



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Políticas urbanas y habitacionales en localidades intermedias: el caso del Municipio de Río Grande
(Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) - Argentina

Finck, Nadia

nfinck@untdf.edu.ar

Universidad Nacional de Tierra del Fuego - CONICET

Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

El presente trabajo propone dar cuenta de una revisión crítica de las políticas de producción de suelo y vivienda por parte del municipio de Río Grande en el período 2005-2015. Río Grande, es una ciudad intermedia que se encuentra ubicada en la Provincia de Tierra del Fuego, en la Patagonia Austral argentina. Las características que ha adquirido la expansión urbana en esta localidad en los últimos años indican -de acuerdo a los datos del Atlas ID- que los tejidos residenciales de asentamientos y vivienda social son los que han tenido una mayor participación. Esta realidad logra visibilizar por un lado la desigualdad existente en materia de acceso al suelo y vivienda, evidente en la emergencia de tomas masivas de tierra en 2005 y una consecuente expansión de la ciudad hacia el sur donde miles de familias han producido su hábitat desde entonces y, por otro lado, revela el rol que asumió el Estado local y provincial frente a una problemática que se presentó como acuciante: en el período, se sancionaron sucesivas leyes y ordenanzas de emergencia habitacional y el déficit habitacional entre 2001 y 2010 creció en un 49% a nivel provincial (INDEC).

Las transformaciones institucionales que han vivido los gobiernos locales en los últimos veinte años y las innovaciones normativas que disponen como herramientas para la intervención en el proceso de producción urbana, los ubican en un lugar central en materia de desarrollo urbano y territorial. Las políticas públicas implementadas en las ciudades intermedias para resolver la problemática habitacional y de acceso a la ciudad en nuestro caso a partir de la experiencia del municipio de Río Grande, nos permiten indagar acerca de las alternativas existentes, los desafíos y las paradojas implícitas en ese accionar.

Considerando que cobra cada vez más relevancia en los estudios urbanos la perspectiva que recupera la mirada de la producción social del espacio (Harvey, 1977, 1994; Bourdieu, 2013; Lefebvre, 2013 y Soja, 2014 entre otros), este trabajo abrevado de esa perspectiva, pretende abonar la discusión para el caso de las ciudades intermedias de la región.

Enmarcado en una tesis de maestría y producto del trabajo investigativo principalmente a partir de metodologías cualitativas, nos proponemos dar cuenta de un tema poco abordado en la provincia y



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

la región patagónica y donde el caso de estudio nos permite evidenciar las características de la relación entre política habitacional y política urbana local, los actores intervinientes, a la vez que permite reconocer y analizar las políticas habitacionales implementadas por el gobierno local en este sentido, las características de la ciudad producida en el periodo y las consecuencias de la implementación de las mismas.

ABSTRACT

This paper has the purpose of doing a critical revision of the local land and housing policies for the case/s of Rio Grande Town Hall during the period between 2005 and 2015. Rio Grande is an intermediate city which is located in the province of Tierra del Fuego in the Argentinian austral Patagonia. According to the information of Atlas ID, The characteristics of the last urban expansion of this city shows that settlements and social housing have had the most important presence as residential areas.

This fact reflects, not only inequality into the access to land and housing, shown with land occupations of 2005, but also the urban expansion to the south area of the city where thousand of families have built their own habitat by themselves. On the other hand, it exposes the role of the local and provincial state in relation to this urgent current issue of. Even though several local and provincial laws related to the housing emergency have been passed, the housing deficit grew 49% between 2001 and 2010. at provincial level

The institutional transformations of the local state and the innovations in regulations related to urban land production carried out in the last twenty years, put the local state into a central place of the territorial and urban development.

The public policies implemented in intermediate cities like Rio Grande in orden to solve housing and land access problem allow us to explore the existent alternatives, the challenges and the contradictions of this kind of public actions.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Considering that the perspective of the space social production was growing into the urban studies (between others, Harvey, 1977; Bourdieu, 2013; Lefebvre, 2013 y Soja, 2014), this paper will contribute to the discussion for the case of the intermediate cities of the region.

This work was written considering the results of both an M.A. thesis and of the research work orientated through qualitative methodologies. It is the aim of this paper to address a subject little touched upon into the province and patagonic region. This case allows us to show the characteristics of the relationship between housing and urban policies, as well as to recognise and analyze the housing policies implemented by the local government in this way, the characteristics of the built city during this period and the consequences of its implementation.

Palabras clave

Política Urbana – Política de suelo y vivienda – Expansión urbana -

Keywords

Urban Politics – Land and housing politics – Urban expansion



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

El presente trabajo recupera y revisa algunos resultados del proceso investigativo desarrollado en torno de la tesis de Maestría en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín), cuyo título fue “La política municipal de producción de suelo y vivienda social en la región de la Patagonia Austral. El caso del municipio de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego AIAS”. Allí se propuso dar cuenta del proceso de producción de suelo urbano y vivienda por parte del municipio de esa localidad en el marco más amplio de la política urbana en el periodo 2005-2015. El recorte temporal responde a una serie de hechos que han marcado ciertos mojones en el desenvolvimiento de las dinámicas de acceso al suelo y la vivienda en el territorio fueguino.

