

Ciudad de Ushuaia: aproximaciones para el análisis de su configuración socioespacial (1996-2016)*

María Fernanda Moreno Russo¹, Camila Aldana Cantero² y Mayra Yamila Díaz¹

Palabras clave

Ushuaia
 Configuración socioespacial
 Ciudad producida
 Estado local

Resumen

En el contexto local de la ciudad de Ushuaia se percibe con nitidez la precariedad habitacional, lo que constituye un problema urgente, tanto para el ámbito social como para el natural. En las últimas décadas se han producido importantes transformaciones sociodemográficas que inciden, entre otras cuestiones, en la configuración socioespacial de las ciudades, y son los municipios, desde el año 1996, los que tienen un rol preponderante en materia de producción de suelo y vivienda para atender la problemática habitacional fueguina. Sobre este escenario, partiremos de un abordaje descriptivo del medio natural donde se encuentra la ciudad de Ushuaia, de su perfil histórico y demográfico, y de las características sociohabitacionales (1996-2016), para aproximarnos a la comprensión de las dinámicas y particularidades de su configuración socioespacial, haciendo foco en el rol que el Estado local ha tenido al respecto.

City of Ushuaia: Approaches for the analysis of its socio-spatial configuration (1996-2016)

Abstract

It is clearly perceived that the urgent precarious housing problem affects both the social and the natural environment of the city of Ushuaia. In the last decades, there have been important socio-demographic transformations that affected the socio-spatial configuration of cities among other issues. Since 1996, Town Halls have played a leading role in the production of land and housing to address the Fuegian housing problem. This paper examines the historical and demographic profile and the socio-housing characteristics of Ushuaia between 1996 and 2016. The nature of the topic dictates the use of both a descriptive approach of the natural environment where the city is located, and a comprehensive approach of the dynamics and specifications of its socio-spatial configuration, as well. The focus is on the role of the local state in this matter for the lapse 1996-2016.

Keywords

Ushuaia
 Socio
 Spatial configuration
 Produced city
 Local state

¹ Instituto de Cultura, Sociedad y Estado-UNTDF. Walanika 250. Ushuaia, Argentina. E-mail: mfmorono@untdf.edu.ar; mayrayamiladiaz@gmail.com

² Instituto de Desarrollo Económico e Innovación-UNTDF. Walanika 250. Ushuaia, Argentina. E-mail: cacantero@untdf.edu.ar

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en las Jornadas "La Patagonia Sur en un contexto de metamorfosis socio - territoriales", 22 al 24 de mayo de 2018. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Ushuaia, Argentina.

Introducción

El presente artículo constituye un avance del proyecto de investigación "Ciudades Fueguinas. La expansión urbana en perspectiva comparada (1996-2016)", cuyo principal objetivo es analizar comparativamente la expansión urbana entre las localidades de Ushuaia y Río Grande, observando las políticas de producción de suelo urbano y vivienda a nivel municipal y provincial en el período 1996-2016. En esta oportunidad, se busca realizar una aproximación al análisis de la configuración socioespacial de Ushuaia, para estudiar sus principales características, haciendo foco en el rol del Estado local. El recorte temporal (1996-2016) se justifica ya que en el año 1996 el gobierno provincial transfiere el dominio de las tierras urbanas fiscales a favor de los municipios, con lo cual, a partir de entonces, estos tuvieron una función preponderante en materia de producción de suelo.

Inicialmente se presentarán las herramientas teóricas que sustentan el presente artículo. Luego se especificará el medio natural donde se emplaza la ciudad y sus características históricas y demográficas, para continuar con una descripción del perfil sociohabitacional que nos permitirá acercarnos a la comprensión de cómo el accionar del Estado local contribuyó a generar una particular configuración socioespacial de la ciudad.

El trabajo se propone un abordaje descriptivo sobre la base de fuentes de información secundarias a partir de los Censos de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y de datos producidos por integrantes del equipo en instancias anteriores.

