

GOBIERNOS LOCALES FUEGUINOS Y SUELO URBANO. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CASO DE TOLHUIN

Sabrina Lobato
ICSE - UNTDF
slobato@untdf.edu.ar

El suelo urbano es el soporte físico de nuestras ciudades; en él construimos la vida en sociedad: La Constitución Provincial de Tierra del Fuego, AelAS (1991) reconoce, como competencia municipal, la administración y distribución de las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal; sin embargo, recién en 1996 la provincia transfiere a los gobiernos locales fueguinos el dominio de las tierras urbanas fiscales municipales (Ley provincial 323). En este contexto, y teniendo en cuenta la importancia del suelo en el desarrollo de las ciudades, es interesante preguntarse acerca de qué han hecho los gobiernos locales fueguinos con respecto al suelo urbano. A partir del relevamiento de la normativa local en el periodo 1993-2024 en materia urbanística, este artículo se propone describir la política pública de suelo urbano del municipio de Tolhuin a fin de identificar tendencias e hitos en la construcción de la ciudad.

¿Qué es el suelo urbano?

El suelo urbano es el conjunto de parcelas sobre las que se extiende la ciudad formal e informalmente (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009). La ciudad es un producto del ser humano, constituido por el accionar de múltiples actores con diferentes intereses, perspectivas, recursos, capacidades (Menazzi, 2022) que a su vez tienen diferentes posibilidades reales de incidir en la ciudad. Uno de esos actores es el Estado (municipal, provincial, nacional) a partir de diferentes acciones como constructor de la ciudad (viviendas, por ejemplo), proveedor de infraestructura y servicios públicos, regulador de los usos del suelo (qué se puede hacer y qué no en determinados espacios de la ciudad) y como agente fiscal (Jaramillo, 2009).

En Argentina, la gestión de las tierras dentro del gobierno local ha sido reconocida como una competencia exclusiva de los municipios, propia de una agenda tradicional (Cravacuore, 2007). Esta competencia se expresa en la política pública de suelo urbano que es, sintéticamente, las acciones estatales orientadas a la gestión de la tierra urbana. La misma posee dos objetivos primordiales la administración y regulación del suelo urbano y la producción del mismo con diversos destinos e instrumentos (Lobato, 2021) (figura n° 1).

Figura n° 1: objetivos de la política pública de suelo urbano

Administración y regulación de la ciudad	Producción de suelo urbano
Planificación	Residencial
Regularización dominial	Comercial y/o industrial
Gestión de tierras	Equipamiento urbano
Instrumentos fiscales	Organizaciones de la Sociedad Civil
Excepción de indicadores urbanísticos	Entidades públicas

Fuente: elaboración propia en base a Lobato (2021)

Contexto normativo fueguino

Para analizar las políticas públicas de cualquier gobierno local es necesario contextualizar el marco legal que encuadra su accionar. En el caso de Tolhuin, encontramos varias normativas que reglan su existencia y encuadran sus competencias (lo que puede hacer) en materia urbanística. Primero, el Decreto Ley 2191 de 1957¹ que estableció un régimen municipal para el territorio nacional de Tierra del Fuego, contemplando dos tipos de gobiernos locales: municipalidades y comisiones de fomento. Respecto a las competencias, estipuló como “materias del gobierno local” a las fun-

1. Este decreto “determinó la organización política, administrativa, judicial y estableció un régimen Municipal” (Oyarzún, 2022:134)

ciones propias de una agenda tradicional (Decreto Ley 2191, 1957, artículo 8, 67 y 79). Además, determinó que el dominio y disposición de las tierras y bosques fiscales pertenecían al nivel nacional, lo que se corresponde con la condición de territorio nacional de Tierra del Fuego en ese momento. En este contexto, Tolhuin se fundó como comisión de fomento en 1972.

En 1984 la Legislatura Territorial sancionó la Ley Orgánica de Municipalidades inaugurando una nueva etapa al incorporar un régimen municipal propio del territorio. La ley determina las competencias locales, sus órganos de gobierno, recursos y gastos, entre otras cuestiones. Asimismo, establece que todas las tierras fiscales baldías o sin dueño son propiedad de las municipalidades (Ley 236 de 1984, artículo 224). Aquí ya vemos un avance en la competencia de los municipios en materia de suelo.