Hacia 2005 se produjeron una serie de tomas masivas de tierra en la zona sur de la localidad, y aunque no se trata del primer proceso de este tipo en la localidad, las tomas ocurridas en 2005 son las de mayor trascendencia de los últimos años. Este hecho, colocó en la agenda pública una cuestión que fue abordada tanto desde la escala provincial como local. Hacia 2015, el período cierra con la puesta en marcha de acciones municipales innovadoras en materia de producción de suelo y vivienda; en definitiva, en el año 2015 se cierra un primer ciclo del viraje que tiene la política habitacional a nivel municipal en la ciudad (Finck, 2016). En este contexto, el objetivo que nos proponemos es el de poner de relieve el conjunto de decisiones que por acción u omisión ha tomado ese nivel de gobierno respecto de la cuestión urbana y en particular, aquellas inherentes a la promoción del acceso al suelo y la vivienda.

Nos centraremos entonces en identificar las características de la relación entre política habitacional y política urbana local, los actores intervinientes, así como también reconocer y analizar las políticas habitacionales implementadas por el gobierno local, las características de la ciudad producida en el periodo y las características que asumió la ciudad construida a partir del conjunto de dimensiones abordadas. Para ello recurriremos tanto a fuentes de información primaria (entrevistas, datos contruidos a partir de fuentes secundarias) como de información secundaria (documentos públicos, normativa, información hemerográfica) relevadas para el caso, aplicando técnicas de investigación cualitativas. Siendo que ese trabajo recoge datos de una investigación previa, es



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

menester anunciar que la misma será profundizada en lo venidero en el marco de los estudios de doctorado.

II. Marco teórico/marco conceptual

Si sostenemos que el espacio urbano es una producción social, política económica y simbólica, estamos asumiendo que el espacio urbano se produce a partir de la articulación de una serie de procesos donde intervienen actores y lógicas que se distinguen entre sí de acuerdo a los intereses y prioridades de sus procesos de producción; a su vez, como afirma Harvey (1977:3) no solo “las formas espaciales contienen procesos sociales” sino también “que los procesos sociales son espaciales”.

En lo que respecta a los actores productores de ciudad, son varios los autores que han abordado la cuestión (Herzer et al, 2004; Pirez, 2005; Rodríguez, 2007; Abramo 2008), en general se identifican al menos tres lógicas que guían el accionar de los actores configurando la ciudad capitalista: la lógica de la ganancia, la lógica de la necesidad y lógica de lo público (Herzer et al, 2004 en Rodríguez et al., 2007). Los contrastes socio-espaciales fueron a lo largo de la historia, de acuerdo a Reese (2011), una de las características centrales de la ciudad latinoamericana, combinando, como afirma Fernandes (2008), procesos de exclusión social y segregación espacial. En estas ciudades, la producción informal de ciudad -es decir aquella que se realiza por fuera de los mecanismos formales del estado o el mercado- sea más bien una regla antes que una excepción. La desigualdad en el acceso, alimenta entonces un proceso de exclusión social expresado en la estructura de las ciudades.

Los estados que tienen como objeto privilegiado al territorio (Blanco, 2007), definen una serie de acciones respecto de la cuestión urbana, es decir implementan políticas urbanas. Aquí se retoma la definición de Del Rio, Vértiz y Ursino (2015:83) quienes las entienden “como un conjunto de tomas de decisión estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social”, los autores afirman que la forma de la acción puede ser implícita o explícita, formal e informal y que los posicionamientos del poder público no son unívocos ni homogéneos ni permanentes en el tiempo. Por otro lado, ese conjunto de decisiones



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

“encuentra su origen, determinaciones y mediaciones en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las cuestiones o los temas urbanos problematizados socialmente”.

En este contexto el aumento de los grandes contrastes socio-espaciales, los gobiernos locales han asumido un rol preponderante en materia de responsabilidades respecto del crecimiento y desarrollo de las ciudades. Así, como afirma Reese (2011:1) “los diferentes instrumentos de gestión y regulación urbanística son esenciales en la gestión de la tierra urbana en la medida que inciden directamente en la construcción y configuración del territorio”. Aquí abordaremos la cuestión urbana, en el marco de nuestros objetivos, en términos de procesos históricos que condensan distintas capas espaciales y niveles de implementación. Nos interesa indagar entonces sobre los procesos que devinieron en unas determinadas formas, materialidad y dinámica territorial de la localidad de Río Grande.

III. Metodología

Este trabajo, se inscribe en las metodologías cualitativas (Denzin y Lincoln (1994) en Wainerman y Sautu, 2001), complementándose con datos cuantitativos para comprender el contexto de las políticas urbanas y habitacionales implementadas y las transformaciones urbanas que surgen de ello. Para lo cual nos apoyamos en un estudio de caso (Coller; 2005), cuya forma de investigación es de carácter eminentemente empírico, lo cual se justifica a partir del tema y problema reconocido, como así también respecto de las preguntas que se generaron en ese marco. El análisis documental y la construcción de datos a partir de fuentes primarias (entrevistas a actores clave) y secundarias (documentos oficiales, normativa e información hemerográfica) constituyeron el grueso de las técnicas empleadas para el logro de los objetivos propuestos.