Enfoque teórico

Este trabajo propone pensar la ciudad de Ushuaia como un espacio social producido dentro del modo de acumulación capitalista. La forma espacial que adoptan las ciudades responde a las relaciones sociales de producción, y viceversa (Lefebvre 1974; Harvey 1977). Pérez (1995) identifica tres tipos de actores que producen ciudad en función de tres lógicas: la lógica de la ganancia por parte de actores privados; la lógica de la acumulación de poder por parte de actores gubernamentales y la lógica de la necesidad que involucra actores individuales o colectivos que producen ciudad a partir de la satisfacción de necesidades, total o par-

cialmente por fuera de los mecanismos formales existentes. Esta distinción es útil a los fines analíticos, sin embargo, de ninguna implica comprender a los actores como entes aislados o con lógicas en estado "puro".

El proceso de producción de ciudad se genera en un contexto normativo particular, donde el ordenamiento territorial constituye una función pública en manos del actor gubernamental, teniendo un rol central en ello los gobiernos locales (Catenazzi y Reese 1998). Con respecto al Estado, Oszlak (1991) explica que a través del conjunto de políticas urbanas es posible observar la cristalización de un proyecto de sociedad y su concepción más o menos democrática del derecho al espacio urbano. El Estado, como resultado de relaciones de fuerza, de consenso y coerción constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (Topalov 1979). En este trabajo focalizaremos en el rol de este actor, sin desconocer la participación o incidencia de otros actores o dinámicas, que podrán ser objeto de futuras investigaciones. Siguiendo a Duhau (2013), y para aproximarnos al análisis de la configuración socioespacial de la ciudad, utilizaremos el concepto de "división social del espacio", definido como la relación que existe entre la composición social de una sociedad y la forma en que esta se manifiesta en la estructura del espacio habitado.

Localización, medio natural, perfil histórico y sociohabitacional: breve abordaje descriptivo

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es una de las 24 jurisdicciones de la Argentina, localizada en el extremo austral de la región patagónica. Parte de su territorio insular se emplaza en el sector oriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego, y el restante sobre las islas del Atlántico Sur, el mar Argentino y el territorio antártico.

La provincia tiene una división interna basada en cinco departamentos: Ushuaia, Río Grande, Tolhuin (ubicados en la Isla Grande), Islas del Atlántico Sur y Antártida (Figura 1). La ciudad de Ushuaia es la capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Se encuentra situada a orillas del canal Beagle y rodeada por la cordillera de los Andes.

El departamento de Ushuaia cuenta con una superficie de 9390 km². En sus cercanías se emplazan varias áreas naturales protegidas. El relieve general es montañoso. Los suelos del departamento son de dos tipos:

turbales y forestales. La superficie cubierta por bosques alcanza el 35% del territorio provincial, lo que convierte al ecosistema forestal en un rasgo distintivo del paisaje de este territorio.

Condiciones como la insularidad del territorio y la distancia respecto de los grandes centros urbanos han dificultado el acceso y la permanencia de población estable de nacionalidad argentina, lo que se constituyó como preocupación geopolítica desde fines del siglo XIX.

En este sentido, a lo largo de los años se adoptaron diferentes medidas por parte del gobierno nacional para lograr el poblamiento de la isla. En 1972 se promulga la Ley 19640 de Promoción Económica e Industrial, una de las medidas que más impacto causó en términos de crecimiento poblacional. El elevado ritmo de aumento demográfico se complejizó con la tendencia progresiva de la tasa de crecimiento vegetativo desde la década de los setenta. En el año 1991, el Territorio Nacional se convierte por ley nacional en provincia. Luego, en 1996, el gobierno provincial transfiere el dominio de las tierras urbanas fiscales a los municipios. Es a partir de entonces cuando el Estado local tendrá un rol fundamental en la producción de ciudad.

La radicación de miles de inmigrantes a partir de la década de los setenta impactó en la composición demográfica de la ciudad. Según el Censo Nacional (Figu-

ra 2), en 1991 la ciudad de Ushuaia contaba con 29.411 habitantes y para el año 2001 aumentó a 45.785, lo que dio por resultado un crecimiento, en el período intercensal, de un 55,7%. Si bien la población continuó creciendo y en el año 2010 se registraron 56.956 habitantes, lo viene haciendo en menores proporciones: para el período intercensal (2001-2010) mostró un incremento de 24,4%. Esto directamente genera un impacto en la configuración de la ciudad y en los niveles de demanda de acceso al suelo y la vivienda.

