



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-514

**LA INFORMALIDAD URBANA EN LOS PROCESOS DE
EXPANSIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS EN LA
PATAGONIA AUSTRAL
EL ROL DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO
ECONÓMICO REGIONAL Y LAS LÓGICAS DE
ACTUACIÓN INTERVINIENTES**

**LUCÍA FANK
DANIELA GARGANTINI
ALEJANDRO SCHWEITZER**

LA INFORMALIDAD URBANA EN LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS EN LA PATAGONIA AUSTRAL

El rol de las políticas de desarrollo económico regional y las lógicas de actuación intervinientes.

Lucía Fank

BAUHAUS UNIVERSITÄT- UNC Córdoba; CEVE

lucia.fank@gmail.com

Daniela Gargantini

UCA- CEVE

dmgargantini@gmail.com

Alejandro Schweitzer

UNPA- Patagonia Austral

alejandro.schweitzer@gmail.com

ABSTRACT

En esta ponencia se analiza la relación existente entre los procesos de expansión urbana acontecidos en ciudades Intermedias de la Patagonia austral (Tierra del Fuego y Santa Cruz) generados a causa de la implementación de políticas de desarrollo económico regional a partir de la década del '70 y el crecimiento de la informalidad urbana como modalidad de expansión característica de ese espacio geográfico, tomando como ejes transversal los actores (Mercado, Estado y Sujetos sociales) que han dirigido/ condicionado estos procesos. Si bien la Informalidad Urbana es un problema que afecta a la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas, su estudio resulta aquí especialmente atractivo por las cualidades únicas del caso, tanto por su condición geográfica/climática extrema como por su vinculación con políticas de ocupación del territorio

PALABRAS CLAVE: procesos de expansión urbana, políticas de desarrollo económico regional, informalidad urbana, actores.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades intermedias de la Patagonia austral argentina (Provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego) sufrieron desde la segunda mitad del siglo XX un proceso de intensa expansión urbana caracterizado por un alto grado de informalidad. Existen numerosos trabajos que abordan la problemática de la informalidad en el marco de los procesos de expansión urbana de las ciudades latinoamericanas, reconociendo que el crecimiento poblacional de las mismas ha implicado el aumento de las carencias en lo que refiere al hábitat adecuado (Clichevsky, 2000). La expansión urbana de estas ciudades es el resultado de un conjunto muy variado de procesos económicos, sociales y políticos. Herzer (1994) define tres tipos de procesos en la configuración de la ciudad: los comunitarios, los orientados a la ganancia del mercado y los estatales. En estos procesos intervienen diferentes lógicas que movilizan la acción de los diversos actores involucrados (Abramo, 2003) y expresan intereses y proyectos de territorio muchas veces contrapuestos (Schweitzer, 2008), definiendo a su vez distintas formas de expansión territorial. En este sentido, las políticas urbano-habitaciones enmarcadas dentro de lo que denominamos gestión urbana, resultan centrales en la articulación de estos procesos y lógicas, siendo determinantes en la configuración de las ciudades a través de sus diferentes instrumentos (Herzer, 1994). Sin embargo, cuando la política urbana se lleva a cabo en forma sectorizada y desarticulada (Clichevsky, 2006), favoreciendo los intereses del mercado por sobre las necesidades de la población, potencia las desigualdades socio-económicas, provoca fragmentación y segregación socio-residencial en las diversas áreas urbanas. (Clichevsky, 2000, Reese, 2006).

En la región de estudio, los procesos de urbanización estuvieron condicionados por la implementación de acciones desde el Gobierno Nacional vinculadas al incentivo de actividades económicas que promoviera su poblamiento, como estrategia geopolítica frente a conflictos de límites con Chile (al inicio) y luego como fuente de desarrollo regional. Estos impulsos generaron continuas corrientes migratorias, frente a las cuales los Estados municipales se vieron incapacitados de responder a la demanda habitacional, colaborando (por acción u omisión) al asentamiento espontáneo de la población sobre el territorio, siguiendo la lógica de la necesidad de quienes no pueden acceder al mercado formal del suelo y vivienda.