IV. Análisis y discusión de datos

Breve caracterización de la localidad de Río Grande

La Ciudad de Río Grande se ubica en la zona norte de la isla grande de Tierra del Fuego (Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur), en el extremo austral de la Patagonia



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

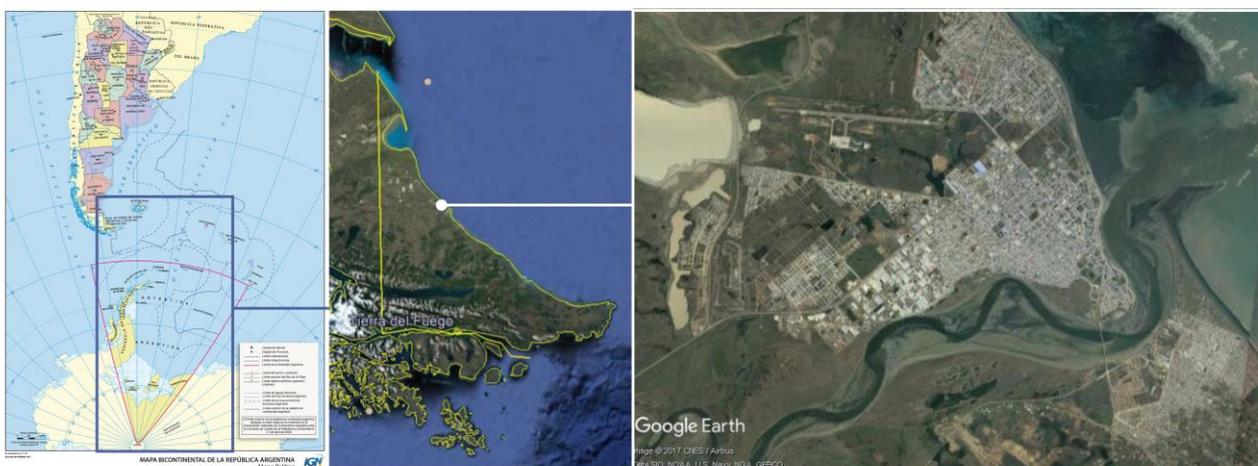
3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

argentina. Se trata de una ciudad de tamaño intermedio de acuerdo a su población. Según el último censo de población y hogares de Argentina (2010), la ciudad de Río Grande albergaba en ese año una población total de 70.042 habitantes, equivalente al 55% del total de la población fueguina. Según Martínez (2017), a partir de un estudio de proyección de dinámicas demográficas, ese número ascendió en 2015 a 93.400 habitantes.

Figura 1. Localización de Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur y Ciudad de Río Grande



Fuente: elaboración propia en base a mapa de Instituto Geográfico Nacional e imágenes satelitales de Google Earth

Río Grande fue fundada en 1921 como colonia agrícola y pastoril, sobre un antiguo asentamiento de comunidades originarias Shelk'nam. La Patagonia junto con Chaco fueron uno de los últimos territorios en ser incorporados a la órbita del estado lo cual se realizó bajo el estatus jurídico de "territorios nacionales", dándole una dependencia política y administrativa directa con el gobierno nacional (Cao y Vaca; 2006). Se radicaron allí primeramente expediciones en búsqueda de oro, para sucederle los emprendimientos agropecuarios y luego las actividades petrolíferas.

Las transformaciones que se sucedieron a partir de 1970 marcan un antes y un después en la historia fueguina y en la historia urbana de Río Grande dado que se han promovido una serie de políticas con el fin de promover la radicación de población en el territorio con un fundamento



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

prioritariamente geoestratégico. El hecho más significativo fue la sanción de la Ley Nacional 19640 que estableció para el territorio fueguino un régimen aduanero y fiscal especial que buscó promocionar el establecimiento de capitales industriales en particular de la industria electrónica, del plástico y textil. Sostendremos aquí que desde entonces, una serie de procesos se han mantenido constantes sobre los territorios locales fueguinos: 1) un crecimiento poblacional sostenido, 2) el desarrollo de políticas de vivienda y suelo tradicionales (Maldonado, 2009) y 3) la desregulación del mercado inmobiliario (Martinez, Finck, Lobato et al, 2017).

En materia de crecimiento poblacional, tal como se observa en la figura 2, este se mantuvo constante -aunque con una merma significativa durante los últimos años- superando la media nacional durante los distintos censos desde 1970. El crecimiento poblacional dados los procesos migratorios (el 65% de la población residente no nació en la provincia (Hermida, Malizia y Van Aert, 2013), y el crecimiento vegetativo propio de esta localidad (el 42% de la población tiene entre 0 y 19 años de edad según el Censo de Población y Hogares 2010), demanda el acceso al suelo, la vivienda y la ciudad en general.