En el año 2001, la ciudad de Ushuaia contaba con un déficit habitacional cuantitativo (hogares excedentes) de 133 viviendas. Por otro lado, la cantidad de viviendas deficitarias irrecuperables sumaron un total de 1998 (15,2% del total), lo que dio por resultado, en conjunto con la cantidad de hogares excedentes, un déficit de vivienda para el año 2001 de 2131 viviendas. En el año 2010, la cantidad de hogares excedentes fue de 647, con lo cual superó ampliamente lo visto en 2001. La cantidad de viviendas irrecuperables revela un aumento menos pronunciado, al tratarse de 2044 viviendas. El déficit de vivienda total asciende entonces en el año 2010 a 2619 viviendas.

Se observa, a su vez, un descenso considerable de la cantidad de propietarios de la vivienda y el terreno, pasando de un 65,7% en 2001 a un 52,8% en 2010,

Figura 1. Organización política de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Fuente: Capas vectoriales extraídas del Instituto Geográfico Nacional.



Figura 2. Crecimiento de la población de Ushuaia, Tierra del Fuego, años 1991, 2001 y 2010. Fuente: Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 1991, 2001 y 2010.

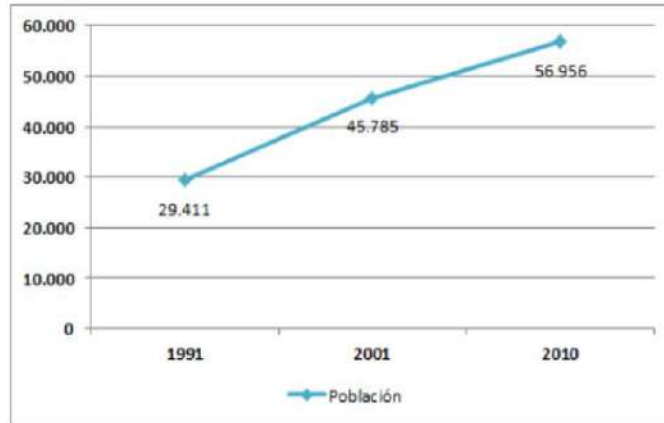
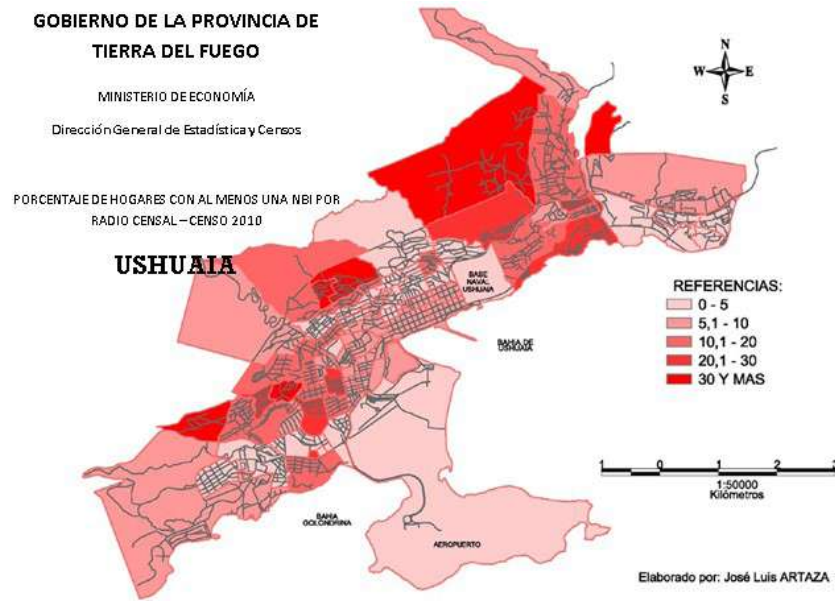


Figura 3. Porcentaje de hogares con al menos una NBI por radio censal. Ushuaia, 2010. Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos.



acompañado por un aumento considerable de los inquilinos, que llegan a un 28,3% en comparación con el 16,4% registrado para 2001. Por último, aquellos que son propietarios solamente de la vivienda, es decir, que ocupan de manera irregular la tierra, también ascienden a un 8,3% por sobre el 7,1% observado en 2001.

En cuanto al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, se puede notar a nivel general que la provincia de Tierra del Fuego ha sido la más afectada en cuanto al indicador NBI 1 "Hogares en una vivienda inconveniente", que representa el 11,8% (contra el 3,1% del total del país) de los hogares en la provincia, seguido de lejos por los demás indicadores de NBI que no superan en ningún caso el 2% (Fank *et al.* 2016).

