



NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD A NIVEL LOCAL EN MUNICIPIOS INTERMEDIOS ARGENTINOS*

INNOVATIVE WAYS OF CITY DEVELOPMENT AT A LOCAL LEVEL IN INTERMEDIATE ARGENTINE MUNICIPALITIES

SABRINA LOBATOⁱ

Fecha de Recepción: 14/10/2018 | Fecha de Aprobación: 26/11/2018

Resumen: En Argentina, las políticas habitacionales a nivel local se han orientado tradicionalmente a la regulación y administración de la ciudad como también a la implementación de políticas provenientes del nivel provincial y nacional. Estas se han caracterizado por un fuerte sesgo “viviendista” desestimando la importancia del entorno social, económico y cultural en el que las viviendas se construyen. Sin embargo, en los últimos años numerosos gobiernos locales han diseñado e implementado políticas habitacionales que intentan superar este sesgo. Tal es el caso del Municipio de Río Grande que, a partir de 2012, ha implementado una nueva forma de gestionar las políticas habitacionales a nivel local a través de un modelo integral.

Nos proponemos analizar la política habitacional del Municipio de Río Grande entre 2012-2016 específicamente aquellas orientadas a los barrios informales de la ciudad. La estrategia metodológica es de carácter cualitativo a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes claves y análisis documental y bibliográfico. La hipótesis sostiene que el modelo implementado a partir de 2012 es innovador en tanto avanza en una concepción superadora de la visión viviendista de la ciudad; implicando una política integral y una forma de gestión asociada entre el Municipio y actores de la sociedad civil, posicionando así al gobierno local como actor protagonista en la construcción de ciudad.

De esta forma, se busca contribuir a los estudios sobre la gestión local de políticas habitacionales a nivel local, específicamente las referidas a barrios informales a través del estudio del caso particular de Río Grande, Tierra del Fuego.

Palabras Clave:

*Políticas Públicas.
Gobiernos Locales.
Hábitat.
Gestión Pública.
Estado Local.*

ⁱ Licenciada en Ciencia Política (UBA), Maestranda en Gobierno Local (UNQUI) y Becaria del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Docente Investigadora Asistente Principal Regular del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S.

Abstract: In Argentina, housing policies at the local level have traditionally been oriented towards the regulation and administration of the city as well as the implementation of policies coming from the provincial and national levels. These policies have shown a strong bias locally called "viviendista", dismissing the importance of the social, economic and cultural environment where such homes are built. However, in recent years, policies that try to overcome this bias have been developed and implemented. Such is the case of the Municipality of Rio Grande which, since the year 2012, has implemented a new way of managing housing policies at the local level through an integral model.

We propose to analyze Rio Grande's Municipality housing policy between the years 2012 and 2016, specifically those targeting informal neighborhoods within the city. The methodological strategy is qualitative in nature, through semi-structured interviews with key informants and documentary and bibliographic analysis. The hypothesis argues that the model operating since 2012 is innovative as it advances in a conception that overcomes the sole housing vision, entailing a comprehensive policy and a form of associated management between the Municipality and civil society actors, thus positioning the local government as a leading actor in the construction of the city.

In this way, we seek to contribute to studies on housing policy local management, specifically those related to informal neighborhoods, through a case study in Río Grande, Tierra del Fuego.

Keywords:

Public Policies.

Local Governments.

Habitat.

Public Management.

Local State.

Introducción

En Argentina, en el marco de la implementación de la Reforma del Estado² a través de políticas de desregularización y de un proceso de descentralización en los niveles subnacionales durante las décadas de 1980 y 1990, la política habitacional a nivel nacional se caracterizó por una intervención tenue que terminó favoreciendo los intereses del mercado inmobiliario. Esto último se evidencia en la no intervención del Estado en el mercado a fin de facilitar la consecución de los intereses de actores privados. Luego de la crisis económica y político-institucional del 2001, se asistió al surgimiento de gobiernos post neoliberales que buscaron recuperar el rol activo del Estado en diferentes ámbitos de la vida social, económica y política. Si bien dicha reactivación de la intervención estatal tuvo efectos en la política habitacional a través del lanzamiento de programas federales de vivienda, dichas acciones no pudieron revertir el desfase existente entre las necesidades habitacionales reales de la sociedad argentina y la naturaleza de las políticas públicas implementadas para satisfacerlas (Gargantini, 2017).

Por otra parte, el proceso de reforma estatal mencionado anteriormente supuso la descentralización de funciones desde el Estado nacional a las provincias y desde éstas a los gobiernos locales. Este fenómeno supuso "mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión sobre las comunas" (García Delgado, 1997:5) transformando así el esquema de distribución de competencias entre los distintos

² "En términos generales, las características más relevantes de este proceso fueron: la acelerada privatización de empresas públicas; la vertiginosa desregulación de la economía; la reforma de la administración pública; y la descentralización de algunos servicios hasta las provincias" (Cravacuore, 2007:28)

niveles de gobierno y, por consiguiente, la agenda local (Cravacuore, 2007). Dicha descentralización ha resultado, en la mayoría de los casos, una “desconcentración de funciones y responsabilidades sin transferencias de capacidades ni recursos” que no estuvo orientada a fortalecer la autonomía municipal³ (Reese y Catenazzi, 2011:110)

Como producto del proceso de descentralización de competencias anteriormente mencionado y de la creciente presión ciudadana sobre los gobiernos locales para la solución de sus demandas, los mismos han asumido nuevas responsabilidades que han configurado una nueva agenda local (Cravacuore, 2007). Esta agenda incorpora nuevos campos de acción tales como la preservación del medioambiente, la participación ciudadana, la promoción económica, el desarrollo local, entre otros.

A nivel competencial, tradicionalmente los gobiernos locales argentinos se han caracterizado por aquellas funciones y acciones orientadas a la asistencia a la población en riesgo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (Cravacuore, 2007).

Respecto a las políticas habitacionales, tradicionalmente en Argentina, los gobiernos locales se han orientado a la implementación de políticas provenientes de los niveles provinciales y nacionales⁴, las cuales se han caracterizado por un fuerte sesgo “viviendista” desestimando la importancia del entorno social, económico y cultural en el que las viviendas se construyen; y a la regulación y administración de la ciudad a través de la creación de los permisos de construcción y la regulación de los usos de suelo, el mantenimiento de la ciudad como también la implementación de políticas provenientes del nivel provincial y nacional (un ejemplo es el Programa de Mejoramiento de Barrios del Banco Interamericano de Desarrollo o la construcción de viviendas por el Fondo Nacional de Vivienda e Institutos Provinciales de Vivienda).

Si bien la demanda ciudadana por el acceso a la vivienda y a la tierra es una constante en la realidad argentina que se cristaliza, por ejemplo, en una creciente demanda de acceso al suelo (tanto bajo modalidades formales como compra y venta, como también a través de modalidades informales como la toma de tierras y ocupación), en Argentina “si bien el Estado ha ganado presencia y control en algunos ámbitos económicos y políticos en materia urbana y habitacional continúa ejerciendo el rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos” (Gargantini, 2017: 25). Sin embargo, en los últimos años se destaca que, un número reducido pero creciente de gobiernos locales argentinos han incurrido en nuevas experiencias de gestión de la ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de algunos instrumentos de gestión del suelo (Baer, Cuenya, Duarte, et al. 2016, Bagnera, 2016, Cuenya, 2016, Reese y Catenazzi, 2011, Fernández Wagner, 2009, entre otros) y políticas habitacionales como la construcción de viviendas.

En este contexto donde el acceso a la tierra y a la vivienda es uno de los problemas más acuciantes de la sociedad argentina y donde el acceso al suelo urbano por parte de la sociedad es un problema que no se ha constituido en el centro de las políticas públicas (Bagnera, 2016), cobra relevancia el análisis de los gobiernos locales y su política habitacional a fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios argentinos en la construcción de ciudad, en pos de un acceso a la ciudad equitativo para toda la sociedad.

³ De hecho, los autores señalan que “el ejercicio efectivo del poder a nivel local en la definición de prioridades suele estar sujeto a los condicionamientos y a las modalidades de acción del gobierno provincial y nacional, de la financiación externa y/o de agentes privados con capacidad de inversión” (Reese y Catenazzi, 2011:110)

⁴ Respecto a la gestión urbana, los municipios se han ocupado de la provisión de agua y saneamiento, el transporte, el alumbrado público, el control urbanístico, la autorización de usos del suelo, la apertura y construcción de obras viales y otras competencias relacionadas con la malla urbana y su expansión (Informe ONU HABITAT, 2012)

Es así como el presente trabajo se propone contribuir a los saberes sobre los procesos de gestión de políticas habitacionales a nivel local a partir del estudio de un caso en particular: el Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina. Es a partir del año 2012 que dicho Municipio ha implementado una nueva forma de gestionar las políticas habitacionales a nivel local a través de instrumentos no tradicionales y de un modelo integral de políticas públicas.

La hipótesis sostiene que el modelo implementado a partir de 2012 es innovador en tanto implica un carácter integral respecto de la cuestión habitacional, la concepción subyacente es superadora de la visión vivendista de lo habitacional; es una política integral, y, por último, implica una forma de gestión asociada entre el Municipio y actores de la sociedad civil, posicionando al gobierno local como actor protagonista en la construcción de ciudad.

El escrito está organizado en seis apartados. En el primero de ellos pasamos revista por la concepción del Estado y las políticas públicas subyacentes en este trabajo. El segundo apartado está destinado al análisis de las políticas habitacionales implementadas en Argentina y sus características, haciendo hincapié en las escasas iniciativas de producción de suelo urbano, intervención en el mercado de tierras y el fuerte sesgo vivendista de las políticas públicas. Un tercer apartado sobre la estrategia metodológica empleada. En el cuarto apartado nos adentramos en la historia de la ciudad de Río Grande, la forma en que se fue construyendo como también en su política habitacional en el periodo 1991- 2012; la razón de este recorte es que en el año 1991 el ex Territorio Nacional de Tierra del Fuego adquirió el estatus de provincia. En el quinto apartado se analiza la constitución de los barrios informales⁵ de la zona de la Margen Sur de la ciudad y el accionar estatal local hacia los mismos. Por último, se analiza la política pública local habitacionales a partir del año 2012, entendiendo a la misma como un giro respecto al periodo anterior.