En este contexto, la problemática expuesta resulta de especial interés para una región en la cual la carencia de posibilidades en el acceso a la vivienda y al hábitat digno no estuvo siempre relacionada con fenómenos como la pobreza, la falta de recursos o el desempleo, sino que la lógica de acción de los distintos actores, es la que influyó principalmente sobre la cuestión.

El objetivo del trabajo es caracterizar la relación existente entre las políticas de desarrollo económico regional que condicionaron los procesos de expansión urbana de Ciudades Intermedias de la Patagonia Austral durante los últimos 40 años y el crecimiento de la informalidad urbana como fenómeno creciente en ese período de tiempo, teniendo en cuenta la lógica de los actores intervinientes en dichos procesos.

2. METODOLOGÍA

El perfil metodológico adoptado es una combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo. Se trabajó en base a estudios de casos, obteniendo la información a través de relevamientos de campo, entrevistas a actores clave, análisis de imágenes y revisiones bibliográficas. Como metodología de diagnóstico para rastrear la evolución de la Informalidad se utilizó el cálculo del déficit habitacional siguiendo el método ONU Hábitat (ONU, 2015), para la descripción y cuantificación de la necesidad de hábitat y vivienda a partir de indicadores estadísticos rigurosos.

El Universo de estudio propuesto se circunscribe a ciudades intermedias de la región: Tierra del Fuego (Río Grande y Ushuaia) y Santa Cruz (Río Gallegos) comprendidas en corredores afectados por estrategias geopolíticas de promoción productiva.

El procedimiento de la investigación comprende: el reconocimiento y análisis de las políticas de desarrollo económico regional que en distintas etapas generaron impactos socio-demográficos en la expansión urbana de las ciudades; el cálculo y análisis del déficit habitacional para dichas etapas describiendo la informalidad observada en cada etapa y la lógica de actores que incidieron en la misma, estableciendo sus relaciones espaciales y su caracterización. Los cortes temporales del estudio de expansión urbana corresponden a etapas de distintas estrategias de desarrollo productivo para la región, a partir de la década del '80.

3. INFORMALIDAD URBANA

3.1 Informalidad urbana

La informalidad urbana se ha constituido en un fenómeno característico del proceso de ocupación de ciudades latinoamericanas, reconociendo que el crecimiento poblacional de las mismas ha implicado el aumento de las carencias en lo que se refiere al hábitat adecuado (Clichevsky: 2000). Los distintos actores que intervienen con lógicas propias en la producción de la ciudad buscan la forma de acceder a los bienes inmuebles en base a reglas formales y/o informales que se expresan conjunta o antagónicamente en el territorio. Siguiendo a Clichevsky (2009) entendemos a la informalidad como una consecuencia de las condiciones macroeconómicas, de las políticas de estado (referidas a aquellas que regulan, producen y comercializan el suelo y la vivienda) y al funcionamiento del mercado de la tierra y la vivienda, frente lo cual ciertos actores se ven expulsados de la lógica formal en la producción de ciudad; los precios que define el mercado inmobiliario sumado a la insuficiente respuesta del Estado en la producción de bienes inmuebles conllevan a ciertos sectores de la población a satisfacer su necesidad de vivienda mediante la autoproducción, en áreas no aptas para urbanización y sin seguridad en la tenencia.

En la actualidad la informalidad adquiere distintos matices, tanto en su explicación teórica como en su abordaje metodológico. Entendemos aquí a la informalidad urbana como un proceso llevado a cabo por un sujeto/agente promotor (Calderón: 1999; Jaramillo: 2006), en el que la producción y/o acceso a bienes inmuebles (suelo/vivienda) se genera por fuera de los canales formales, representando transgresiones a normativas, reglamentaciones judiciales, administrativas y/o técnicas vigentes.

La informalidad urbana se materializa según Clichevsky en dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y/o respecto al proceso de urbanización. El primer caso hace referencia a la falta de títulos de propiedad, mientras que el segundo está relacionado con el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad (acceso a la infraestructura, transporte público, condiciones habitacionales, etc). La informalidad se vincula al mercado de suelo (Pradilla Cobos: 2014) en la medida en la que excluye a la población de bajos ingresos del acceso a áreas urbanizadas y a procesos migratorios en casos en los que a través de los canales formales no se proporciona suficiente alojamiento (Cáceres: 2012) a los nuevos actores sociales del territorio.