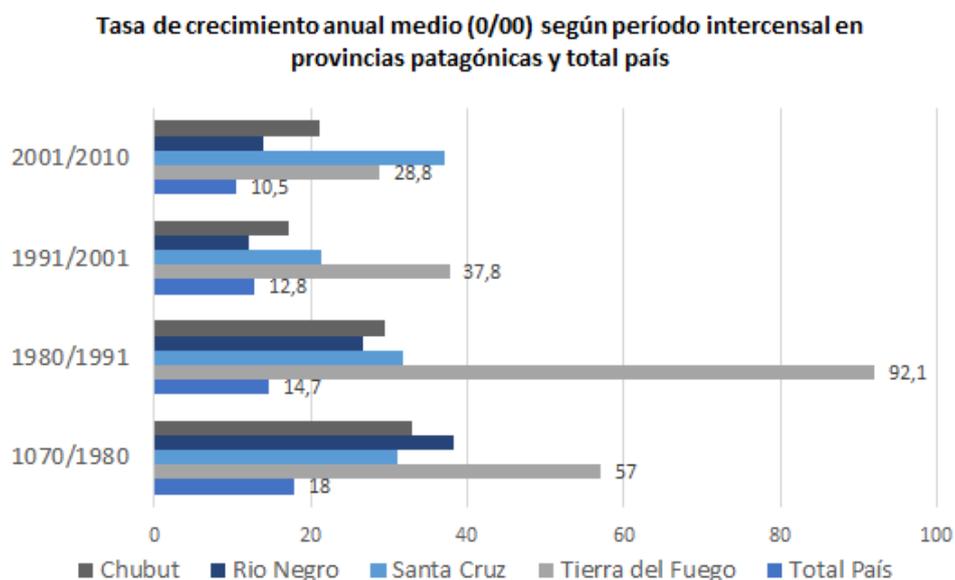
XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Figura 2. Tasa de crecimiento anual medio (0/00) según periodo intercensal en provincias patagónicas y total país



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta permanente de hogares. Año 2016

Por otro lado, entendemos por políticas tradicionales de suelo y vivienda, al conjunto de acciones estatales en materia de vivienda social y suelo que, transfiriendo grandes recursos a los propietarios de tierra, no logran solucionar el problema social del acceso al suelo urbanizado, la vivienda ni/o la ciudad¹ (Maldonado, 2009). En el caso fueguino, en términos generales podríamos afirmar que la política de suelo y vivienda estuvo centralizada exclusivamente por el poder central hasta 1996, momento en que el gobierno provincial traspasó las tierras nacionales a las órbitas municipales para que sean los propios estados locales quienes las administrasen².

¹ Maldonado (2009) incluye entre las políticas tradicionales de vivienda social en América Latina a) la construcción estatal de vivienda; b) el otorgamiento de subsidios directos a la demanda en programas generalmente desarrollados por el sector privado o por una combinación de actuaciones público-privadas en las que se subsidia el acceso a la vivienda como producto terminado; y c) los programas paliativos de regularización de asentamientos de origen informal y de mejoramiento barrial (Maldonado; 327-328:2009)

² Un primer antecedente en pos de la autonomía municipal se dio ya en los años 80' con la sanción de la ley territorial de municipalidades que (Ley Territorial 236, Artículo 1, TDF AIAS,1984.)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Hasta 2005 el municipio de Río Grande dispuso de la creación de una Dirección de tierras y un Banco de tierras como herramientas centrales de la política de acceso al suelo. Buscó así regularizar situaciones de tenencia irregular y administrar las tierras fiscales disponibles para su urbanización. Durante este periodo sí avanzó en materia de planificación, diseñando un Plan de Desarrollo Territorial (Código de planeamiento) que contenía una serie de propuestas innovadoras en materia de instrumentos de gestión y planificación del suelo (Reese, 2011). Sin embargo, este plan no entró en vigencia sino hasta 2011, momento en que se aprobó la ordenanza municipal Nro. 2863, otorgándole carácter de norma con plena vigencia.

Respecto de la desregulación del mercado inmobiliario, entendemos que allí incidió en principio, la distribución de tierras fiscales que realizó el poder central en abundancia y baratas a grandes propietarios lo que perfiló la organización social del espacio patagónico a partir de unas pocas grandes propiedades particulares y una baja densidad de población (Bandieri, 2011). Ello significó para el caso riograndense, una presencia anterior de actores privados y posterior de actores estatales (militar por ejemplo).

La regulación del ordenamiento territorial que estuvo en manos del estado central y desde los años 80' ya a nivel jurisdiccional local, estuvo enfocada en la regulación de usos de suelo, la zonificación y en términos generales las pautas formales de la producción de suelo y vivienda. No se intervino directamente en el proceso de mercantilización del suelo, producto del mercado inmobiliario, con fines de redistribuir los beneficios del propio proceso de la urbanización. Esto no se modificó sino hasta el periodo 2011-2015 con algunos antecedentes destacados en el periodo 2005-2011.