En 1991 con la sanción de la Constitución Provincial, Tolhuin se constituyó en Comuna. Para ello, se utilizó un criterio poblacional y geográfico: las comunas deben ser centros urbanos con más de 400 habitantes y ubicarse a más de 30 kilómetros de un municipio². Se observa así otro avance en materia de gestión del suelo, ya que se constituye a la administración y distribución de las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido (límite) municipal como una función propia de los municipios (Constitución Provincial, 1991, artículo 173). En 1995 se sancionó la ley 231 de Comunas que profundizó la reglamentación de los requisitos para la creación de comunas, sus órganos de gobierno, coparticipación, entre otros.

Aun cuando la competencia local en materia de gestión del suelo fue reconocida tempranamente por la LOM y la Constitución Provincial, fue recién en 1996 que la provincia transfirió al nivel local el dominio de las tierras urbanas fiscales y les reconoció, además, la potestad de definir su sistema de adjudicación de tierras urbanas fiscales (Ley 323 de 1996). Si bien en la práctica los gobiernos locales fueguinos ya gestionaban el suelo urbano en sus localidades, este momento marca un hito en el reconocimiento legal de dicha potestad.

Finalmente, en 2012 Tolhuin se constituyó en municipio ya que según el censo 2010, la ciudad contaba con 2.949 habitantes estables. A partir de ese momento, y a razón de no contar con el requisito de 10.000 habitantes mínimo, se le reconoció una autonomía semiplena. Esto implicó el reconocimiento de su autonomía en la dimensión política (facultad para

2. La Constitución Provincial retoma el criterio poblacional para la creación de municipios de la Ley Orgánica de Municipalidades e incorpora la clasificación en municipios autónomos con capacidad de dictar su Carta Orgánica (aquellos con más de 10.000 habitantes) y municipios semiautónomos, pero sin autonomía institucional (mínimo de 2.000 a 9.999 habitantes)

elegir sus propias autoridades), administrativa (capacidad para gestionar sus acciones, servicios, obras locales) y económica financiera (definir y gestionar sus recursos) pero no así en la institucional, es decir, para dictar su Carta Orgánica. La conquista de la autonomía municipal plena le permitiría al municipio de Tolhuin sancionar su Carta Orgánica y establecer así las directrices y ejes rectores de sus políticas públicas.

La política pública de suelo urbano en Tolhuin (1993-2024)

El abordaje de la política pública de suelo urbano del municipio de Tolhuin se basó en el relevamiento de las ordenanzas comunales y municipales desde 1993 al 2024³. A partir de la lectura de la normativa, se clasificó la misma en base a los objetivos de la política pública de suelo urbano mencionados anteriormente.

ADMINISTRACIÓN Y REGULACIÓN DE LA CIUDAD

En términos de planificación, observamos que dos años después de que Tolhuin sea constituido como Comuna, se creó la Comisión Comunal de Tierras como organismo máximo "de todas las determinaciones relacionadas con la Tierra Fiscal" (Ordenanza 28 de 1994) ubicadas dentro del territorio comunal. Ese año se establece, también, la delimitación de las áreas que conformarían el ejido urbano de Tolhuin. Por otra parte, y ante la ausencia de un código de edificación propio, se decide tomar y utilizar el código de la ciudad de Río Grande. Esta situación cambia cuando, en 1995, se aprueba el código de zonificación y edificación de Tolhuin. Varios años después, en 2014, se aprobó el Código de Ordenamiento Territorial y Edificación de Tolhuin (con nueva zonificación)⁴. Posteriormente, en 2017 se amplía el ejido urbano de Tolhuin (Ley 1147 de 2017), lo que ocasiona que en 2019 el Concejo Deliberante de la ciudad encomiende al municipio la planificación y organización del nuevo ejido municipal.

Si bien en el relevamiento no se encontró normativa referida a la existencia de planes de ordenamiento territorial, planes urbanos, entre otros; documentos que plasman las directrices y ejes rectores de la política urbana de un municipio; si se encontraron ordenanzas que remiten a instrumentos para la gestión de la tierra urbana como la creación de un sistema de administración y distribución de la tierra fiscal y la determinación de un canon de uso para aquellas viviendas que se encuentran en tierras

3. El periodo se fundamenta en la disponibilidad de las ordenanzas en la página web del Concejo Deliberante de Tolhuin.

4. El Código tuvo modificaciones en el 2023 y 2024.

fiscales, pero sin la documentación correspondiente (Ordenanzas 66 y 76 de 1995). Estas normas son derogadas en 1996 ya que se establecen los mecanismos de adjudicación en venta, canon de uso y remate público de las tierras fiscales con el objetivo de reglamentar la solicitud de predios, sus usos y destinos. Con posterioridad, en el 2004 se establecen los requisitos para adjudicar, desadjudicar, transferir y cobrar el canon de uso de las tierras fiscales de la comuna.