La dinámica de la informalidad urbana puede entenderse partiendo de las estrategias desarrolladas por los actores sociales imposibilitados de acceder al suelo a través del mercado inmobiliario formal optando por alternativas de ocupación de inmuebles, terrenos vacíos y otras soluciones (Gallinati y Gavazzo, 2013). Siguiendo este enfoque, para la caracterización de la informalidad, abordaremos el problema del déficit habitacional.

3.2 Déficit habitacional

El déficit habitacional es un concepto descriptivo que muestra la diferencia entre las necesidades habitacionales (relacionadas con el derecho a la vivienda adecuada) y el stock habitacional de un lugar o región determinada y “hace referencia a la existencia de estados de carencia en la satisfacción de necesidad de alojamiento de los hogares que el Estado debe estimar a fin de diseñar e implementar políticas que resuelvan esta situación” (ONU Hábitat, 2011: 3). La calidad y necesidad de la vivienda implica: 1- aspectos endógenos de la vivienda; 2- adaptación al medio físico; 3- aspectos exógenos (como acceso a servicios, calidad del medio y presencia de espacios públicos).

ONU-Hábitat define al déficit habitacional como el conjunto de necesidades habitacionales insatisfechas de una población y se representa en 3 tipos de carencias:

- Carencia absoluta de vivienda
- Carencia de vivienda de uso exclusivo y bajo condiciones seguras de tenencia
- Incapacidad de acceder a una vivienda adecuada

La oficina ACNUDH (ONU) determina 7 características que una vivienda adecuada debe satisfacer: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios básicos; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; adecuación cultural. Considera además como vivienda adecuada la utilizada de manera exclusiva por un solo hogar.

Para su medición, el déficit se puede descomponer en cuantitativo y cualitativo, como muestra la Tabla 1:

Tabla 1: Indicadores de Déficit habitacional

	Definición	Indicadores
Déficit Cuantitativo	Diferencia numérica de vivienda adecuada y unidad requiriente de vivienda (cantidad de viviendas nuevas)	Vivienda Deficitaria Irrecuperable Allegamiento (más de un hogar por vivienda)
Déficit Cualitativo	Calidad Insuficiente de una parte del stock de vivienda ocupada	Vivienda deficitaria Recuperable Hacinamiento por cuarto Disponibilidad de retrete Disponibilidad de agua potable
Tenencia	Carencia en el acceso seguro a la vivienda	Tenencia irregular

Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de ONU Hábitat

Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de ONU Hábitat

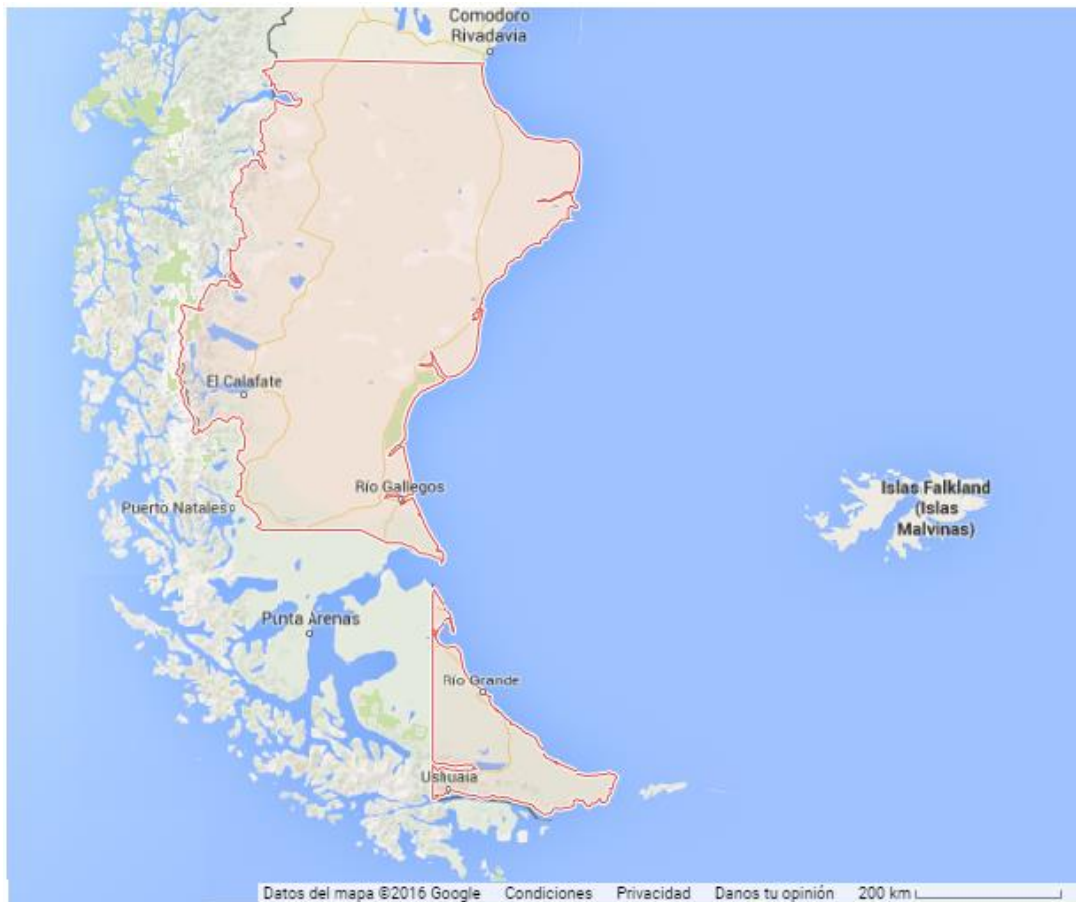
4. POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL Y PROCESOS DE EXPANSIÓN URBANA DE CIUDADES DE PATAGONIA AUSTRAL

Analizaremos las políticas, procesos y lógicas que intervinieron en la configuración de las ciudades definidas en la región de estudio.

4.1 El área de estudio

La Patagonia Austral se encuentra ubicada en el extremo Sur del Continente americano, y está integrada en Argentina por las Provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (Figura 1). En este trabajo nos concentramos en ciudades del extremo Sur de la Región: Ushuaia y Río Grande, (T.d.F.) y Río Gallegos (capital de Santa Cruz).

Figura 1: Patagonia Austral



Fuente: Google Maps 2016

4.2 El Proceso de expansión de las ciudades de la región

La configuración socio-territorial de las ciudades de la región se vio condicionada desde mediados del siglo XX por la implementación de políticas de desarrollo económico regional con el objetivo de poblar el territorio austral, las cuales incidieron en su crecimiento (Tabla 2), generando la explosión demográfica de los centros urbanos que en una década incrementaron su población hasta 7 veces (Mastrocello, 2006).

4.2.1 Periodo: 1970-1991

En Tierra el Fuego, la aplicación de la Ley 19640 de Promoción industrial (1972) basada de exenciones impositivas y arancelarias generó beneficios fiscales para las actividades productivas desarrolladas en la jurisdicción fueguina, resultando un estímulo para la radicación de industrias. Como consecuencia, durante la década del '80 se produjeron grandes migraciones hacia las ciudades, que no contaban con los recursos técnicos ni políticos para dar respuesta a la nueva demanda habitacional. Se patentizó entonces la ineficacia del actor estatal para definir y aplicar una planificación urbana acorde a la nueva población (Mastrocello, 2006). Los nuevos pobladores se instalaron de manera irregular sobre terrenos fiscales no siempre aptos para urbanización, generando un “impacto negativo” sobre las condiciones del suelo urbano.

En Santa Cruz, durante la década del '80 se produjo el asentamiento de la administración de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) y de los campamentos de Yacimiento Petrolífero Fiscal (YPF) y con ello Río Gallegos creció considerablemente. Se generó una fuerte presión sobre la demanda habitacional para distintos sectores sociales y el crecimiento de la

especulación inmobiliaria, frente a lo cual la ausencia de políticas territoriales determinó un tipo de expansión urbana que “produce segregación residencial y fragmentación urbana” (Cáceres A., 2012: 11).