Durante el periodo 2005-2015 una serie de transformaciones nos permiten identificar que el proceso de crecimiento poblacional continuó con la misma tendencia desde los años 70' aunque en menor intensidad, mientras que los otros dos procesos identificados (desregulación del mercado inmobiliario, políticas habitacionales tradicionales) presentaron discontinuidades aunque con notoriedad recién a partir del año 2012.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Características generales de la ciudad producida

Río Grande, al igual que muchas ciudades del país, se ha expandido (fuerte crecimiento de la superficie urbanizada) aunque no sucedió lo mismo con la población y como consecuencia se produjo una baja densidad (habitante por hectárea o habitante por km²). Para el caso de Río Grande, según el Atlas ID (2015), y entre 1991 y 2010, la localidad creció en su superficie un 132% mientras que la densidad disminuyó en un 25%. Por otro lado entre 2001 y 2010 la superficie servida mermó: de 98% a 89% del total de la superficie urbana que posee una “cobertura alta”, indicador que surge de una sumatoria ponderada de servicios básicos por redes.

En lo que respecta al régimen de tenencia de la vivienda, según los datos del INDEC (2001 y 2010) y de acuerdo a los hogares, se percibe una disminución de la cantidad de hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno en el año 2010 (58,10%), respecto del año 2001 (64,04%). Por otro lado, el estudio desarrollado en el Atlas ID identifica que el caso de Río Grande en el periodo 2004-2013 fue el que demostró -en el caso de barrios consolidados- un fuerte empeoramiento de la accesibilidad al suelo, es decir que para el año 2013 se necesitaron una mayor cantidad de ingresos para acceder a una parcela tipo (300 metros cuadrados).

En Río Grande, siguiendo la tendencia del orden provincial, el déficit habitacional creció en el periodo 2001-2010. Respecto del déficit cuantitativo compuesto (total de hogares menos total de viviendas particulares habitadas (hogares excedentes), incorporando las viviendas irrecuperables), los valores absolutos y relativos se incrementaron entre estos años. En el caso de los valores relativos estos tuvieron un incremento mucho mayor que a nivel provincial.

Déficit cuantitativo compuesto para Tierra del Fuego y Río Grande (años 2001 y 2010)

	2001	2010	Incremento absoluto	Incremento relativo
Tierra del Fuego*	4.195	6.253	2058	49%
Río Grande**	1894	3.934	2040	108%

* Datos tomados de Perez y Martinez (2014).

** Datos contruidos a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 (procesados con Redatam) y 2010.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Acción estatal local durante el período 2005-2015

Entre 2000 y 2005 se produjo lo que Perez et al. (2015) caracterizó como “una oclusión en el sistema de acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda, siendo ello un escenario propicio para el surgimiento de nuevos asentamientos en la provincia”. En efecto, como mencionamos, desde 2005³ se sucedieron una serie de tomas masivas que, en el caso de Río Grande, se localizaron en la zona sur de la localidad, configurando un nuevo proceso de expansión urbana bajo la modalidad prioritaria de la autoproducción del hábitat (Rodríguez et al; 2007:22-29).

En el caso de Río Grande la política hacia los asentamientos fue la de tolerancia, por lo que no se produjeron desalojos sistemáticos como en el caso de la localidad de Ushuaia (Martinez y Finck, 2017). A nivel estatal local, el estado municipal implementó durante todo el periodo una serie de acciones en materia de producción de suelo (Martinez, Finck, Lobato et al, 2017) y vivienda que constituyeron a nuestro entender el conjunto de acciones que perfilaron uno de los aspectos de la política urbana general.

La acción estatal local en materia de política urbana (Del Rio, Vertiz et al, 2015:79) no fue homogénea en todo el periodo. Sostendremos aquí que es posible reconocer al menos dos subperiodos: 2005-2011 y 2012-2015, cada uno de ellos caracterizados por un rol diferencial que tuvo el municipio como actor productor de ciudad.

Subperiodo 2005-2010

En el periodo 2005-2011 se destacan una serie de hechos que dotaron al municipio de una serie de herramientas para actuar en materia de planificación y definición de políticas urbanas y habitacionales en el marco de crisis caracterizado precedentemente.

En el año 2006, se sancionó la Carta Orgánica Municipal (COM) que estableció una serie de principios orientadores de la producción de ciudad definiendo cuestiones centrales como el

³ Desde ese año, el acceso al suelo y la vivienda se ha tornado una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 2011) aunque asumió en las localidades fueguinas un carácter distintivo. A nivel provincial se sancionaron una serie de leyes provinciales de emergencia urbano-ambiental que establecieron medidas en pos de atender la problemática que se presentó como acuciante: suspensión de desalojos, creación de un fondo de afectación específica para el cumplimiento de la ley, creación de una comisión de planificación, entre otras.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desaliento de la especulación inmobiliaria (Artículo 63, COM). Ese mismo año, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Rio Grande sancionó la Ordenanza Municipal Nro. 2243/2006 creando con ella la Dirección Municipal de Vivienda cuyo principal objetivo era “el diseño, la definición e implementación de políticas y estrategias tendientes al mejoramiento de la situación habitacional de la ciudad”. Sin embargo, la Dirección como tal no fue creada formalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo Municipal así como tampoco se asignó presupuesto significativo a dicha partida, manteniéndose esta situación hasta el día de hoy.