Con respecto a la ciudad de Ushuaia, en cuanto a la localización de las zonas de la ciudad con mayores niveles de vulnerabilidad, observamos que los porcentajes más elevados de hogares con al menos una NBI (Figura 3) se corresponden con áreas de expansión nuevas, como las laderas de las montañas y los valles, pero también con barrios de histórica conformación ya insertos en la trama urbana. La variable asociada al porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda (Figura 4), que representan un 8,2% del total, se asemeja en su distribución al de NBI. En cambio, los hogares sin conexión a agua de red (5,4% del total para 2010), se concentran en los barrios de expansión más recientes (Figura 5).

**GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
TIERRA DEL FUEGO**

MINISTERIO DE ECONOMÍA
Dirección General de Estadística y Censos

**PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIONES
INFORMALES DE TENENCIA DE LA VIVIENDA POR
RADIO CENSAL - CENSO 2010**

USHUAIA

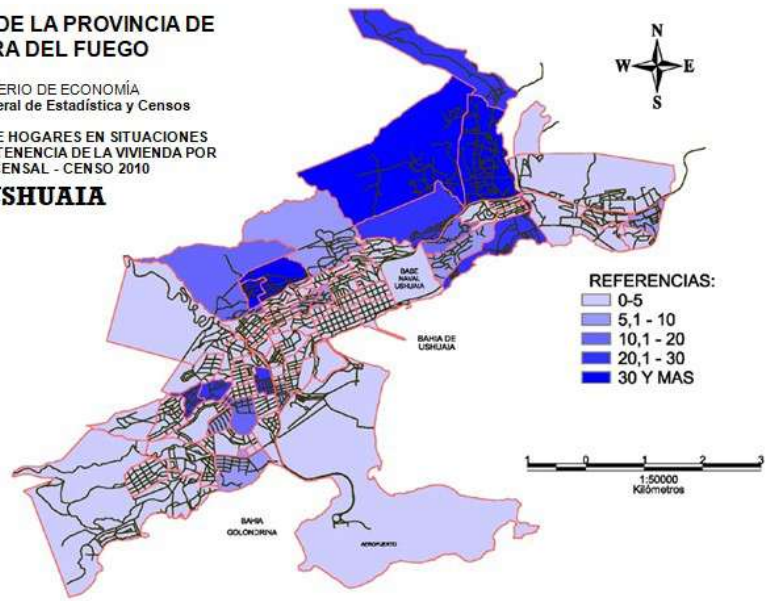


Figura 4. Porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda por radio censal. Ushuaia, 2010. Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos.

**GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
TIERRA DEL FUEGO**

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Dirección General de Estadística y Censos

**PORCENTAJE DE HOGARES CON CARENCIA DE AGUA DE RED PÚBLICA POR
RADIO CENSAL - CENSO 2010**

USHUAIA

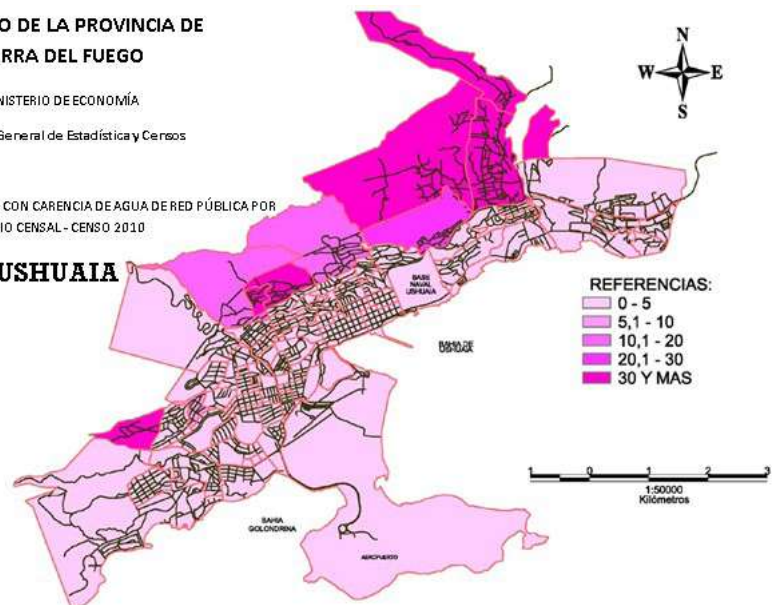


Figura 5. Porcentaje de hogares con carencia de agua de red por radio censal. Ushuaia, 2010. Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos.