1. El Estado y su accionar: las políticas públicas.

El Estado moderno es un fenómeno social que ha sido definido de numerosas formas, como una asociación política que declama para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 2002), como el comité administrativo de los asuntos de la burguesía (Marx, K. y Engels, F., 2000), entre otros. Sin embargo, acordaremos aquí con la visión que sostiene que el Estado es una estructura política que garantiza las relaciones sociales capitalistas (Thwaites Rey, 2005), es decir, el Estado moderno es inherentemente capitalista. El Estado no es una instancia escindida de la sociedad, sino que es parte de ella al ser un momento necesario de la reproducción de la sociedad: el Estado separa a los dominantes de los dominados en la estructura social. Y en esta separación debe cumplir con dos tareas contradictorias: por un lado, asegurar las condiciones que permitan la acumulación y reproducción del capital (a través de la coerción y el disciplinamiento de la clase trabajadora) y, por otra parte, debe legitimar su dominación entre los dominados por lo que debe recurrir a ciertos mecanismos y acciones que le permitan obtener cierto consenso de las clases dominadas (Thwaites Rey, 2005). Así, el Estado y su materialidad, las instituciones, son un ámbito de disputa en el que los conflictos sociales toman lugar y se cristalizan en las diversas acciones e intervenciones estatales: “el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo de la realidad” (Oszlak, 1984 en Gargantini, 2005:70). De esta manera, las transformaciones en el Estado no pueden ser pensadas aisladas de las transformaciones de los modos de acumulación capitalistas.

⁵ En el presente trabajo el término barrios informales hace referencia a “asentamientos humanos colectivos, concentrados espacialmente en el interior de los ámbitos urbanos, que presentan características de ilegalidad e irregularidad en el acceso y ocupación de los terrenos, y con una población de bajos recursos económicos y en condiciones de pobreza” (Mignone, A. M., 2015:2)

Estas cuestiones originan diversas formas de intervención y toma de posición del Estado en la sociedad, tanto por acción como por omisión, y dichas intervenciones son las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 2011). Dicha toma de posición no es de carácter uniforme sino que puede presentar ciertas contradicciones, es decir, puede suceder que el Estado frente a una misma cuestión tome diversas posiciones a lo largo del tiempo; esto no significa un comportamiento errático o una incoherencia de las instituciones estatales sino que expresa que las diversas intervenciones estatales no se dan de manera aislada del contexto social sino que están penetradas por las contradicciones sociales, dentro del Estado y en la sociedad misma. De esta manera, las políticas públicas representan un conjunto de acciones y/u omisiones que cristalizan una determinada modalidad de intervención del Estado (en todos sus niveles) con relación a una cuestión que la sociedad problematiza en un momento histórico determinado.

Las políticas urbanas se entienden aquí como el conjunto de toma de posiciones estatales que, tanto por acción como por omisión, inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida y organización social, tomas de posición que tienen por objetivo producir y regular determinados arreglos en el derecho al uso y la disposición del espacio urbano (Oszlak, 1991). Dentro de las políticas urbanas, encontramos a la política de vivienda que implica el conjunto de acciones estatales en materia habitacional, “según el mandato que ha recibido de la población, teniendo en cuenta las diferencias existentes de poder y las características y funcionamiento del sistema político (Gargantini, 2005:77)

Así, tal como sostiene Del Río (2015:77) la importancia en el análisis de la política habitacional radica en la forma en que produce el espacio urbano, “en tanto la mediación de la acción pública supone una toma de posición respecto del problema de la vivienda y una intervención directa que genera condiciones específicas de acceso al espacio residencial”. En este sentido, la forma en que se defina la cuestión socialmente problematizada, en este caso la problemática habitacional, va a condicionar el modo de intervención del Estado para la resolución de dicha cuestión.

2. La cuestión habitacional en Argentina

Para analizar y comprender la intervención del Estado, en sus múltiples niveles, respecto a una cuestión socialmente problematizada es menester abordar, primero, su definición sobre la misma. Las cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1995) o problemas públicos (Subirats, 2008) son una construcción social en donde la definición del problema implica la perspectiva de diferentes actores con diversos recursos.

En Argentina, la cuestión habitacional se constituyó en una problemática social a principios del siglo XX a raíz de la inmigración masiva al país. En rasgos generales, la política habitacional se ha orientado a la construcción y provisión pública de vivienda a sectores populares de la sociedad a través de la Secretaría de Vivienda⁶ creada en el gobierno radical de Arturo Illia (1963-1966) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) creado en 1972; al financiamiento del acceso a la vivienda a través de créditos individuales condicionados por el nivel de ingresos y capacidad de ahorro de los demandantes (en el que el Banco Hipotecario Nacional jugó un papel muy importante) y en algunos momentos como las presidencias de Hipólito Irigoyen (1916-1922 y 1928-1930) y de Juan Domingo Perón (1946-1955) se implementaron ciertas medidas regulatorias sobre el mercado de alquileres como el congelamiento de los mismos. Es menester destacar que, durante este periodo, en el año 1949, se sancionó una nueva Constitución Nacional que reconocía el derecho a la vivienda digna en tanto un derecho inherente a la condición humana. La misma fue derogada en 1956 por el gobierno de facto de Pedro Aramburu, miembro de la denominada “Revolución Libertadora” que derrocó al gobierno peronista e instauró una dictadura militar.

⁶ Dicha Secretaría sufriría cambios en su denominación a lo largo de la historia argentina. Por ejemplo, durante la dictadura cívico-militar de 1976 la misma se llamó Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) se la denominó Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

A partir de 1976 y del ascenso de las fuerzas militares al poder, la dictadura cívico-militar de corte neoliberal, descentralizó la política de vivienda del FONAVI hacia los Institutos Provinciales de Vivienda quienes debían responsabilizarse por la implementación de las acciones determinadas a nivel nacional por el FONAVI. Este proceso continuó durante la presidencia del radical Raúl Alfonsín (1983-1989) y tuvo su punto cúlmine en la década de 1990 con el gobierno de Carlos Saúl Menem, quien profundizó las medidas neoliberales y de reestructuración económica (tal como el establecimiento de la Convertibilidad y la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense como también la privatización de numerosas empresas y entes públicos, entre otros) y política (como la descentralización de funciones a las provincias) en el país iniciadas por la dictadura de 1976. En este periodo la política de vivienda se caracterizó por:

“la descentralización de las acciones públicas y la participación de los demandantes en la definición, localización y ejecución de sus propias soluciones habitacionales; la concepción de la vivienda no como cuestión de obra pública sino de obra privada, teniendo el Estado un rol facilitador de las soluciones que la población gestione; soluciones habitacionales a partir de la atención a la demanda (y no a la oferta); concepción de la problemática habitacional no como problema de carácter técnico, sino financiero, compatible con las necesidades y con la capacidad de pago de los destinatarios y cesión de la vivienda a manos del mercado, por lo que a cada uno le corresponde la vivienda que su capacidad de pago le permita” (Gargantini, 2005: 93-94)

El corolario de las dos presidencias menemistas y de la implementación de las medidas de ajuste estructural y fiscal, de políticas económicas neoliberales y políticas sociales asistencialistas y focalizadas fue el aumento del desempleo y la precarización de las condiciones de trabajo generando un aumento en la pobreza y la indigencia. Esta situación de pauperización de la sociedad argentina llevó al estallido social del 2001⁷, fenómeno que dio por finalizado al gobierno de Fernando De La Rúa (1999-2001).

El análisis realizado en el Plan Argentina Urbana⁸ acerca de las formas de intervención del Estado argentino en la problemática habitacional caracteriza a la política habitacional de las décadas de 1970 y 1980 como “una forma de respuesta padronizada y homogénea, basada en la construcción de grandes bloques de vivienda de media y alta densidad” (Ibáñez Mestres, 2013: 5). Sin embargo, a partir de la década de 1990 la política habitacional, en consonancia con las políticas sociales asistencialistas y focalizadas, se orientó a la producción de vivienda en lote individual, es decir, un accionar estatal orientado a un sujeto individual que no ha podido satisfacer su demanda habitacional en el mercado.

Por otra parte, Gargantini (2005) sostiene que las políticas habitacionales en Argentina, desde mediados del siglo XX hasta el inicio del siglo XXI, se han caracterizado por ser políticas que parten de la ausencia de diagnósticos actualizados en materia habitacional y ausencia de una concepción de la vivienda como derecho inherente a cualquier ser humano, reduciéndola a una cuestión de obra física; la carencia de una comprensión integral de la problemática habitacional en tanto las políticas habitacionales se han implementado de manera aislada de acciones de otras áreas dificultando así una adecuada respuesta en

⁷ “La crisis de 2001 supuso el colapso económico, social y político del régimen puesto en marcha por la dictadura cívico-militar en 1976, que tuvo como característica fundamental transformar la economía argentina en una economía de acumulación financiera y transferencia permanente de recursos al exterior, sobre la base de la apertura general de la economía y el endeudamiento estatal. En 2001 el esquema colapsó, al cortarse el financiamiento mundial, con un estado sobre endeudado. En esa ocasión, así como durante las crisis económicas precedentes (1982, 1989, 1995) las clases dominantes trasladaron al resto de la sociedad su peso a través de fuertes transferencias intersectoriales de valor” (Rodríguez, 2010:3)

⁸ El Plan Argentina Urbana, elaborado entre los años 2007 y 2001 por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, nació con el objetivo de plantear políticas de urbanización a partir de la profundización del conocimiento de las tendencias de urbanización en Argentina.

término de hábitat, ciudad, calidad de vida y satisfacción de necesidades; créditos poco accesibles para los sectores populares y dirigidos especialmente a los sectores medios y altos; un planeamiento urbano excluyente que no incide de manera notoria en el acceso a la tierra en donde las presiones de sectores empresariales y de renta urbana se hacen explícitas; ausencia de programas de asistencia técnica efectiva que apoyen los procesos de autoproducción social del hábitat y un retroceso notable de las condiciones de habitabilidad de los sectores populares tras el aumento de situaciones de carencia y pobreza.