En este periodo se realiza una urbanización estatal local (loteo) en la zona oeste de la ciudad, sobre una fracción de suelo incorporada como área urbana al banco de tierras municipal en 2004. El ingreso de esta tierra a la órbita pública se produjo a partir de un canje con un privado. En el año 2006 se aprueba un fondo para la urbanización de las tierras y en 2007 se hizo la entrega de los primeros 219 lotes aunque sin la totalidad de los servicios, como ser el gas⁴. En el periodo se realizó también un nuevo canje de tierras con un privado en el extremo oeste de la ciudad, por fuera de la línea que hasta ese momento había funcionado como límite de consolidación y completamiento urbano (ruta complementaria de circunvalación Nro 3). Dicha tierra es urbanizada en el siguiente periodo.

Asimismo, entre 2005 y 2010, se aprobaron ordenanzas relativas a un nuevo uso y ocupación de suelo: “residencial extra urbano” (zona norte de la ciudad); también se implementaron firmas de convenios para ejecutar programas federales de vivienda aunque ello se concretó en el siguiente período (zona oeste de la ciudad).

Subperiodo 2011-2015

Uno de los hechos más relevantes del periodo 2011-2015 implicó la puesta en vigencia del Código de Planeamiento (Plan de Desarrollo Territorial) (Ordenanza 2863/2011). La formulación de dicho Plan le permitiría al gobierno local, fijar los lineamientos generales y específicos del ordenamiento

⁴ En el acto de adjudicación, el jefe de gobierno local (Ing, Jorge Martin, radicalismo), dirigiéndose a los recientes adjudicatarios manifestó “ocupen de alguna manera, rápido, como puedan [el lugar], porque cada uno de ustedes tendrá la documentación y va a poder decir este lote es mío y les pedimos que nos den una mano porque los tiempos son complicados y por eso esta necesidad de entregarlos aún sin el gas” (El Diario del Fin del Mundo, 2007. Los corchetes son nuestros).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de la ciudad y su crecimiento. El mismo estableció los principios y las estrategias de actuación territorial, los programas y proyectos de acción respecto de él, como así también regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y determina el sistema de gestión territorial (Artículo 1, Ordenanza Municipal 2863). Asimismo, la ordenanza explicitó que se buscaba promover “la reducción de las desigualdades y de la exclusión social, facilitando el acceso a la tierra urbana, a la vivienda, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos tanto para las presentes como para las futuras generaciones”.

Durante este periodo también se puso en vigencia el Código Tributario (Ordenanza N°2848/2010) que incorporó una serie de medidas relevantes para la movilización de suelo y la distribución de los beneficios generados en el marco del proceso de urbanización. Uno de ellos es la contribución por mejoras que deben aportar “quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados” (Ordenanza Municipal N°2848, Art. 49; 2010). Este instrumento constituye un mecanismo de captación de plusvalías en el marco de lo dispuesto por la Carta Orgánica Municipal.

Asimismo se desarrolló el primer barrio municipal, a partir de un programa federal que supuso para su ejecución una articulación interjurisdiccional entre niveles de estado (federal, provincial, municipal). La disposición de la tierra y su acondicionamiento estuvo a cargo del municipio, al igual que la gestión del Programa y su ejecución que se realizó a través de cooperativas. Esta experiencia supuso la construcción de 120 viviendas y oferta de 136 lotes servidos aunque en el caso de las viviendas se entregaron en 2014 y 2015 sin conexión de red de gas natural por lo que las familias estuvieron a cargo de la conexión de sistema de gas envasado -con costos mucho más elevados-⁵.

⁵ Algunas familias recibieron el acompañamiento estatal local a través de subsidios para la instalación del zeppelin para la provisión de gas envasado. Es importante destacar que las familias residentes del nuevo barrio realizaron distintas acciones de protesta para reclamar por servicios que identificaron como necesidades a resolver (servicio de recolección de residuos, transporte público de pasajeros, etc.). Entre las demandas que no lograron resolverse una fue el acceso al servicio de transporte público de pasajeros por lo que los colectivos no ingresan al barrio; por otro lado las obras de red de gas se construyeron en 2017 por lo que se prevé que las familias podrán contar con ese servicio para el invierno de 2018.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Durante este periodo asimismo, se realizó una urbanización municipal (Del Bicentenario) compuesta por 150 viviendas terminadas y 300 lotes para gremios y viviendas, su localización fue el este de la ciudad. Se construyeron otras 20 viviendas en la urbanización de Chacra XI.

Por otro lado, se desarrollaron estrategias de articulación público-privado mediante la cual se generó un fideicomiso que ofreció en el mercado formal de suelo 1800 lotes; un convenio urbanístico con el gremio ATE de 260 lotes, quien está construyendo parte de las viviendas con fondos federales a través del gobierno provincial. Mediante la aplicación de los instrumentos tributarios, el municipio cuenta con un predio con capacidad de construcción de 812 viviendas. Estas último tres experiencias se localizan en la zona norte de la ciudad.

El municipio avanzó en el último periodo en acciones de regularización dominial de la zona sur, reordenamiento de barrios informales y provisión de obras de infraestructura básica para algunos barrios de esa zona. Se aprobaron ordenanzas para regular nuevas zonificaciones que habilitan al municipio a desarrollar acciones especiales orientadas a usos específicos: Zona Residencial de Interés Público Privada, ZRIPP (O. M. N°3287/14), a la vez que se generaron nuevas zonificaciones en la ciudad: Zona Especial de Interés Social (ZEIS) y Zona Residencial 5, ZR5 planes de vivienda del sector público.

