2176/2006, instruyó al municipio a la instalación de por los menos cinco grifos comunitarios y tres contenedores de residuos en los asentamientos de la Margen Sur.

En nuestra hipótesis, el carácter más represivo de las políticas públicas hacia los asentamientos informales en la ciudad de Ushuaia en contraste con el carácter relativamente más inclusivo que han tenido las implementadas en Río Grande, constituye uno de los factores, si bien no el único, que ayudan a comprender la evolución diferencial que ha mostrado el crecimiento de los asentamientos informales en ambas ciudades. Máxime si se considera que el crecimiento poblacional que experimentaron en el período intercensal 2001 y 2010 fue prácticamente parejo.²³ En otras palabras, sin descartar la incidencia de otros factores sobre la configuración de la problemática habitacional en las localidades bajo estudio, los resultados de este trabajo corroboran la importancia que asume la orientación del Estado en las características que asume el recorrido hacia la solución –siempre parcial– de situaciones de emergencia socioambiental y habitacional.

Reflexiones finales

Los resultados preliminares de este trabajo nos provocan un conjunto de reflexiones. En primer lugar, y de modo general, hemos podido identificar que la lógica imperante de las políticas públicas en materia habitacional y urbana en Tierra del Fuego se ha orientado hacia la reorganización de la ciudad (recibida del exterritorio) y el reordenamiento urbano, más que a la previsión del tipo de ciudad a construir, planificando e implementando herramientas útiles y eficaces para brindar soluciones a las demandas habitacionales. Ya sea por falta de recursos dadas las coyunturas económicas, debilidades en las gestiones o por la confluencia de intereses entre funcionarios públicos y sectores económicos (mayormente del sector inmobiliario), los procesos de urbanización en las ciudades no fueron encabezados por los municipios, sino que se originaron en mayor parte por la iniciativa privada y también en la iniciativa de los sectores sociales que, dado el vacío existente de respuestas institucionales, decidieron emprender de manera autónoma la solución de sus necesidades.

En segundo lugar, el estudio nos ha permitido corroborar nuestra hipótesis en torno al lugar que ocupa el Estado en la configuración de las ciudades y en

²³ Mientras que entre 2001 y 2010 la cantidad de población creció en Ushuaia un 24,1%, dicho crecimiento fue de 25,4% en la ciudad de Río Grande. Lamentablemente, por el momento no contamos con el dato del crecimiento en la cantidad de hogares para ambas localidades, dato que nos permitiría explorar con mayor rigor la incidencia de estos procesos sobre la demanda de tierra y vivienda.

particular, en la conformación de sus características y dinámicas habitacionales. En tal sentido, sostenemos que el crecimiento desigual de los asentamientos informales en cada ciudad, responde, entre otros factores, al carácter diferencial de las políticas públicas implementadas por los principales municipios de la provincia. Mientras que en Ushuaia han asumido un carácter no solo excluyente hacia estos barrios, sino punitivo respecto a sus residentes, en Río Grande, si bien tal vez sea un poco forzado hablar de una política de inclusión, las políticas públicas se han caracterizado más por un reconocimiento de los asentamientos y de sus habitantes.

Este trabajo también nos ha dejado algunos interrogantes que abordaremos en próximas investigaciones. En este sentido, nos preguntamos acerca de la conformación del mercado inmobiliario en la provincia, cómo han sido los procesos de urbanización elaborados por iniciativa privada, qué actores intervinieron, cuál fue la relación de estos con los distintos niveles estatales.

Para finalizar, consideramos importante también poder responder en el futuro a la intervención que tienen otros sectores sociales de la sociedad fueguina en su relación con quienes ocupan terrenos de manera irregular, y también con los distintos ámbitos estatales con responsabilidad sobre el tema que nos ocupa, dado que, como vimos en el caso del Municipio de Ushuaia, el fomento a acciones sociales que implican prácticas de denuncia y persecución entre vecinos nos pone nuevamente frente a la constante pregunta de quiénes merecen y tienen derecho a vivir en la ciudad.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1999). “Efectos de lugar”. En *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carman, María (2008). “‘Usinas de miedo’ y esquizopolíticas en Buenos Aires”. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, n° 3, pp. 398-418.
- (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-CLACSO.
- Clichevsky, Nora (2003). “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 75. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5780/S0311860_es.pdf?sequence=1

- Debia, Eliana y Lobato, Sabrina (2014). “Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego”. En Grinberg, Silvia; Bang, Lucas y Roldan, Sandra (eds.), *Estado, sujeto y poder en América Latina. Un debate en torno de la desigualdad*. Actas Pre ALAS, Calafate. Universidad de la Patagonia Austral, Río Gallegos.
- Municipalidad de Ushuaia, Secretaría de Desarrollo y Gestión Urbana (2012). Asentamientos principales en el ejido de Ushuaia.
- Municipalidad de Río Grande, Secretaría de Asuntos Sociales (2012). Relevamiento asentamientos macizo K.
- Oszlak, Oscar y O’ Donnell, Guillermo (2011). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* [en línea]. Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (pp. 555-584). Buenos Aires. Disponible en http://www.jefatura.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf.
- Pérez, Verónica y Martínez, Ayelén (2014). “Habitar nuestro suelo: Una aproximación a la realidad habitacional de Tierra del Fuego”. *Revista Sociedad Fueguina*, n° 3, pp. 4-12.
- Pérez, Pedro 1995. “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Revista Ciudades*, vol. 28, pp. 8-14 octubre-diciembre. Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. *Documentos de Trabajo* N° 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf>.
- Sitio oficial del Boletín Oficial de la República Argentina, <http://www.boletinoficial.gov.ar>.
- Sitio Oficial del Concejo Deliberante de Ushuaia, <http://www.concejoushuaia.gov.ar>.