Por otra parte, el periodo 2002-2003 a nivel político estuvo signado por la alternancia de cinco presidentes quienes debían asumir la responsabilidad de conducir al país en medio de una crisis social, económica y política de grandes magnitudes hasta que en el año 2003 ganó la presidencia el peronista Néstor Kirchner. Coincidimos con Rodríguez (2010) que a partir de este momento se asistió a un giro recentralizador de la política habitacional en tanto se revirtió la orientación descentralizadora de la década de 1990 y se la redefinió como un elemento clave en la recuperación del desarrollo económico del país. Este último elemento es de suma importancia en tanto la política habitacional durante los gobiernos kirchneristas no es concebida solo como la respuesta a demandas habitacionales sino también como un instrumento de política económica capaz de reactivar la economía interna a través de la generación de fuentes de trabajo:

“Este carácter de la política habitacional como reactivador económico va a signar todo el modelo de provisión de vivienda del período 2003-2012. (...) la dupla ‘provisión de vivienda-generación de empleo’ se encuentra presente en todos los programas orientados a la producción habitacional y marcan la matriz actual de provisión habitacional promovida desde el Estado nacional” (Ibáñez Mestres, 2013:6)

Es así que durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) podemos observar la implementación de tres líneas de acción en materia habitacional: el Programa Federal de Emergencia Habitacional, conocido como “Techo y Trabajo” el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCA) y el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar). En el primer caso, el programa “Techo y Trabajo” se adoptó una modalidad innovadora respecto a las políticas tradicionales de vivienda caracterizadas por la construcción a cargo de empresas del sector privado, en cambio esta nueva modalidad supuso “el fomento de cooperativas de trabajo destinadas a la construcción de vivienda de interés social, con el objetivo de generar fuentes de trabajo y atender el déficit habitacional” (Cravino, Moreno y Mutuberría, 2013:74). En cambio, el PFCA se orientó a la producción de vivienda unifamiliar pero con el trabajo de empresas constructoras. Por último, el Pro.Cre.Ar creado en el año 2012 y actualmente en vigencia es un programa de créditos destinados tanto para la adquisición de terreno y construcción de vivienda unifamiliar, la compra de viviendas unifamiliares en el mercado inmobiliario como la adquisición de viviendas provenientes de desarrollo urbanísticos propios del programa. El Pro.Cre.Ar tiene como objetivo “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social” (Decreto 902/2012, art. 1)

A raíz del recorrido histórico realizado anteriormente, se puede observar que la cuestión habitacional en Argentina ha sido concebida y definida por el Estado, en su generalidad, desde un enfoque centrado en la vivienda como producto aislado de su contexto urbano, social, económico, entre otros (Gargantini, 2005 y Del Río, 2015):

“La vivienda ha sido concebida como mero objeto físico, dejando al margen otras dimensiones que resultan fundamentales en la vida del hombre. Desaparece bajo este enfoque la noción de la vivienda

como hábitat o medio ambiente y sus relaciones sociales, es decir, el concepto social de la vivienda y su papel para satisfacer necesidades humanas”

Esto implica solo considerar el valor de cambio de la vivienda en tanto mercancía sin tener en cuenta su valor de uso en tanto su sentido social y humanizador (Gargantini, 2005); implica también descuidar las características de estas en tanto los destinatarios que van a habitarlas, su relación con la disponibilidad de los servicios urbanos, su localización (cuestión que contribuye a la segregación socio espacial)⁹, entre otras cuestiones. Este enfoque vivendista ha sido el predominante en la intervención estatal en Argentina (Del Río, 2015), lo que da cuenta que la concepción subyacente de las políticas públicas habitacionales en el país ha sido la vivienda como solución habitacional, descuidando su entorno social, físico, urbano y ambiental. Esto se puede observar en las viviendas sociales, producto de las políticas públicas habitacionales y en sus características: uniformes, generalmente situadas en zonas alejadas del centro de la ciudad, en zonas donde existe cierta dificultad para acceder a los servicios urbanos y los servicios públicos de transporte, entre otros.

Otra de las implicancias de este enfoque es que la vivienda ha sido considerada como algo aislado y ajeno al mercado del suelo, es decir, tal como sostiene Del Río (2015) la relación entre suelo y vivienda ha estado ausente del análisis habitacional. Esto se vislumbra en la concepción del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo. El déficit habitacional es un indicador que permite una aproximación a la cantidad de hogares que sufren déficit habitacional en un lugar y momento determinado. Respecto al cuantitativo, se encuentra el déficit habitacional cuantitativo simple que expresa la relación entre la cantidad de hogares existentes en un determinado lugar con la cantidad de viviendas; mientras que el déficit cuantitativo compuesto incorpora la cantidad de viviendas irrecuperables¹⁰. El déficit cuantitativo permite así “cuantificar una de las carencias relevantes de la dinámica socioterritorial. Refiere estrictamente a una insuficiencia del parque habitacional existentes, ya sea por una relación de escasez de la oferta, como por las condiciones materiales de las viviendas ocupadas” (Atlas ID). Por su parte, el déficit habitacional cualitativo cristaliza la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias, es decir, viviendas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas. En tanto no sólo es importante la cantidad de viviendas necesarias para hacer frente al déficit sino también su calidad, el déficit cualitativo toma mayor relevancia. Como es de notar, el déficit habitacional, tanto en su dimensión cuantitativa como cualitativa, solo toma como relevante el dato de la cantidad y calidad de las viviendas existentes y de las necesarias para brindar una solución a cada hogar, prescindiendo del entorno en el que dichas viviendas deben situarse. Esta lectura del déficit habitacional habilita intervenciones públicas orientadas meramente a la producción de vivienda en tanto producto, bien de mercado,

⁹ Yujnovsky (1984 citado en Del Río, 2015:88) sostiene que “en el plano de la vivienda social, el corolario de estas respuestas, rara vez ha superado el crecimiento urbano expansivo, el principio funcionalista de ciudad dormitorio o las viviendas estereotipadas producidas en serie. En términos, generales, las soluciones aportadas (desde esta visión sectorial tradicional) no contemplan la dimensión urbana, ni ambiental, tampoco se ajustan a las necesidades de los destinatarios, contribuyendo a generar procesos de segregación residencial”.

¹⁰ La clasificación de viviendas comúnmente utilizadas para el cálculo de déficits habitacionales es la propuesta por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). El mismo establece la siguiente clasificación de casas: casas tipo A (todas las casas no consideradas de tipo B), casas tipo B (todas las casas que cumplen, por lo menos, con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, ladrillo suelto u otro material, es decir, no tienen piso de cerámica, baldosa, mármol, mosaico, etc.; o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua), ranchos, casillas, departamentos, piezas de inquilinato, piezas en hotel de pensión, local no construido para habitación, viviendas móviles.

A su vez, se dividen en viviendas aptas (las casas tipo A y los departamentos) y viviendas deficitarias que, se subdividen en viviendas recuperables (se pueden acondicionar) o irrecuperables (necesitan ser reconstruidas completamente)

propiciando un fuerte sesgo vivendista en las políticas públicas. Tal como sostiene Gargantini “el déficit habitacional (...) no puede reducirse a la cantidad de unidades faltantes, y la política a implementar no puede ser sólo política de vivienda, sino avanzar en esta noción superadora hasta transformarse en verdadera y efectiva política habitacional” (2005:80 y 81). Es evidente que resulta necesario pensar a las viviendas en relación con el espacio en el que se construyen, en relación con la ciudad que construyen; tal como sostiene Ujnovsky (1984 en Del Río, 2015:88)

“la vivienda no puede ser analizada por fuera de su contexto urbano o a partir de su ubicación en la estructura urbana, ya que buena parte de la calidad de los servicios habitacionales que brinda la vivienda depende de su relación con el entorno residencial y el conjunto de actividades urbanas de la aglomeración”

2. 1. El papel de los gobiernos locales en las políticas habitacionales

En Argentina, en la década de 1990 se implementó un proceso de reforma estatal que implicaron políticas de descentralización, privatizaciones, flexibilización laboral y desregulación de la economía. Este proceso constó de dos momentos: las reformas de primera y de segunda generación. Las reformas de primera generación estuvieron orientadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos. La crisis económica, especialmente ocasionada por los pagos de la deuda externa, implicó el pedido de crédito a organismos financieros internacionales, lo que conllevaba la aplicación de ciertas condiciones que son justamente las medidas de la reforma de primera generación: acciones dirigidas a la liberación comercial y a la privatización de activos del Estado, entre otros. Las reformas de segunda generación tenían como objetivo mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado (López, 2002) en pos de la eficiencia de los servicios públicos y la eficacia de la actividad estatal. La aplicación de las medidas impuestas por el Consenso de Washington (1989) supusieron la transformación institucional del Estado con el objeto de establecer las condiciones para un modelo económico, político y social enfocado en el mercado.

Es en este contexto que se asiste a un proceso de descentralización de funciones desde el Estado nacional a las provincias y desde éstas a los gobiernos locales. Este fenómeno supuso “mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión sobre las comunas” (García Delgado, 1997:5) transformando así el esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y, por consiguiente, la agenda local (Cravacuore, 2007). Dicha descentralización ha resultado, en la mayoría de los casos, una “desconcentración de funciones y responsabilidades sin transferencias de capacidades ni recursos” ni estuvo orientada a fortalecer la autonomía municipal¹¹ (Reese y Catenazzi, 2011:110)

A nivel competencial, tradicionalmente los gobiernos locales argentinos se han caracterizado por aquellas funciones y acciones orientadas a la asistencia a la población en riesgo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (Cravacuore, 2007).

Como producto del proceso de descentralización de competencias anteriormente mencionado y de la creciente presión ciudadana sobre los gobiernos locales para la solución de sus demandas, los mismos han asumido nuevas responsabilidades que van configurando una nueva agenda local (Cravacuore, 2007). Esta agenda incorpora nuevos campos de acción tales como la preservación del medioambiente, la participación ciudadana, la promoción económica, el desarrollo local, entre otros. Respecto a las políticas urbanas, específicamente las referidas al suelo urbano y a la vivienda encontramos que, si bien la demanda ciudadana por el acceso a la vivienda y a la tierra es una constante en la realidad argentina, los gobiernos

¹¹ De hecho, los autores señalan que “el ejercicio efectivo del poder a nivel local en la definición de prioridades suele estar sujeto a los condicionamientos y a las modalidades de acción del gobierno provincial y nacional, de la financiación externa y/o de agentes privados con capacidad de inversión” (Reese y Catenazzi, 2011:110)

locales, en su mayoría, continúan con una política de vivienda orientada a la implementación de políticas descentralizadas desde el nivel nacional o incluso el provincial a través de los Institutos Provinciales de Vivienda y en materia de suelo urbano encontramos que su accionar se reduce a medidas de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación (Reese, 2006). Es decir, a pesar de la existencia de una creciente demanda de acceso al suelo y a la vivienda (tanto bajo modalidades formales como compra y venta, como también a través de modalidades informales como la toma de tierras y ocupación), en Argentina “si bien el Estado ha ganado presencia y control en algunos ámbitos económicos y políticos en materia urbana y habitacional continúa ejerciendo el rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos (Gargantini, 2017: 25).