Del análisis de los considerandos de estas normas surge una modalidad de producción de la ciudad en Tolhuin: la cesión de tierras fiscales a los ciudadanos "a los precios promocionales que fijó en su momento el Estado, para atender su necesidad y su derecho a una vivienda propia" (Ordenanza 66 de 1995) pero que luego resultaron en una situación de inseguridad jurídica al no poseer documento de adjudicación ni título de propiedad. A esto se suma el hecho que, para la adjudicación de las parcelas, la comuna debía tramitar los planes de mensura ante la Dirección Provincial de Catastro lo que podía constituirse en un motivo de demora. Para algunos casos de barrios sin regularizar, en el año 2005 se determinó un criterio de "tolerancia": debían ser ocupaciones continuas, pacíficas, públicas e ininterrumpidas, con una antigüedad de 30 años antes del 01 de diciembre de 2001 (Ordenanza 241 de 2005). También se crearon categorías para designar a las personas destinatarias de este accionar tolerante: antiguo ocupante originario, heredero de antiguo ocupante, entre otros. Frente a esta problemática, se sancionaron ordenanzas destinadas a regularizar estas situaciones a partir de la preadjudicación de parcelas para viviendas permanentes hasta tanto se concluyera el plano de mensura en el nivel provincial como también el establecimiento de facilidades de pago de los terrenos y, luego de ser declarado municipio, la centralización de los trámites referentes a las mensuras en el ámbito municipal.

Otra de las situaciones detectadas es la existencia de terrenos fiscales adjudicados primariamente para proyectos turísticos y luego subdivididos por sus propietarios para la construcción de barrios privados. Frente a la solicitud de estas excepciones que "favorecen el negocio inmobiliario por parte de particulares con tierras fiscales" (Ordenanza 513 del 2019), desde el Concejo Deliberante se planteó la creación del registro único de urbanizaciones en manos de particulares como herramienta para que el municipio desaliente este tipo de operaciones.

PRODUCCIÓN DE SUELO URBANO

En el periodo analizado, el instrumento más utilizado por el municipio para producir suelo urbano fue la desafectación de espacios públicos para la construcción de equipamiento urbano y el uso residencial (vivienda permanente), en primer lugar. Luego encontramos la cesión de tierras a organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas como también para uso comercial/industrial. Respecto al equipamiento urbano, encontramos 14 ordenanzas sobre la desafectación de espacios públicos para la creación de plazas, polideportivos, instituciones educativas del nivel primario y secundario, matadero municipal, cementerio, entre otros.

Al igual que en la administración y gestión de las tierras, la regularización de situaciones de tierras fiscales vendidas con fines habitacionales y con demora en la obtención de la documentación de adjudicación y título de propiedad, es una constante durante todo el periodo. Como solución a esta situación, se procedió a la desafectación de espacios públicos con el fin de "adecuar la realidad jurídico-catastral a la realidad física de los lotes" (Ordenanza 280 del 2008) y luego al otorgamiento de la preadjudicación de predios fiscales⁵. En esta misma línea, en el 2018 se autorizó el cambio de uso de una zona clasificada para uso turístico-agropecuario a uso residencial para dar solución a demandas habitacionales.