4.2.2 Período: 1991-2001

Durante la década del '90 el crecimiento poblacional se estabilizó en ambas provincias, debido a la privatización de YPF y a la apertura de importaciones (que hizo meguar la actividad industrial en T.d.F), pero la expansión urbana continuó y con ella las tensiones en la ocupación del suelo de los diferentes actores.

4.2.2 Período: 2001-2010

A partir del 2005 un nuevo flujo migratorio incidió en la expansión urbana de las ciudades mencionadas tras la aplicación de políticas de incentivo a la industria, a la construcción y al fomento del turismo.

La reactivación de las actividades económicas generó el crecimiento de la construcción y de la demanda del suelo (Reese 2006). La ausencia de políticas claras de planificación urbana dio lugar al mercado para definir los precios y con ello se produjo un aumento significativo de los mismos y de la especulación sobre la tierra (Fernández Wagner, 2011), el auge desmedido de los precios de alquileres y el crecimiento de la informalidad (Pérez *et al*, 2014, Mastrocello, 2006).

Tabla 2: Crecimiento demográfico en Santa Cruz y T.d.F

Año	t*	Santa Cruz		Tierra del Fuego	
		Población total	Variación porcentual	Población total	Variación porcentual
1985		1.058		477	
1914	19,08	9.948	840,2	2.504	424,9
1947	33	42.880	331	5.045	101,5
1960	13,39	52.908	23,4	7.955	57,7
1970	10	84.457	59,6	13.527	70
1980	10	114.941	36,1	27.358	102,2
1991	10,56	159.839	39	69.369	153,6
2001	10,51	196.958	23,2	101.079	45,7
2010	8,95	273.964	39,1	127.205	25,8

* Intervalo de tiempo en años

Fuente: Elaboración propia según datos censales

4.3 Caracterización socio-económica actual del área de estudio

En la actualidad, en ambas provincias la composición de la población resulta heterogénea en términos de origen y antigüedad en el lugar, integrada mayoritariamente por población no oriunda de ellas (Tabla 3). Ambas son las Provincias que muestran mayor saldo migratorio positivo del país en el período 2001- 2005 con una tasa anual de migración neta de 16,8%, muy superadoras de la siguiente provincia (Río Negro: 3%). La población de más de 65 años es en ambas Provincias la menor en proporción del país. Este dato sumado al de migraciones muestra que el crecimiento en ambas no corresponde al vegetativo, con alta proporción de población activa.

Según el Censo 2010, T.d.F. presenta la tasa de empleo más alta del país, siendo la media Nacional 61,7%. Muestran a su vez una baja tasa de analfabetismo y la primer y tercer mayor cobertura de Salud por vivienda del País.

Tabla 3: Caracterización de la población

	Tierra del Fuego	Santa Cruz
	(%)	
Población nacida en el exterior	8,9	9,5
Población nacida en otras provincias	61,6	43,5
Población mayor de 65 años	5,3	3,8
Tasa de empleo	71,4	68,2
Tasa de analfabetismo	1	1
Asistencia escolar hasta 14 años	Mayor al 99%	Mayor al 99%
Cobertura de salud por vivienda	83,1	78,5

Fuente: Elaboración propia según datos censales

En cuanto al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, ambas provincias fueron las únicas del país en las que se incrementó la población con NBI¹, siendo T.d.F. la más afectadas por el Indicador NBI 1 (Tabla 4).

Tabla 4: Necesidades básicas insatisfechas

Necesidades Básicas Insatisfechas según el tipo de Necesidad

	Total de Hogares	Total con NBI	NBI1*	NBI2	NBI3	NBI4	NBI5
Total País	12171675	1111622 (9,1%)	371642 (3,1%)	316471 (2,60%)	480914 (3,9%)	48245 (0,4%)	81953 (0,7%)
Santa Cruz	81796	6758 (8,3%)	2666 (3,3%)	1514 (1,9%)	2977 (3,6%)	191 (0,2%)	260 (0,3%)
Tierra del Fuego	38956	5556 (14,3%)	4591 (11,8%)	526 (1,35%)	918 (2,6%)	63 (0,2%)	83 (0,2%)