Sin embargo, en los últimos años se destaca que, un número reducido pero creciente de gobiernos locales argentinos han incurrido en nuevas experiencias de gestión de la ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de instrumentos de gestión del suelo (Baer, Cuenya, Duarte, et al. 2016, Bagnera, 2016, Cuenya, 2016, Reese y Catenazzi, 2011, Fernández Wagner, 2009, entre otros) como así también la construcción de viviendas a nivel municipal.

3. Estrategia metodológica

El objetivo del presente trabajo es abordar la política habitacional del Municipio de Río Grande entre 2012-2016 específicamente aquellas orientadas a los barrios informales de la ciudad. Aun cuando entendemos que en las políticas públicas intervienen no sólo los actores estatales sino también actores privados y actores sociales, aquí se analizará el accionar estatal del gobierno local fueguino por tratarse de una primera aproximación a su política habitacional quedando pendiente, para futuros trabajos, el análisis de los actores sociales y privados intervinientes, sus caracterizaciones y relaciones.

La estrategia metodológica es de tipo cualitativo y el caso a estudiar es el municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S (Argentina) y el objeto de estudio es la política habitacional del municipio durante el periodo 2012-2016, especialmente las acciones estatales orientadas hacia los barrios informales de la ciudad.

El recorte temporal se debe a que en el año 2012 asume una nueva gestión municipal que comienza a implementar una política habitacional y urbana activa en la ciudad.

Los datos provienen de fuentes primarias y secundarias. Los datos primarios se construyeron a través de la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes clave. Los entrevistados fueron contactados a través de la estrategia de redes personales y bola de nieve. Por otra parte, se elaboraron datos a partir de fuentes de información secundaria a través del relevamiento digital de la normativa vigente en la materia. También se utilizaron datos estadísticos provenientes del Observatorio Estadístico del municipio. Por último, se consultaron documentos digitales de organismos públicos, bibliografía y documentos pertinentes sobre el tema. De esta manera, se llevó a cabo un análisis documental sobre la normativa y análisis bibliográfico aplicado a estudios específicos sobre la temática.

4. La construcción de Río Grande como ciudad.

La ciudad de Río Grande se sitúa en la zona norte de la provincia argentina de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Respecto a la organización política del Municipio de Río Grande desde el año 1928 a 1950 las autoridades locales eran los presidentes de la Comisión de Fomento; a partir de 1950 hasta 1969 se los denominó Comisionados Municipales y a partir de 1969 hasta la fecha Intendentes¹². Desde su

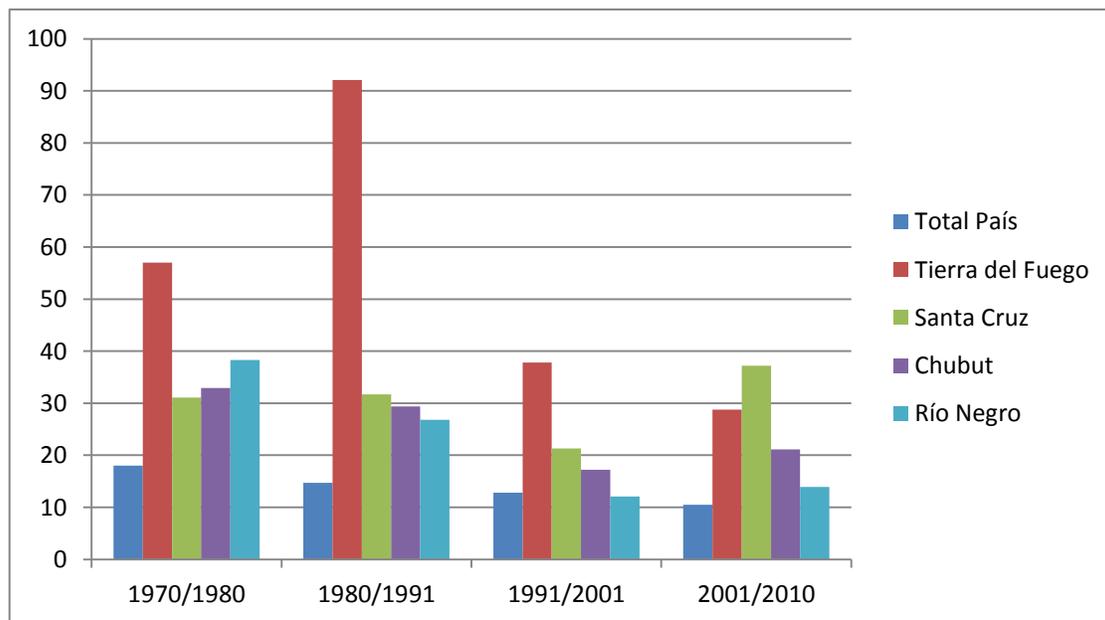
¹² Intendentes de Río Grande: Néstor Nogar (1969-1973), Alberto Vicente Ferrer (1973-1976); J. Saralegui (Interventor, 1976); Alberto Vicente Ferrer (1976-1981); Juan Carlos Apolinaire (1981-1983); Heraclio Lanza (1983); Lucio Marcolini (1983), Esteban Martínez (1983-1991); Mario Jorge Colazo (1991-1999), Jorge Martín (1999-2011) y Gustavo Melella (2011-actualidad)

creación, en su configuración y desarrollo ha predominado el accionar de actores privados tales como comerciantes y estancieros quienes, por requerimientos y necesidades para el desarrollo de sus actividades económicas, impulsaron y financiaron numerosas obras de infraestructura de la ciudad y la provincia; mientras que el accionar estatal estuvo relegado hasta la década de 1970, en un primer momento, a la realización de expediciones, la eximición de impuestos para determinadas actividades económicas y la adjudicación de tierras a empresarios. Ejemplo de esto último es el accionar de los ex presidentes Julio Argentino Roca y Carlos Pellegrini quienes, desde 1885 hasta 1910, implementaron una política de entrega de tierras a privados para la consecución de diversas actividades económicas como la ganadería y la minería.

A partir de la década de 1970 y como resultado de la sanción de la Ley Nacional N° 19.640 de Promoción Económica de Tierra del Fuego, la ciudad creció exponencialmente.

El impacto de la ley de Promoción Industrial en la dinámica demográfica de la provincia y de la ciudad, se evidencia en los valores del crecimiento poblacional en Tierra del Fuego. Tal como puede observarse en el gráfico n° 1 la provincia de Tierra del Fuego presentó un salto demográfico en los periodos intercensales de 1970/1980 y 1980/1991 con una tasa de crecimiento anual del 57 por ciento y 92,1 por ciento respectivamente, valores que se sitúan por encima de la tasa de crecimiento a nivel país (18 por ciento para el primer periodo intercensal analizado y 14,7 para el segundo) y de las demás provincias patagónicas.

Gráfico n° 1. Tasa de crecimiento anual por periodo intercensal en total del país y provincias patagónicas



Fuente: elaboración propia en base a Finck, Lobato, López, et al (2016)

Asimismo, dentro de la provincia de Tierra del Fuego, la ciudad de Río Grande ha sido el centro urbano que más ha crecido y esto puede atribuirse a que es la ciudad industrial de la provincia, es decir, el lugar físico en el que se han radicado una gran cantidad de empresas industriales. Se observa así en la tabla n° 4 que la tasa de crecimiento anual de la ciudad de Río Grande en el periodo intercensal 2001-2010 es de 26,3%, superando no sólo la tasa provincial de 26 por ciento sino también la nacional de 11,4 por ciento, es decir, la duplica y más. Asimismo, se estimó que, en el año 2015, la cantidad de habitantes en Río Grande ha ascendido al número de 93.400 (Martínez, 2017:19). Esta situación va a representar un desafío para el accionar estatal en materia de hábitat y vivienda.

Tabla n° 1. Población total y tasa de crecimiento anual medio, país y Tierra del Fuego. 2001 y 2010.

Unidad territorial	Año 2001	Año 2010	Tasa de crecimiento anual medio
Río Grande	52.681	66.475	26,3
Tolhuin	1.382	2.949	88,4
Ushuaia	45.430	56.593	24,9
Antártida e I.A.S	163	207	27,1
Sin gobierno local	1.423	981	-40,7
Total provincia	101.079	127.205	26

Fuente: elaboración propia en base al Informe de Resultados Censo 2010 del Observatorio Estadístico del Municipio de Río Grande.

Este proceso de crecimiento poblacional (tanto por migración como vegetativo¹³ también) ha sido acompañado por un proceso de construcción y expansión de la ciudad en la que han intervenido diversos actores con lógicas diferentes (Pírez, 1995): actores privados guiados por la lógica de la ganancia, actores sociales orientados por la necesidad de satisfacer la demanda de vivienda y actores estatales orientados por la lógica política (plasmado en la política habitacional y de suelo del municipio). Así, Río Grande se fue construyendo al calor de las relaciones entre dichas lógicas donde se destaca que también en este periodo post 1972, los procesos de urbanización de la ciudad fueron liderados, en mayor medida, por las iniciativas de los actores privados a través de la venta de tierras en el mercado inmobiliario, la lógica de la necesidad cristalizada en los procesos de autoproducción social del hábitat y la lógica estatal del nivel provincial por medio de la construcción de barrios de carácter social (Debia y Lobato, 2014). Esta situación se evidencia en la tabla n° 5 que demuestra el peso de los tejidos residenciales en la expansión urbana de la ciudad, donde el loteo formal implicó, en el periodo 1991-2010, el tejido residencial con mayor preponderancia en la expansión de Río Grande, seguido por los barrios informales (villas y asentamientos) y por la producción provincial de vivienda social, en última instancia.

Tabla n° 2. Comparativo de expansión urbana y tejidos residenciales a nivel país y Río Grande 1991-2010.

Expansión urbana de la ciudad de Río Grande 1991-2010		
	Valores media nacional ¹⁴	Valores Río Grande
Loteo formal	32%	36%
Grandes parcelas residenciales	28%	0%
Vivienda social	16%	13%
Villas y asentamientos	4%	26%
Vacíos urbanos	20%	11%

Fuente: elaboración propia en base a información de tejidos residenciales de Atlas ID.