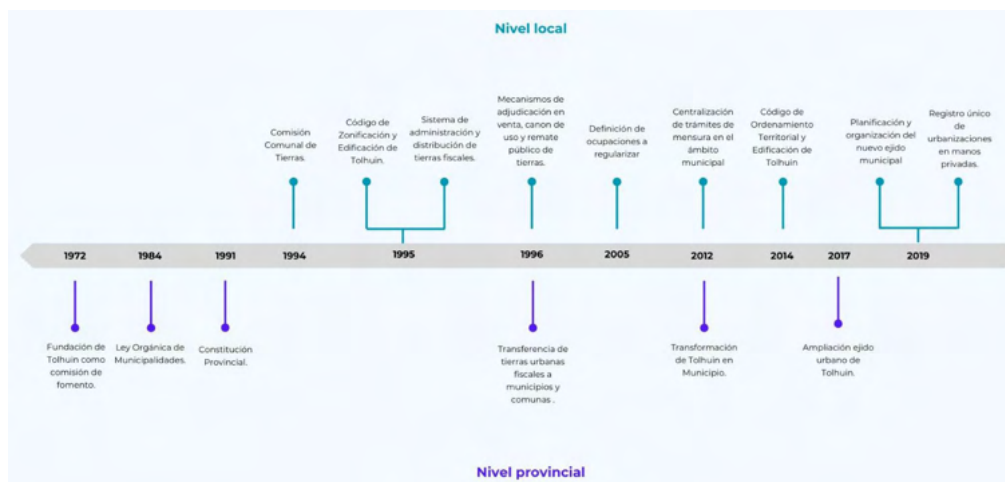
Finalmente, en la cesión de tierras a organizaciones de la sociedad civil, se destacan las destinadas a instituciones religiosas, asociación aeronáutica, centro de jubilados, centro de investigaciones y fundaciones; mientras que las entidades públicas destinatarias de la cesión de tierras fueron la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, ARSAT, la UNTDF y la justicia provincial. En cuanto a la generación de suelo urbano para fines comerciales y/o industriales, resalta la donación de un ciudadano de 25 hectáreas para la construcción del parque industrial de Tolhuin y la cesión de terrenos con canon de uso para proyectos turísticos, comerciales e industriales.

Reflexiones finales

Este trabajo se propuso realizar una primera aproximación a la política pública de suelo urbano de Tolhuin. A partir del relevamiento de la normativa local en el periodo 1993-2024 pudimos observar acciones puntuales y tendencias en dicho accionar estatal (figura n° 2)

5. Se relevaron 13 ordenanzas destinadas a producir suelo urbano a partir de la desafectación y preadjudicación de tierras fiscales.

Figura n° 2: acciones en materia de suelo urbano en Tolhuin



Fuente: elaboración propia.

De esta forma, se reconoce una modalidad de construcción de la ciudad a partir de la venta de tierras fiscales con demoras en la entrega de documentación de adjudicación y título de propiedad como también la ocupación de hecho de espacios públicos; situaciones que desde la política pública de suelo urbano fueron abordadas a partir de tres líneas de acción: el cobro de canon de uso, la desafectación de espacios públicos para compatibilizar la situación real y la situación catastral y la entrega de contratos de preadjudicación. Estas acciones tendientes a la regularización dominial predominaron tanto en la política pública de administración y regulación de la ciudad como en la de producción de suelo urbano; acciones que pueden ser caracterizadas como políticas curativas (Valdeiglesias, 2017).

Por último, es importante considerar que las formas institucionales de los gobiernos locales (comisiones de fomento, comuna, municipios) operan como armazones que plantean límites y posibilidades para el accionar estatal. En tal sentido, cabe preguntarse para futuros análisis: ¿qué tipo de posibilidades y limitaciones implicó, para la gestión del suelo urbano, la existencia de Tolhuin como Comuna y luego como Municipio? y ¿qué caminos y líneas de acción puede habilitar la sanción de su Carta Orgánica?; interrogantes que esperamos poder responder en próximos abordajes.

Obras citadas

Bazán, A. y Rodríguez Iglesias, G. (2009) La intervención del gobierno local en el mercado de suelo urbano: el caso de Mar del Plata. Ponencia presentada en el X Seminario de RedMuni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", 13 y 14 de agosto de 2009.

Constitución Provincial de Tierra del Fuego, AelAS. 1991.

Cravacuore, D. (2007) Los municipios argentinos. En Cravacuore e Israel (comp.) Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

Decreto Ley 2191 de 1957. Creación del Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Ley provincial 231 de 1995; 323 de 1996; 892 de 2012; 1147 de 2017.

Ley territorial 236 de 1984.

Lobato, S. (2021) Gobiernos locales y mercado de suelo: la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías urbanas y producción de suelo urbano. *Quid 16 Revista del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, núm 15, p. 253 – 267. Buenos Aires.

Menazzi, Luján (2022) "Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 No22: 479-501. Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

Ordenanza comunal 28 de 1994; 66 de 1995; 76 de 1995; 241 de 2005; 280 del 2008 y 513 del 2019.

Oyarzún, M. M. (2022) "Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. 18 de marzo de 1962, primera e inconclusa experiencia democrática en los municipios de Ushuaia y Río Grande" *Revista Fuegia, revista de estudios sociales y del territorio*, vol. 5, núm 2. Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina.

Valdeiglesias, K. (2017) Mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios básicos sanitarios para la población de la Margen Sur de Río Grande. Informe Municipio de Río Grande.