En definitiva durante este último período, entendemos que la política urbana municipal en materia de acceso al suelo y la vivienda se diversificó, ampliando las posibilidades de acceso a estos bienes por parte de las familias habitantes de la ciudad. Sin embargo, resulta importante en este punto considerar la localización en tanto se trata de un producto social que al mismo tiempo es “un medio de acción que ejerce una coacción externa a las clases, grupos o individuos” (Del Rio, Vertiz et al; 2015:88). La localización genera efectos de lugar (Bourdieu, 2013) sobre las familias residentes de las distintas zonas del área de expansión.

Vivir en la periferia de las ciudades intermedias, a unos 8 o 9 kilómetros de distancia del centro de la ciudad, puede significar impactos distintos para las familias, no sólo en relación a los niveles de ingresos que las familias perciben (costos más altos de traslado, acceso a bienes de consumo en el barrio más onerosos, etc.), sino y prioritariamente por las posibilidades o imposibilidades de acceso a los bienes y servicios urbanos que esas localizaciones les ofrezcan, como así también las



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

externalidades que puedan o no ser apropiadas por las familias. Como ejemplo de esto, un conjunto habitacional sin acceso a un buen sistema de transporte público de pasajeros, supone para las familias residentes una serie de operaciones en la experiencia urbana que, con la existencia de ese servicio, cualquier otra familia no debe realizar en áreas semejantes⁶.

V. Conclusiones

En este trabajo nos propusimos realizar un abordaje sobre las políticas públicas implementadas en las ciudades intermedias para resolver la problemática habitacional y de acceso a la ciudad a partir de la experiencia del municipio de Río Grande. Dimos cuenta cómo durante los últimos años se ha producido una transformación del rol del municipio en materia de producción de suelo y vivienda.

Luego de reconocer ciertas tendencias existentes desde la década de 1970 en materia de crecimiento poblacional, desregulación del mercado inmobiliario e implementación de políticas de suelo y vivienda tradicionales, aludimos a que la cuestión urbana en particular respecto del acceso al suelo y la vivienda, se posicionó como un tema ineludible para el estado en sus diferentes escalas. Algunas de estas tendencias pudieron ser modificadas.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, éstos tuvieron posibilidades de incidir directamente sobre las últimas dos tendencias mencionadas (desregulación del mercado inmobiliario e implementación de políticas de suelo y vivienda tradicionales) en el periodo 2005-2015. Aun así, como hemos visto, muchas de las acciones estuvieron supeditadas a la aprobación con rango normativo de instrumentos como ser el Plan de Desarrollo Territorial (que demoró en sancionarse 10 años) o el Código Tributario. Asimismo, contar con instrumentos en el plano normativo no significa, como hemos notado, su aplicación efectiva necesariamente; ejemplos de

⁶ De acuerdo a las entrevistas realizadas a residentes de la Urbanización del Barrio Los Cisnes en la localidad de Río Grande, los niños y niñas o adolescentes que ingresan a la escuela a las 7.30 de la mañana deben salir de sus casas a las 6am, atravesar el barrio a pie, cruzar una ruta nacional (Circunvalación Ruta Nacional Nro 3, orientada a la circulación de camiones principalmente), atravesar doscientos metros de una zona en proceso de consolidación y esperar al ómnibus allí. El viaje de acuerdo al establecimiento educativo al que asistan (los más cercanos se encuentran a 1.9km (Escuela Primaria Barrio Chacra XI) / 3.3km (Barrio Malvinas Argentinas - Chacra XIII) / 3.7km (Escuela Secundaria Barrio Malvinas Argentinas - Chacra XIII)); aun así estas instituciones educativas se encuentran en barrios de conjuntos habitacionales y de loteos sociales con capacidad colmada. El sistema de transporte público que dificulta el acceso a las escuelas más cercanas, significa respecto de otras escuelas de la ciudad, puede implicar dos viajes en dos ómnibus diferentes.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ello lo constituyen la creación de la Dirección Municipal de Vivienda (DIMUVI) por ordenanza, la cual nunca fue puesta en funcionamiento.

Por otro lado, hemos notado cómo las distintas acciones estatales en materia de producción de suelo y vivienda se localizaron de manera diferenciada en la ciudad: las estrategias tradicionales de producción de suelo (loteo con o sin servicios) y construcción de vivienda social se localizaron en la zona oeste de la ciudad. La disponibilidad de tierra con fines habitacionales (Banco de tierras) se produjo con exclusividad a través del sistema de canje con privados, que ofrecieron tierras al Municipio en esa zona de la ciudad (sobre algunas de ellas hubo que realizar un cambio de uso (de rural a urbano)), en áreas desconectadas de la trama urbana consolidada y que con los años se han ido urbanizando.

Las urbanizaciones del segundo período (2011-2015) se localizaron en esas parcelas ingresadas al banco de tierras municipal durante el primer periodo. Este hecho consolidó el beneficio de los propietarios de las áreas intersticiales de las urbanizaciones desarrolladas por el estado a la vez que abonó el proceso característico de ciudades intermedias: expansión de la mancha urbana con baja densidad.