¹³ Río Grande posee una población joven, donde la proporción de la población menor de 15 años es más alta que la media nacional (Informe Estadístico Censo 2010, Municipalidad de Río Grande)

¹⁴ Se seleccionaron diez ciudades de acuerdo con su jerarquía urbana (Atlas ID). Las mismas pertenecen a la provincia de Buenos Aires (Mercedes, Navarro, Tandil), Entre Ríos (Paraná), Santa Fé (Venado Tuerto), Mendoza (Gran Mendoza), San Juan (Gran San Juan), Chaco (Presidencia Roque Saenz Peña), Corrientes (Esquina y Gran Corrientes), Misiones (Gran Posadas), Catamarca (Catamarca), La Rioja (La Rioja), Salta (San Ramón de la Nueva Orán), Tucumán (Gran Tucumán), Chubut (Sarmiento, Trelew-Rawson), La Pampa (General Pico), Neuquén (Neuquén), Río Negro (San Carlos de Bariloche y Cipolletti) y Tierra del Fuego (Río Grande)

Por otra parte, si se comparan los valores de la expansión urbana de Río Grande con los de la media nacional es de notar que el lugar ocupado por la autoconstrucción de barrios informales y villas se destaca en el caso fueguino mientras que en la media nacional queda en último lugar como tejido residencial que opera en la expansión urbana. Es decir, mientras que en la media nacional las mayores áreas de expansión urbana están destinadas a los loteos formales y grandes parcelas residenciales, lo que indica que se dirigen a sectores de ingresos medios-altos, en Río Grande dichas áreas están destinadas tanto al loteo formal como a los barrios informales y asentamientos, lo que cristaliza no sólo una forma de hacer ciudad sino también la posible existencia de dificultades para acceder a suelo urbano por gran parte de la población riograndense.

Las estrategias de autoproducción social del hábitat y la construcción de barrios informales son una práctica social que posee una larga tradición en la ciudad (y en la provincia) ya que hasta mediados de la década de 1990 el mecanismo principal de acceso a la tierra implicaba la ocupación de hecho de un terreno o lote¹⁵ y luego la introducción de mejoras en el mismo para solicitar el permiso de ocupación precaria y adjudicación. Este tipo de modalidad va a estar caracterizada por la construcción de viviendas “móviles” comúnmente llamadas casillas; las mismas consisten en una construcción “en seco” a partir de una estructura de madera o metal sobre una base o “trineo” de madera que permite movilizar la vivienda de un terreno a otro. Es necesario destacar que la problemática habitacional en la provincia de Tierra del Fuego data de casi el momento de su provincialización ya que en el año 1996 se creó la primera ley provincial de Emergencia Habitacional¹⁶ y luego a partir del año 2007 hasta el año 2013 la provincia se declaró en estado de emergencia habitacional continuo.¹⁷

Finck, Lobato, López et al (2016) reconocen que luego del establecimiento y principal origen de la ciudad en la margen sur del río “Río Grande” y en el llamado “casco viejo” (centro comercial y de servicios), el crecimiento urbano de la ciudad se dio, en mayor medida, hacia la zona norte hasta mediados de los años 2000. Es posterior a 2005 que la ciudad comenzó a expandirse hacia el sur (a partir de la lógica de la necesidad) y hacia el oeste a partir de iniciativas del poder público tanto de nivel nacional como provincial y municipal.

En este contexto, se observa que la política habitacional del Municipio de Río Grande desde el año 1991 y hasta el año 2012 se ha caracterizado por ser una intervención pública orientada más a la regulación y administración de la ciudad (sin que esto implique intervención en el mercado inmobiliario) que a la producción de suelo urbano con fines habitacionales y a la producción de vivienda; y allí donde se produjo suelo urbano el mismo no tuvo como fin primordial el uso residencial sino el uso comunitario e industrial y/o comercial (a través de la desafectación de espacios verdes y/o venta y permuta de tierras) (Lobato, 2017)

El corolario de este tipo de intervención pública junto a las dinámicas de funcionamiento del mercado formal de suelo y vivienda al que gran parte de la población no ha podido acceder, es la construcción de numerosos barrios informales en la zona Margen Sur a partir del año 2005; momento crítico de la situación habitacional de la ciudad. Pérez, Debía, Lobato et al (2015) sostienen que los procesos de autoproducción social del hábitat sucedidos en el 2005 son el producto de diversos procesos que se relacionan entre sí: algunos de carácter estructural como el progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluye a variados sectores sociales del acceso al suelo urbano y a la vivienda y otros de carácter político como la

¹⁵Esta situación se cristaliza en la primera declaración de emergencia habitacional de las tierras urbanas y rurales provinciales. A través de la Ley Provincial n° 273 de 1995 se autoriza al Estado en todos sus niveles a pedir judicialmente el desalojo de sus tierras fiscales ocupadas ilegalmente y la aplicación de una multa para todo asentamiento ilegal nuevo.

¹⁶ Ley Provincial n°273.

¹⁷ Leyes Provinciales n° 746/2007, 766/2008, 789/2009, 864/2012 y 942/2013.

existencia de un tipo de intervención estatal (en todos los niveles) que no logra revertir la creciente brecha entre la producción capitalista de la vivienda y la demanda social del hábitat¹⁸:

“al estar imposibilitado el acceso a nuevos espacios de integración social, económica y territorial, los sectores excluidos del mercado laboral o en situación de precariedad se vieron obligados a desarrollar estrategias informales de acceso a la ciudad” (Valdeiglesias, 2017:5)

5. Los barrios informales de la Margen Sur

Como se mencionó anteriormente, una de las modalidades que ha predominado en la construcción de la ciudad de Río Grande es la ocupación de terrenos fiscales. Debia y Lobato (2014) señalan que, a partir de la migración generada por el establecimiento del Régimen de Promoción Industrial en la provincia, la ocupación de terrenos se constituyó en una práctica común en tanto los ciudadanos ocupaban de hecho un terreno y el gobierno municipal les otorgaba títulos de posesión y/u ocupación precaria. Estos antiguos barrios informales fueron sujeto de un tratamiento diferencial del Estado provincial y local respecto a los surgidos en la Margen Sur de la ciudad a partir de la década del 2000. Esto se evidencia en dos normas específicas: en la ley provincial n° 273 (sancionada en 1996) que estableció la emergencia habitacional de las tierras urbanas y rurales de la provincia y autorizó a los estados municipales a efectuar el desalojo de sus tierras urbanas y/o rurales que sean ocupados ilegalmente a partir de la promulgación de la ley; y la ley provincial n° 310 de tierras fiscales que establece que los procedimientos de regularización de antiguas ocupaciones se realizará a través del otorgamiento del título de dominio por el reconocimiento de una ocupación pacífica y de buena fe de los inmuebles fiscales y siempre y cuando se acredite una antigüedad en la ocupación mayor a 20 años de la fecha de sanción de la ley y la explotación personal y la residencia efectiva en la Provincia (art. 13). De esta manera, se establece un criterio diferenciador de tolerancia y reconocimiento a los antiguos barrios informales y de intolerancia y no reconocimiento a los nuevos surgidos a partir de la sanción de la ley (Debia y Lobato, 2014). En esta última clasificación se encuentran los barrios informales de la Margen Sur.

Tal como se señaló anteriormente, los mismos son producto de ocupaciones que tuvieron lugar a mediados de la década del 2000 a partir de la toma masiva de tierras. Debia y Lobato (2014) destacan que lo característico de estos barrios, en comparación a la ciudad de Ushuaia, es que se asientan tanto sobre tierras fiscales como privadas, alrededor del antiguo Barrio Austral, barrio que hasta este momento era el único en la zona de la margen sur del río “Río Grande”. Al respecto, dichos barrios son descriptos por el Municipio como:

“asentamientos poblacionales, cuyas características son las viviendas precarias sin servicios públicos esenciales, construidas sobre tierras fiscales, ocupadas mayormente por los nuevos pobladores arribados desde distintos puntos del país, luego de la crisis argentina de 2001 y en particular desde 2006, año de fuerte crecimiento de la ciudad” (Municipio de Río Grande)

Siguiendo el criterio diferenciador entre los antiguos y los nuevos barrios informales, Valdeiglesias (2017) sostiene que los primeros datan del año 1991, están reconocidos por el Estado y en proceso de regularización dominial (Barrio Cap, Austral, Cabo Peña, Aeroposta, Reconquista y Ecológico) mientras que los nuevos barrios informales pueden agruparse en cuatro etapas dependiendo del periodo de creación de los mismos: en el año 2005 se origina el barrio “15 de octubre”, entre el 2006 y el 2007 los barrios “15 de

¹⁸ Para una mayor profundización y detalle respecto a las intervenciones estatales generadoras de dicha occlusión en el sistema de acceso al suelo y a la vivienda en Tierra del Fuego hasta 2005 y el accionar estatal hacia los barrios informales, consultar: Debia, E. y Lobato, S. (2014) y Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (2015).

octubre bis¹⁹, “Unidos”, “Los Faguinos” y “Argentino”; entre 2008 y 2009 los barrios “Provincias Unidas”, “22 de julio”, “Mirador” y “Bet-el” y de 2010 a la actualidad los barrios “Arraigo Sur”, “Esperanza” y “Chacras”.

El crecimiento de los barrios de la Margen Sur se puede observar en la figura nº2 que explicita la expansión de la mancha urbana de Río Grande en el periodo 2006-2016.

Figura nº 2: Evolución de la mancha urbana de Río Grande (2006-2016)



Fuente: Martínez (2017)

Respecto a las características físicas y sociohabitacionales, según datos del Observatorio Estadístico Municipal, al año 2010²⁰ el 36,7% de los barrios de la Margen Sur correspondían a zonas con tenencia irregular de la tierra; representados en doce barrios informales. Si se compara con el total de la ciudad de Río Grande en el que el 83% de los hogares se encuentra en situación regular de tenencia de la tierra y un 17% en situación irregular, se observa que la performance de los barrios de la Margen Sur respecto a la tenencia irregular supera al de la ciudad en su conjunto.