Configuración socioespacial: aproximaciones desde el rol del estado local

En la década de los noventa, las políticas urbanas configuraron nuevas formas de acumulación capitalista caracterizadas por la mercantilización de la naturaleza utilizada como recurso turístico. Así, la "naturaleza y los recursos naturales son considerados mercancías que deben ser ingresadas al mercado, el cual ofrecería el mejor contexto para determinar la marcha del desarrollo" (Gudynas 2003: 149). La política municipal, en este sentido, orientó la puesta en valor de una oferta de ciudad turística privilegiada construyendo el eslogan de "ciudad del fin del mundo". En ese contexto, en 1999 por ordenanza municipal se cierra el registro de tierras para familias (que reabre en 2006), y habilita solo la entrega de tierras para emprendimientos turístico-hoteleros. En la misma línea, la Ordenanza Municipal 2171 del año 2000 protege los bosques y regula sus actividades, preservándolos como "bosques comunales" desde la cota de nivel 115 hacia arriba. Con ello determina que dentro de estos no puede haber asentamientos humanos, aunque posibilita la instalación de infraestructura para emprendimientos turísticos o recreativos. Frente al retiro del Estado en materia de políticas que posibiliten el acceso de los ciudadanos a tierra con fines habitacionales, y ante la dificultad de acceder por vía del mercado a suelo y vivienda debido al aumento de sus precios (Fank *et al.* 2016), en 2005 comenzaron a tener lugar nuevos procesos de ocupación de la tierra protagonizados por cientos de familias sobre terrenos fiscales y privados ubicados en las periferias de la ciudad, principalmente en la ladera de la montaña (Finck *et al.* 2016).

Para el año 2006, se crea el Sistema de Acceso a la Vivienda por Autogestión Colectiva y el Sistema de Acceso Individual a predios fiscales. Por medio del primer sistema, se adjudicaron tierras a organizaciones de la sociedad civil, preferentemente a sindicatos, a los cuales se les entregaban lotes de tierras sin servicios, priorizando así a sectores insertos en la economía formal. En cuanto al segundo sistema, se reabre el Registro Único de Demanda Habitacional que otorga puntaje para poder acceder a tierras fiscales. Entre otras cuestiones, se otorgan puntos por haber nacido en Tierra del Fuego, por tener padres y/o abuelos nacidos en la provincia, por cantidad de años de residencia y por no haber ocupado territorios fiscales de manera irregular,

dejando en situación de desventaja a aquellos que lo hicieron guiados por la lógica de la necesidad.

A partir de este nuevo escenario, en 2007 el Estado provincial declaró la emergencia habitacional y urbana que aún hoy sigue vigente, con el objetivo de consensuar y aplicar soluciones frente a la crisis que pudieran mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. Sin embargo, como hemos visto antes con los distintos indicadores trabajados, la situación continuó agravándose. En el año 2007 también se crea el Código de Planeamiento Urbano, el cual estipula áreas de uso en virtud de las características del medio. Se diferencian dos áreas, una natural poco modificada y otra urbanizada. Para la primera se establece un uso restringido de alto valor escénico y ecológico, permitiéndose actividades que produzcan un mínimo impacto en el medio, mientras que la segunda es de uso controlado (aquellas colindantes con las zonas restringidas) y actúa como franja de protección. Esta última área, que comprende las laderas de las montañas, fue la que mayor impacto ha tenido con respecto al avance urbano, ya que en ella coexisten asentamientos informales fruto de la lógica de la necesidad y emprendimientos turístico-hoteleros resultado de los procesos de mercantilización de la naturaleza antes mencionados.