*NBI 1: Vivienda: Hogares en una vivienda de tipo inconveniente

NBI 2: Condiciones sanitarias: Hogares que no poseen retrete

NBI 3: Hacinamiento: Hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto

NBI 4: Asistencia escolar: Hogares que tuvieran algún niño de edad escolar que no asista a la escuela

NBI 5: Capacidad de subsistencia: Hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria

Fuente: Elaboración propia según datos censales

El Censo concluye que “un fuerte flujo migratorio hacia estos territorios dificultó el acceso a ciertas condiciones de vida satisfactoria, en particular las relacionadas con el acceso a la vivienda de buena calidad.” (INDEC, 2010: 318). Se analiza el tipo de carencias y la cantidad de hogares que no acceden a un hábitat adecuado, mediante el cálculo del déficit habitacional.

5. DÉFICIT HABITACIONAL EN SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO

5.1 Déficit cuantitativo de vivienda

5.1.1 Viviendas con allegamiento

El allegamiento se produce cuando existen dos hogares o más compartiendo una misma unidad familiar. Para los casos de estudio, la Tabla 6 muestra que tanto en Santa Cruz como en el total nacional se registra un decrecimiento de más de 2 puntos porcentuales en el período 1991-2001 y un gran incremento en el período 2001-2010, donde alcanzan su máxima expresión con 7,5% a nivel país y 7,2% para Santa Cruz. En el caso de T.d.F. ese valor se incrementó entre 1991 y 2010, pero actualmente sigue siendo inferior al total del país y a Santa Cruz. El mayor allegamiento en cuanto a variación intercensal se produjo en Santa Cruz en el período 2001-2010, en coincidencia con la última ola migratoria.

¹ En Tierra del Fuego el NBI aumentó de 14,1% a 14,5% entre 2001 y 2010. En Santa Cruz disminuyó un 0,7% mientras que la media del país disminuyó en un 5,2%.

Tabla 5: Allegamiento

Departamento		Nº de viviendas	Nº de hogares	Viv. con allegamiento por compartir más de un hogar	
Santa Cruz (total provincial)	1991	39.816	42.300	2.484	(6,2%)
	2001	51.855	53.825	1.970	(3,8%)
	2010	76.233	81.796	5.563	(7,2%)
	C.I. 1991-2001 (%)	30,2	27,2	-20,7	
	C.I. 2001-2010 (%)	47	51,96	182,38	
Tierra del Fuego (total provincial)	1991	18.555	19.274	719	(3,9%)
	2001	26.640	27.812	1.172	(4,4%)
	2010	36.689	38.956	2.267	(6,2%)
	C.I. 1991-2001 (%)	43,6	44,2	63	
	C.I. 2001-2010 (%)	37,7	40,1	93,4	
Total País	1991	8.515.441	8.927.289	411.848	(4,8%)
	2001	9.712.661	10.073.625	360.964	(3,7%)
	2010	11.317.507	12.171.675	854.168	(7,5%)
	C.I. 1991-2001 (%)	14	12,8	-12,3	
	C.I. 2001-2010 (%)	16,5	20,8	137	

Fuente: Elaboración propia según datos censales

5.1.2 Viviendas Irrecuperables

Para el caso de las viviendas irrecuperables, la Tabla 6 muestra que la mayor proporción se encuentra en T.d.F. en los tres períodos de estudio. Mientras que en 1991 la media del país era de 7,3% y en Santa Cruz de 3,9%, en T.d.F. alcanzaba al 20,4% de las viviendas. Si bien la tendencia disminuye en los tres casos entre 1991 y 2010, en T.d.F. la proporción sigue siendo relativamente alta con un 10,9% en 2010.