Respecto al déficit habitacional cuantitativo²¹ encontramos que en la zona de la Margen Sur el mismo es del 59,5% equivalente a 1521 con situación habitacional deficitaria. Este dato cobra mayor relevancia cuando

¹⁹ Actualmente se denomina “Héroes de Malvinas”

²⁰ Los datos más actualizados son los correspondientes al CENSO 2010.

²¹ El déficit habitacional cuantitativo explica la relación entre la cantidad de hogares existentes en un determinado lugar con la cantidad de viviendas. El déficit cuantitativo permite así “cuantificar una de las carencias relevantes de la dinámica socioterritorial. Refiere estrictamente a una insuficiencia del parque habitacional existente, ya sea por una relación de escasez de la oferta, como por las condiciones materiales de las viviendas ocupadas” (Atlas ID)

se lo analiza de manera comparativa con el 7,57% de déficit habitacional en la ciudad en su totalidad para el año 2010. Lo anterior da cuenta de la situación de precariedad en la que se encuentran los barrios de la Margen Sur.

Tabla n°3: Comparativo déficit habitacional Río Grande 2001-2010.

Año	Cantidad de hogares	Cantidad de viviendas habitadas	Déficit habitacional cuantitativo	% Déficit habitacional cuantitativo
2001	14.957	14.191	766	5,12%
2010	21.410	19.790	1.620	7,57%
	Crecimiento del 43,1%	Crecimiento del 39,5%		

Fuente: elaboración propia en base a Martínez 2017.

Respecto a la infraestructura urbana es importante mencionar que en el año 2005 se creó el Plan de Desarrollo Territorial (reglamentado en el año 2010) que estableció las directrices del crecimiento de la ciudad hacia el norte, por lo que todas las obras de infraestructura comenzaron a realizarse hacia dicha orientación, quedando la zona de la Margen Sur mencionada como “una zona suburbana de desarrollo diferidos para nuevas urbanizaciones por no contar con la posibilidad al corto plazo de proveer al sector de la infraestructura necesaria para su desarrollo, atendiendo a que el crecimiento planteado para la ciudad estaba proyectado y desarrollándose hacia el sector norte de la misma, donde por consiguiente se priorizaban y realizaban las inversiones de infraestructura de servicios para sostener en un futuro el crecimiento urbano” (Valdeiglesias, 2017:7). En este sentido, la disponibilidad y el acceso a los servicios sanitarios tales como cloacas y agua se encuentra en una situación crítica en tanto se observa que los barrios de la Margen Sur el 46% de los hogares no posee cloacas mientras que a nivel ciudad este porcentaje desciende a 7,8%²². En el caso de la red de agua un 32% de los hogares no posee provisión de agua de red pública, en comparación al 5% de los hogares totales de la ciudad de Río Grande que se encuentran en la misma situación. Frente a esta situación, los/las habitantes de los barrios acceden de manera irregular al suministro de agua a través de “enganches” y/o provisiones a través de camiones cisternas. Respecto a la red cloacal es casi inexistente y dicha tarea se realiza a través de fosas sépticas sin control. Todo ello genera diversas enfermedades como gastroenteritis, afecciones respiratorias y estomacales.

Teniendo en cuenta que Río Grande se encuentra en una ubicación geográfica que se caracteriza por bajas temperaturas durante todo el año, la provisión de gas natural es sumamente importante. Sin embargo, en los barrios sujetos a análisis, la red de gas natural es inexistente por lo que los/las habitantes deben acudir a las garrafas de gas envasado que poseen un precio muy superior al abonado en la tarifa por gas natural; en tal sentido, existen ciertos subsidios como la garrafa social para que los mismos puedan adquirirlas. Como resultado de esta situación, se han registrado numerosos casos de hipotermia y neumonía por la falta de gas natural en las viviendas.

Se encuentran también dificultades en la instalación del alumbrado público ya que hay barrios en donde no están instalados los pilares correspondientes. Por último, cabe mencionar la cuestión de la movilidad y accesibilidad urbana en tanto en su mayoría los barrios informales no contaban con calles pavimentadas, ello sumado al mal estado de las vías (tanto por lluvia como por el hielo y el descongelamiento):

²² Información extraída de la publicación “Río Grande en cifras”

“dificultad y en ocasiones impide el tránsito de vehículos y el consiguiente acceso a diferentes sectores de la ciudad como así también dificulta el acceso de los servicios que el Municipio presta. Esta situación condiciona las posibilidades de acceso a los recursos sociales, educativos, sanitarios, de empleo, con la consecuente segregación social y residencial” (Valdeiglesias, 2017:12)

Respecto al accionar estatal local hacia los barrios informales de la Margen Sur en el periodo 1991-2013, Debia y Lobato (2014) sostienen que, el mismo se ha caracterizado por ser políticas públicas heterogéneas e incluso contradictorias entre sí, que oscilan entre políticas de exceso y omisión y políticas tendientes al reconocimiento de dichos barrios. Como ejemplos de las políticas de exceso, las autoras señalan la denuncia del Municipio, en el año 2006, ante la provincia con el objetivo de la defensa de espacio del dominio municipal y la negación del Municipio, ante la instrucción del Concejo Deliberante, de instalar grifos comunitarios en la Margen Sur, esgrimiendo que no podía acceder a esa petición en tanto implicaba legitimar usurpaciones (ordenanza municipal 2175/06). Respecto a esta situación, una vecina de uno de los barrios señalaba:

“en junio de 2011 se propuso (...) una ordenanza que exigía al municipio que nos den el tendido de agua, la red de agua, la red de cloaca, que nos puedan recolectar los residuos (...) La intendencia lo vetó. Primero con el argumento de que no pueden intervenir en lugares que son privados” (Informante clave de barrios informales)

Como ejemplo de políticas de omisión o apatía, las autoras identifican hasta el año 2013, la exclusión de numerosos barrios de la red de servicios públicos. Por último, respecto a las políticas de reconocimiento de los barrios informales se encuentran ciertas acciones tales como el relevamiento de las condiciones socio-económicas de los habitantes de los mismos, el reconocimiento de los órganos de representación y la promoción de acciones conjuntas tales como el relleno de calles, entre otros, acciones que se identifican a partir del año 2012:

“(...) mientras que, por un lado, la Municipalidad ‘legalmente en un papel no puede decir que somos un barrios’ (informante clave de barrio informal) y se intima a sus habitantes a su desocupación, por otro lado, se reconocen sus órganos de representación (...) y se implementa la entrega de ‘permisos de uso precarios con pago de canon como herramienta para tratar de legitimar sin llegar a regularizar o legaliza una situación que, de hecho, es un delito de manera tal que el Municipio al ocupante ‘le permite estar en el lugar, tolerar esa situación siempre y cuando pague los impuestos y un canon por el uso del terreno y brindarles algún instrumento del Estado para poder justificar su ocupación y legitimar el acceso a los servicios’ (informante clave de la Municipalidad)” (Debia y Lobato, 2014:18)

Se puede concluir que la situación de los barrios de la Margen sur se caracteriza por la dificultad de parte de sectores de medianos y bajos recursos para acceder a suelo urbanizado y a la vivienda como también para acceder a las escrituras por parte de los adjudicatarios y ocupantes de tierras fiscales municipales y provinciales; la situación de informalidad de los barrios de la zona; los déficits de equipamientos, accesibilidad, infraestructura y movilidad de la zona; la carencia y/o inadecuación de los espacios públicos que promuevan la integración comunitaria; problemas sanitarios y de exclusión social derivados de la problemática habitacional y como corolario, segregación social, fragmentación y desarticulación territorial respecto a otras zonas de la ciudad (informe Municipio Río Grande).

Frente a esta situación, el Municipio a partir del año 2012 se propuso implementar un proceso de gestión socioterritorial con un enfoque integral de manera tal de mejorar la calidad de vida y el acceso al hábitat por parte de la sociedad riograndense.

6. Un giro en el accionar estatal local hacia los barrios informales (2012-2016)

Antes de adentrarse con el proceso de gestión socioterritorial implementado por el Municipio a partir del año 2012, es importante mencionar dos sucesos importantes a nivel normativo que han permitido la creación de la política mencionada.

En el año 2006 se sanciona la Carta Orgánica Municipal en la que se establece en su artículo 63 que el Municipio debe desalentar la especulación inmobiliaria a través de ciertos recursos como la creación del banco de tierras y la aplicación de mecanismos impositivos y tributarios que graven la tierra no productiva. A su vez en el año 2010 se aprueba el Plan de Desarrollo Territorial (en adelante, PDT) que establece las directrices del accionar urbano del Municipio. A partir de este momento, la política urbana del gobierno local riograndense toma un eje rector de carácter progresivo²³ no solo por incorporar nuevos instrumentos de gestión del suelo sino también por consagrar la función social de la tierra y el papel del gobierno local en la intervención en el mercado de tierras. Este avance a nivel normativo no es garantía suficiente de la existencia de un accionar estatal activo en la construcción de ciudad; de hecho, el mismo no se tradujo en políticas concretas hasta el año 2012 en que la problemática habitacional ingresa a la agenda política del Municipio y crea el Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral.

El proceso de gestión socioterritorial implementado por el municipio a partir del año 2012 tiene como objetivo principal promover el acceso al suelo y a la construcción de una vivienda asequible y eficiente desde un enfoque integral del hábitat y a través de una gestión municipal participativa y, en segunda instancia, reforzar la cohesión social, la integración comunitaria y la creación de capital social a través del mejoramiento de las condiciones de conectividad, accesibilidad y articulación espacial, del mejoramiento del espacio público, completamiento de los equipamientos sanitarios y deportivos. Como objetivos secundarios se propusieron los siguientes: dar respuesta a la emergencia habitacional de la ciudad y generar suelo urbano; consolidar y agilizar el proceso de regularización dominial; consolidar el proceso de regularización de asentamientos informales en la margen sur con enfoque integral; crear, recuperar y/o remodelar espacios públicos y equipamientos como complemento fundamental de una política habitacional tendiente a lograr la contención de la comunidad y contribuir a la cohesión social; garantizar una adecuada accesibilidad y movilidad urbana contribuyendo a la inclusión social y lograr un trabajo colaborativo y coordinador de las áreas del municipio y la innovación institucional y social para la implementación de las políticas públicas.

Para la consecución de estos objetivos, se propusieron tres ejes orientadores, a saber: la creación e implementación de instrumentos alternativos de gestión de acceso al suelo y a la vivienda; la regularización dominial de la tenencia de suelo y la regularización de los barrios informales con enfoque integral en la Margen Sur. Estos ejes se plasman en dos tipos de políticas públicas locales: las políticas preventivas que implican la entrega de viviendas y suelo urbanizado y las políticas curativas, acciones orientadas a mejorar ciertas situaciones de precariedad habitacional existentes tales como la regularización dominial de los barrios informales.