Por otro lado, las estrategias de asociación público-privada (generación de loteos con privados)⁷ y adquisición de tierras en el marco del instrumento de contribución por mejoras, se localizaron en la zona norte de la ciudad. En el primer caso, las obras de urbanización estarían finalizadas para 2018 y para poder acceder a los lotes ofrecidos fue necesario que las familias contasen con capacidad de ahorro previo y de sostenimiento de cuotas mensuales en el marco de un plan de pagos propuesto por el privado.

Las acciones del gobierno municipal en materia de acceso al suelo y la vivienda acompañaron, en el marco de los procesos de transformación urbana de los últimos años, la localización preponderante de ciertos tejidos residenciales por zona en la localidad. Diremos que en general, el estado local acompañó los siguientes procesos: la localización preponderante de iniciativas privadas en la zona norte; la radicación preponderante de la vivienda social pública o loteo social en la zona oeste de la ciudad y la localización preponderante de la vivienda y urbanización autoproducidas sobre

⁷ Ello fue posible gracias a la creación de la Zona Residencial de Interés Público Privado (Ordenanza N° 3287/2014).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

asentamientos, en la zona sur. De continuar estas tendencias, se reforzaría una ubicación diferencial en la ciudad de acuerdo a la posición en la estructura social que tengan los habitantes (Finck, 2016).

Resulta prioritario en este sentido, considerar las miradas de los usuarios y usuarias destinatarios/as de las políticas de vivienda, incorporando la localización como una dimensión ineludible de las mismas. Estas políticas en perspectiva de política urbana integral no debieran estar escindidas de aquellas relacionadas con cuestiones centrales del habitar urbano como es el sistema de transporte, los equipamientos comunitarios y las infraestructuras básicas. Ello, a los fines irrenunciables de garantizar que el acceso a la vivienda sea al mismo tiempo el acceso a la ciudad.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- 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.
- Bandieri, S. (2011) Historia de la Patagonia. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, Argentina
- Blanco, J. (2007) Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Fernández Caso, M.V. – Gurevich, R. (coord). *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*. Ed. Biblos.
- Bourdieu, P. (2013). La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. Revista eure (Vol. XXXII, N° 95), pp. 95-111. Chile.
- Coller, X. (2005) Estudio de casos. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Del Río, J. P., Vértiz, F., Ursino, S., (2014) La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. Revista Estudios Sociales Contemporáneos (11), 76-86.
- Fernandes, E. (2008) Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE (Santiago), V. 34, N°102, pp. 25-38. Santiago, Chile.
- Finck, N. (2016) *Políticas municipales de producción de suelo y vivienda : el caso del municipio de Río Grande (Pvcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS))* (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.
- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A.; Moreno Russo, 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) (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.
- Harvey, D. (1977) Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI Editores. Madrid, España.
- Hermida, M., Malizia, M. y Van Aer, P. (2013). Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta). Revista Sociedad Fueguina. Número 02 · Año 01 · Noviembre de 2013. Instituto de Cultura Sociedad y Estado Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
- Lefebvre, H., & Lorea, I. M. (2013). La producción del espacio. Capitán Swing. Madrid, España.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Maldonado Copello, M.M. (2009). ¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- MARTÍNEZ, A.; FINCK, N. (2017) La política de desalojos en el fin del mundo: el caso del Municipio de Ushuaia, Argentina, en el período 2007-2015. *Revista Ciudades, Estados y Política*, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 59-78, ene. 2017. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/57312>.
- Martinez, A., Finck, N., Lobato, S. y Moreno Russo, M. F. (2017) El suelo público para qué y para quiénes: distribución de tierras fiscales en Tierra del Fuego (2005-2015). XII Jornada de Sociología. 22 al 25 de agosto. Universidad Nacional de Buenos Aires. Mesa 75: Territorios, políticas habitacionales y centralidades urbana. Buenos Aires, Argentina.
- Martinez, S. (2017) Modelo de proyección de necesidades basado en dinámicas demográficas, para la gestión integral del hábitat. Provincia de tierra del fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Informe final. Consultor 3 sistemas de Información geográfica. Anexo cartográfico. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de fortalecimiento institucional prestamo caf 7353. Disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/tierra-del-fuego/Tierra-Fuego-Antartida-Islas-AtlanticoSur.pdf>.
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En revista digital Carajillo de la ciudad. Revista digital de Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades. Año 3 – Octubre 2011.
- 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.
- Pírez, P. (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, México.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., Morales, B. (2007) Política del hábitat, desigualdad, y segregación socio-espacial en el Área metropolitana de Buenos Aires. AEU-IIGG/FSOC-UBA Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat hic-al FVC – MOI-SEDECA. Buenos Aires, Argentina.
- Soja, E. (2014), *En busca de la justicia espacial*. Ed. Tirant lo Banche. Valencia, España.
- Wainerman, C. y Sautu, R. (Comp.) (2001) *la trastienda de la investigación*. Ediciones Lumiere. Buenos Aires, Argentina.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2015) ATLAS ID, Indicadores de Desarrollo Territorial de la República Argentina. Recuperado de <http://atlasid.planificacion.gob.ar/>