La informalidad en la tenencia de la vivienda, la falta de provisión de servicios básicos, la dificultosa conectividad con los nodos neurálgicos de la ciudad son indicios de cómo se configura socioespacialmente la ciudad en tanto espacio social jerarquizado. En este sentido, la trama urbana se fue desarrollando a lo largo del tiempo como respuesta no solo a la geografía del lugar sino a las condiciones de acceso a la tierra, lo que dio lugar a una ciudad segregada. Teniendo en cuenta la definición de Duhau sobre "división social del espacio", observamos que efectivamente esta es resultado del accionar de actores públicos y privados, y que el Estado local ha contribuido a "definir el molde a través del cual el espacio habitacional resulta jerarquizado" (Duhau 2013). Esto deriva en la dificultad para el acceso a la tierra y la vivienda, que se observa en el incremento de inquilinos y no propietarios de tierra y/o vivienda, así como en la expansión de asentamientos informales precarios en zonas como humedales o laderas de montaña donde las actividades antrópicas que se desarrollan ponen en riesgo los servicios ambientales y elevan la vulnerabilidad de las personas que habitan en ella.

Conclusiones

Desde los inicios, las políticas públicas implementadas para poblar el territorio generaron masivas migraciones que, con el tiempo, resultaron en un aumento del crecimiento vegetativo de la población. El accionar del Estado local combinó diferentes medidas a lo largo del período: beneficios directos para la radicación de emprendimientos privados turísticos; cierre y reapertura del registro de demanda habitacional; medidas punitivas contra los ciudadanos que ocuparon tierras fiscales de manera irregular; priorización de convenios para entrega de tierras principalmente a sindicatos, entre otras. Por acción y omisión, el Estado local generó terreno fértil para que prevalezca la lógica del mercado y, como consecuencia, también la lógica de la necesidad.

En línea con las definiciones de Oszlak (1991) y Topalov (1979), y entendiendo al Estado local como

actor relevante en la configuración del espacio urbano, pudimos observar que el conjunto de las políticas urbanas llevadas adelante, como resultado de las relaciones con otros actores y lógicas, se ha cristalizado en la configuración de una ciudad segregada –que se expresa en el espacio mediante los diferentes indicadores analizados–, lo que genera a parte de la población serios problemas de acceso a tierra y vivienda. En este sentido, resulta de especial importancia la necesidad de democratizar el acceso al suelo para no contribuir a la reproducción de una ciudad segregada.

Este trabajo representa una primera aproximación al análisis de la configuración socioespacial de la ciudad, en el marco de un proyecto de investigación mucho más amplio. El análisis aquí desarrollado es un paso inicial para seguir avanzando en la comprensión de las formas que asume la segregación y para introducirnos en el análisis específico de las políticas de producción de suelo.

Referencias citadas

CATENAZZI, A. Y E. REESE

1998 Equidad e integración social como condición del desarrollo. El plan estratégico en el ámbito local (Argentina). Trabajo presentado en El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A) - Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (España).

DUHAU, E.

2013 La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Revista Nueva Sociedad* (243), enero-febrero 2013. Recuperado de www.nuso.org

FANK, L., D. GARGANTINI Y A. SCHWEITZER

2016 Disputa por el espacio urbano en Tierra del Fuego (Argentina). El crecimiento de la informalidad en la expansión urbana de Ushuaia: lógicas y actores intervinientes. Trabajo presentado en Congreso CEISAL. Salamanca.

FINCK, N., S. LOBATO, J. LÓPEZ, A. MARTÍNEZ Y F. MORENO RUSSO

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). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.

GUDYNAS, E.

2003 El impacto de la mercantilización de la naturaleza en la investigación y la sustentabilidad". En *Memorias del Simposio Internacional "Prioridades de Investigación Científica sobre Recursos Naturales Renovables para el Desarrollo Sostenible*, editado por C. Miranda Larrea, pp. 147-155. Ministerio Desarrollo Sostenible (Bolivia) e Instituto Conservación Biodiversidad, Academia de Ciencias de Bolivia, La Paz.

HARVEY, D.

1977 *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI, Madrid.

LEFEBVRE, H.

1974 La producción del espacio. *Revista de Sociología* (3): 219-229. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

OSZLAK, O.

1991 *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas, Buenos Aires.

PÍREZ, P.

1995 Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades* 28, octubre-diciembre 1995, RNIU, México.

TOPALOV, C.

1979 La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Edicol, México.

Fuentes secundarias

Dirección General de Estadística y Censos (2014). Serie de Análisis Visual de Tierra del Fuego. Indicadores de vivienda, hábitat y condiciones de vida 2010. Recuperado de https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2014/11/SAV_02.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2012). "Censo nacional de población, hogares y vivienda", años 1991, 2001 y 2010. En Argentina. Disponibles en www.indec.gov.ar