Los instrumentos de gestión de acceso al suelo y a la vivienda, es decir, las políticas preventivas²⁴ implican el diseño e implementación de acciones como la construcción de viviendas a través de programas

²³ De hecho, en la Constitución Provincial en su artículo 82 se destaca el uso económico y productivo de las tierras provinciales.

²⁴ Para profundizar respecto a las políticas de construcción de viviendas en el Barrio Los Cisnes ver Finck (2016). Para profundizar respecto a las políticas de recuperación de plusvalías en Río Grande, ver Lobato (2017).

nacionales²⁵ y para la autoconstrucción de viviendas (Barrio Chacra XI), como también la producción de suelo urbano a través de la recuperación de plusvalías y la creación de la figura de un fideicomiso a través de la articulación público-privado denominado “Fideicomiso San Martín Norte”. Tanto la política de recuperación de plusvalías como la creación del Fideicomiso San Martín Norte se enmarcan dentro de los instrumentos de intervención en el mercado de tierras consignados en el PDT en el año 2010 a través de la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística y la creación del banco de tierras municipal.

El Fideicomiso se creó en el año 2014 y surgió como respuesta de una estancia a la iniciativa del Municipio de expropiarle las tierras para fines habitacionales. La iniciativa de articulación público-privada consistió en la venta, por parte de la estancia, de 1800 lotes a los inscriptos en el padrón de tierras municipal, a través de una entrega de dinero y 36 cuotas con interés según el índice de la Cámara Argentina de la Construcción. Los lotes fueron vendidos a U\$S 18.648 (equivalente a \$160.000 pesos argentinos en ese momento) cada uno, un precio accesible y razonable en comparación a los U\$S 34.965 (equivalente a \$300.000 pesos argentinos en ese momento) que cotizaban los terrenos en el mercado inmobiliario. El valor de estos también expresa las medidas del terreno en tanto es más pequeño al que tradicionalmente se comercializa, que es de 240 m². Esto supuso la necesidad de crear una normativa especial para estos terrenos: las Zonas Residenciales de Interés Público Privado.

En el segundo caso, la política de recuperación de plusvalías se implementó a través del cobro de la Contribución por Mejoras. Si bien este tributo existe en la ciudad desde 1993, en 2010 se reglamentó suponiendo un uso no convencional del mismo en tanto a partir del PDT y de la ordenanza que reglamenta al mismo se generaron modificaciones en los hechos generadores y en el cálculo de la alícuota para pagarlo. Mientras que en 1993 solo era un hecho generador la ejecución de obras públicas, el PDT y las ordenanzas posteriores incluyen otras acciones urbanísticas como el cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, el cambio de usos de inmuebles, el establecimiento de modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso y autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas como clubes de campo, etc. El otro cambio reside en el cálculo de la alícuota ya que luego del PDT y la ordenanza correspondiente se estipula, según el hecho generador, el cobro del 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento, lo que implica que el Municipio se queda con el 20% de los lotes para producir suelo urbano con fines sociales. Si bien en un primer momento hubo una gran resistencia del sector privado para la implementación de esta política, el Municipio en el año 2014 la reglamentó y en el 2015 la implementó en el Fideicomiso San Martín Norte, en el que obtuvo más de 80 hectáreas para loteo social.

Por otra parte, las políticas curativas de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los barrios informales de la Margen Sur tuvieron como objetivo hacer efectivo el derecho de los habitantes de la Margen Sur de Río Grande a una vivienda digna, asequible, de calidad y con acceso a los servicios básicos municipales y una adecuada movilidad urbana y territorial (Valdeiglesias, 2017)

A tal efecto, se establecieron tres líneas de acción: la elaboración de un proyecto de urbanización de la zona; la instalación de infraestructura urbana y servicios y el establecimiento de equipamiento comunitario. La primera línea de acción, el proyecto de urbanización implica una propuesta de ordenamiento de los barrios informales de la Margen Sur. A tal efecto, se generó una nueva normativa que amparara la situación de dichos barrios a través de la figura de las Zonas Residenciales de Interés Social (contempladas en el PDT). Las mismas son las “zonas ocupadas por o destinadas a loteo y/o vivienda social en las que existe el interés público de ordenar y mejorar la ocupación, en urbanizar y producir procesos de regularización dominial”

²⁵ El Municipio a través del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria del nivel nacional construyó dos barrios “Los Cisnes” y “Bicentenario”.

(Valdeiglesias, 2017:10). En este sentido, hasta el año 2017 se regularizaron 75 predios. Se avanzó también en la regularización de 640 lotes en los antiguos asentamientos de la Margen Sur. Sin embargo, el proceso de regularización dominial conlleva numerosas dificultades, entre ellas que una de las características de los barrios informales de la Margen Sur es que los mismos se encuentran tanto sobre tierra pública (del Municipio o la provincia) como de tierras privadas; esto requiere diferentes líneas de acción para regularizar como la desafectación de espacios verdes por parte del Municipio, la regularización de las tierras provinciales por parte del Instituto Provincial de Vivienda y, en el caso de tierras privadas, la expropiación por parte de la provincia. Si bien el Municipio ha avanzado en la desafectación de espacios verdes para la regularización dominial como, por ejemplo, en el barrio “Héroes de Malvinas” y “Campo Santo” con la regularización de 75 predios²⁶, otros como el “Provincias Unidas” siguen a la espera del cumplimiento de las leyes de expropiación.

La segunda línea de acción, el establecimiento de infraestructura urbana y servicios se implementó, en gran medida, a través del Programa Nacional Padre Mugica²⁷. El mismo, de un año de duración (2017-2018) incluyó la instalación de la red de provisión pública de agua, cloacas y cordón cuneta para los barrios Héroes de Malvinas, 22 de julio, Los Fueguinos, Fuerza Unida, Provincias Unidas, Unidos y Bet-el. A lo anterior se suma la construcción de una planta potabilizadora en la zona y el mejoramiento de las condiciones viales. La situación dominial de los barrios tiene implicancias directas para la disponibilidad y acceso a la infraestructura urbana y servicios públicos por parte de los habitantes de los barrios informales en tanto en los barrios asentados en tierras privadas, la instalación de servicios públicos se encuentra con el obstáculo de la propiedad privada hasta tanto sea efectiva la expropiación de estas:

“(…) el tema de la expropiación es lo que nos traba todo esto. Con la Municipalidad lo que estamos haciendo es ir pidiéndole cuestiones...que nos tapen agujeros. En realidad, lo que necesitamos es una cañería con agua como tienen todos en sus casas. El tema es que el Municipio nos explica que ellos no pueden hacer mucho hasta que nosotros no tengamos la expropiación” (informante clave barrios informales)

Cabe mencionar que hasta la implementación del Programa Nacional Padre Mugica en el 2017, en el que seis de los doce barrios informales han accedido a los servicios públicos (salvo el gas), el acceso a los servicios en los barrios se encontraba mediatizado, sino cooptado, por los referentes barriales. La relación con los mismos puede ser caracterizada, a través de la información brindada en las entrevistas a informantes claves de los barrios, como una relación complicada en tanto estos no velan por los intereses de los habitantes de los barrios, no permiten su autogestión y actúan como intermediarios entre los vecinos y el Municipio manteniendo a los primeros como rehenes. Esto último se observa en el hecho que “para poder acceder a los servicios, tenemos que recurrir al referente barrial que nos pide plata a cambio” (informante clave barrios informales). Además, se señala que muchos referentes barriales tienen una vinculación directa con el Municipio en tanto “son empleados del Municipio. Si vos tenés que ir a pedir cuestiones que te faltan a tu lugar de trabajo, se complica” (informante clave barrios informales). Esta situación continúa hasta la actualidad y los vecinos la identifican como un obstáculo para su organización y reclamo por mejores condiciones de habitabilidad en sus barrios.

La tercera línea, el establecimiento de equipamiento comunitario tuvo como objetivo promover el sentido de pertenencia comunitaria en los barrios a partir del uso de los salones municipales, y en aquellos casos

²⁶ Información brindada por la Municipalidad de Río Grande.

²⁷ “Se cumplió un año del programa Padre Mugica” <http://www.tierradelfuego.info/public/noticias/se-cumplio-un-ano-del-programa-padre-mugica>. Fecha 29/03/2018, consultado el 30/11/2018

donde dicho salón no existía, se avanzó en la articulación y la co-gestión de actividades con organizaciones gremiales, barriales, sociales, entre otros. Se construyó un centro de gestión municipal en la zona del ex frigorífico CAP, área que se está erigiendo como nueva centralidad urbana en la Margen Sur y en la que está proyectado un centro cultural comercial y un gimnasio deportivo. Por otra parte, se construyeron plazas integradoras y un playón deportivo de manera tal de fomentar el deporte en la ciudad. Otra de las acciones importantes en esta área es la construcción de un centro municipal de salud con asistencia primaria de la salud, prevención en la primera infancia y asistencia psicosocial y en adicciones; este centro es de vital importancia en tanto la Margen Sur se localiza cruzando el río “Río Grande” donde el puente General Mosconi es la única vía de acceso a la zona, lo que en situaciones de emergencia se convierte en un verdadero obstáculo por su concurrido tránsito a pesar de la existencia de un Centro de Asistencia Primaria de la Salud que no logra satisfacer la demanda en salud de la zona. A este centro municipal se le suma un dispositivo integral de abordaje territorial (DIAT) denominado “4 estaciones”, en el marco de las acciones de la SEDRONAR (Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina) que se erige en un espacio de trabajo de atención y prevención de adicciones. Estas acciones son consideradas por los habitantes de los barrios como iniciativas que mejoran su calidad de vida en tanto les permiten acceder a recreación a través de plazas integradoras, a la salud a través del Centro Municipal de Salud y a la realización de trámites sin tener que trasladarse hacia el centro de la ciudad. Sin embargo, destacan que dichas instalaciones se encuentran, una vez más, por fuera de los barrios informales, en sus extremidades.

Conclusiones

En Argentina, las políticas habitacionales a nivel local se han orientado tradicionalmente a la regulación y administración de la ciudad como también a la implementación de políticas provenientes del nivel provincial y nacional. Estas se han caracterizado por un fuerte sesgo “viviendista” desestimando la importancia del entorno social, económico y cultural en el que las viviendas se construyen. Sin embargo, en los últimos años numerosos gobiernos locales han diseñado e implementado políticas habitacionales que intentan superar este sesgo.

Consideramos que el caso del Municipio de Río Grande y la implementación de su política habitacional en el periodo 2012-2016 se erige en un caso novedoso en tanto supone un rol innovador del Municipio en la construcción de ciudad a través de la implementación de dos políticas: las preventivas orientadas a la producción de suelo urbano y vivienda (a través de la intervención en el mercado de tierras) y las curativas orientadas a “hacer efectivo el derecho de los habitantes de la Margen Sur a una vivienda digna, asequible, de calidad y con acceso a los servicios básicos municipales y a una adecuada movilidad urbana y territorial” (Municipio de Río Grande) Sostenemos que este accionar supone una política habitacional con carácter integral que posee diversas líneas de acción que abarcan la cuestión problemática habitacional no solo desde la cuestión de la vivienda sino también desde diversas problemáticas sociales y económicas como lo es la segregación socioespacial, el acceso a los servicios públicos y bienes y servicios sociales y culturales. Aún así, al analizar el impacto de la misma en los barrios informales de la Margen Sur desde la perspectiva de los actores que habitan allí, se pueden observar dos cuestiones: la primera es que el establecimiento de los servicios y la infraestructura urbana la atribuyen a la organización colectiva de los barrios y su continuo reclamo por el acceso a los mismos, y en segundo lugar, reconocen la importancia de la creación de equipamiento comunitario pero el impacto de este en su vida cotidiana se ve afectado por su localización por fuera de los barrios informales. A ello se le suma que no se sienten integrados a la ciudad formal ni al acceso a los bienes, servicios y actividades sociales, culturales, económicas que allí se sitúan. Esto último se

puede evidenciar en la iniciativa de municipalización de la Margen Sur²⁸ que llevan a cabo numerosos vecinos de la zona.

En conclusión, si bien se observa un cambio en la lógica estatal, tanto en materia de acciones como en las concepciones subyacentes de las políticas públicas, que impacta en las condiciones de habitabilidad en los barrios informales, las mismas se tornan insuficientes para lograr la conquista del derecho a la ciudad de los habitantes de los barrios. Si entendemos al derecho a la ciudad como lo toma Henri Lefebvre como “el derecho a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares” (1969:167 en Benitez, J., 2018: 33), es evidente que, desde la perspectiva de los habitantes de los barrios de la Margen Sur de Río Grande, aún falta para lograr el acceso a la ciudad de manera equitativa. A pesar de ello, consideramos que este tipo de iniciativas constituyen un paso inicial importante en el camino hacia la construcción de ciudades más justas, equitativas y democráticas.

Bibliografía

- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Alberto, E., Itzcovich, P. y Reese, E. (2016) “La captura de plusvalías en Argentina” en Blanco B, A., Fretes Cibils, V. y Muñoz M, A.F (eds.) *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bagnera, P. (2016) *El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Benitez, J. (2018) *El derecho a la ciudad como estructura de sentimiento: ¿nuevas formas pre-emergentes de significar la vivienda y el espacio urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?* En *Revista Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* - Vol. 25 - N.º 25 (Noviembre de 2018)- Pp. 031-049.
- Cravacuore, D. (2007) “Los municipios argentinos (1990-2005)” En Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comprados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravino, M. C., Moreno, V. y Mutuberría Lazarini, V. (2013). *Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el estado en el área metropolitana de Buenos Aires. Cuaderno urbano, 14(14)* Recuperado en 25 de julio de 2018, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552013000100004&lng=es&tlng=es.
- Cuenya, B. (2016) “Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana” en Carrión, F. y Erazo, J. (coord.) *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Debia, E. y Lobato, S. (2014) *Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en el PreAlas Patagonia – VI Foro Sur Sur – Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo de 2014 – El Calafate*.
- Del Río, J. P. (2015) *La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat*. En *Estudios del Hábitat*, vol. 13 (1), pp. 76-92. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Disponible en: www.revistas.unlp.edu.ar/habitat.

²⁸ Las razones para la municipalización de la Margen Sur es la necesidad de contar con otra vía de acceso a la zona además del puente “Gral. Mosconi” (construido en la década de 1970) y la necesidad de contar con los servicios básicos e infraestructura urbana. Para más información, leáse “Margen Sur: los vecinos quieren ser la cuarta ciudad de la provincia” *El Sureño*, 12/2017, disponible en: <https://www.surenio.com.ar/2017/12/margen-sur-los-vecinos-quieren-la-cuarta-ciudad-la-provincia>.

- Fernández Wagner, R. (2009) La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano. Ponencia presentada en el X Seminario RED MUNI “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, agosto 2009.
- Ferraudi Curto, M. C. (2011) Las políticas habitacionales post-2011 desde una villa del Gran Buenos Aires: el Estado en construcción. En *Trabajo y Sociedad*, n° 17, vol. XV, Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero. Disponible en: www.unse.edu.ar/trabajosociedad
- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. y 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). Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Ensenada, 5,6 y 7 de diciembre 2016. ISSN 2250-8465. Disponible en www.jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar
- Finck, Nadia (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. Disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9062/ev.9062.pdf
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, (Universidad de Buenos Aires) – FLACSO- Universidad Católica de Córdoba, pp 7-13
- Gargantini, D. (2005) Gestión local del hábitat. Experiencias en municipios intermedios. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, Colección Thesys.
- Gargantini, D. (2017) Programa de apoyo a la gestión local del hábitat. En Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica -AVE.
- Ibáñez Mestres, G. (2013). Estado, vivienda y políticas públicas: la construcción de la problemática habitacional desde la perspectiva del Estado Nacional Argentino. Trabajo presentado en el XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Chile.
- Lobato, S. (2017) La política de suelo urbano en los gobiernos locales. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina. En *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 5 (1), PP. 74-93. Santiago de Chile, Chile.
- López, A. (2002) La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Dirección de Estudios e Información, Instituto de Administración Pública, España.
- Marx, K. y Engels, F. (2000) El manifiesto comunista. Madrid: Alba.
- Martínez, 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. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de fortalecimiento Institucional Préstamo CAF7353. Disponible en <<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/tierra-del-fuego/Tierra-Fuego-Antartida-Islas-AtlanticoSur.pdf>>
- Mignone, A. M. (2015) Caracterización socio-geográfica de los asentamientos informales en el aglomerado Gran Resistencia. En *Revista Geográfica Digital. IGUNNE. Facultad de Humanidades. UNNE.*, vol 12 n°24, Resistencia (Chaco).
- Oszlak, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires, Argentina: Humanitas.
- Oszlak, O. & O'Donnell, O. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, vol. 2, N° 4, pp. 99-128
- Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (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, Pedro. (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". Revista CIUDADES, 28, México, pp.1-12.

Reese, E. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina" *Medio Ambiente y Desarrollo, revista del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED-AL)*, 65.

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. Disponible en http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

Reese, E. y Catenazzi, (2011) Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En Álvarez, M. (comp.) Gestión municipal y ciudad. Dilemas y oportunidades. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Programa de Mejora de la Gestión Municipal.

Rodríguez, M. C. (2010). Las políticas habitacionales argentinas post 2001: entre la gestión de la 'emergencia' y la emergencia de la producción autogestionaria. En Revista Osera, vol. 3, p. 1-23.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. et al. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Planeta, Barcelona.

Thwaites Rey, M. (2005) "Estado: ¿qué Estado?" En Thwaites Rey, M. y López, A. (eds.) Entre tecnócratas globalizados y punteros clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo.

Weber, M. (2002) Economía y Sociedad. 2ª ed. Madrid: FCE.

Valdeiglesias Karina (2017) Mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios básicos sanitarios para la población de la Margen Sur de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego, República Argentina. Informe Municipio de Río Grande.

Sitios web consultados:

Atlas ID, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. <http://atlasid.planificacion.gob.ar/>

Programa Argentina Urbana. <https://www.argentina.gob.ar/planificacion-territorial-de-la-inversion-publica/programa-argentina-urbana>

Documentos e informes públicos:

Constitución Provincial de Tierra del Fuego, A.e.I.A.S. Disponible en:

<http://www.legistdf.gov.ar/documentos/conspro/>

Informe de Resultados Censo 2010. Localidad de Río Grande. Elaborado por el Observatorio Estadístico, Secretaría de Modernización e Innovación. Municipio de Río Grande. Disponible en:

<<http://www.riogrande.gob.ar/municipio/dependencias/observatorio-estadistico/>>

Municipio de Río Grande. "El nuevo modelo de gestión municipal en las políticas de hábitat de la ciudad de Río Grande, 2011-2016" Concurso de reconocimiento a la buena gestión municipal. Congreso de la Nación Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU HABITAT. "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.

"Río Grande en cifras". Elaborado por el Observatorio Estadístico, Secretaría de Modernización e Innovación.

Municipio de Río Grande. Disponible en: <<http://www.riogrande.gob.ar/municipio/dependencias/observatorio-estadistico/>>

Sitio oficial del Concejo Deliberante de Río Grande: <http://www.concejoriogrande.gov.ar>

Sitio oficial de la Legislatura Provincial de Tierra del Fuego: <http://www.legistdf.gov.ar/>

Mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios básicos sanitarios para la población de la Margen Sur, Tierra del Fuego, Argentina. Karina Valdeiglesias, 2013. Municipio de Río Grande.

Notas periodísticas consultadas:

“Margen Sur: los vecinos quieren ser la cuarta ciudad de la provincia”, Diario El Sureño, diciembre/2017, disponible en: <https://www.surenio.com.ar/2017/12/margen-sur-los-vecinos-quieren-lacuarta-ciudad-la-provincia>.

“Se cumplió un año del programa Padre Mugica”, Portal Tierra del Fuego, 29/03/2018. Disponible en: <http://www.tierradelfuego.info/public/noticias/se-cumple-un-anodel-programa-padre-mugica>.

* Este trabajo fue realizado en el marco del “Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos para la Investigación y Desarrollo (PERHID) del Consejo Interuniversitario Nacional de Argentina. Una versión preliminar fue elaborada para el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia “los escenarios democráticos del siglo XXI. Disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales”. 10 al 13 de septiembre, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.