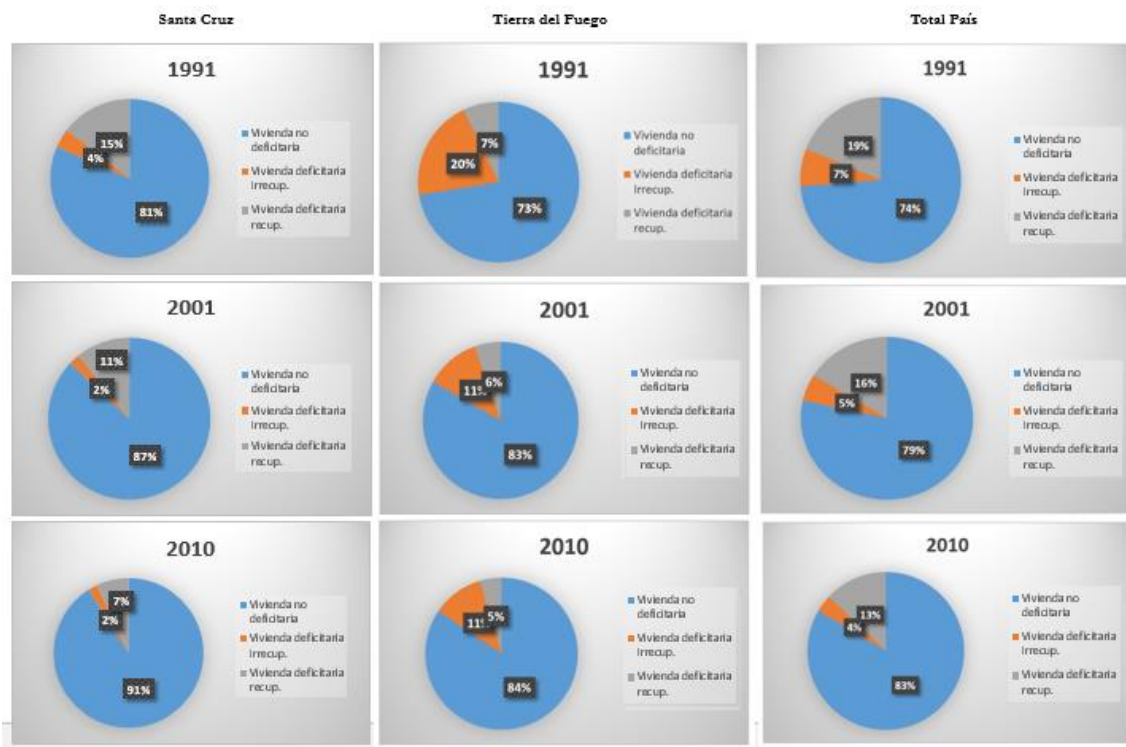
Tabla 6: Tipos de vivienda

Tipo de Vivienda	Santa Cruz			Tierra del Fuego			Total del País			
	1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010	
Total	39816	51855	76233	19.274	26640	36689	8515441	9712661	11317507	
Vivienda no deficitaria	Casa Tipo A	27550	39306	59990	11.368	16695	23684	4727279	6048671	7540508
	Departamento	4530	5810	9339	2589	5470	7326	1554642	1579569	1896124
	Total	32080	45116	69329	13957	22165	31010	6281921	7628240	9436632
Vivienda deficitaria irrecup.	Rancho		221	524		23	102		217281	174920
	Casilla	1273	782	852	1726	2936	3817	591530	266322	202310
	Local no constr. p/ hab	178	122	118	69	36	44	24256	20492	18370
	Vivienda Móvil	93	39	58	2081	24	23	8488	3855	4682
	Total	1544	1164	1552	3876	3019	3986	624274	507950	400282
Vivienda deficitaria recup.	Casa Tipo B	4931	4690	4128	923	1169	1424	1409425	1479902	1390026
	Piezas en Inquilinato	705	827	1181	233	240	226	47533	72291	67765
	Piezas en hotel o pens.	89	58	43	48	47	43	4666	24278	22802
	Total	5725	5575	5352	1204	1456	1693	1461624	1576471	1480593

Fuente: Elaboración propia según datos censales

La Tabla 6 y Figura 2 muestran que la tendencia ha sido tanto a nivel país como en Santa Cruz y T.d.F., el incremento de las viviendas no deficitarias. En Santa Cruz y el resto del país le siguen las viviendas deficitarias recuperables, mientras que en T.d.F. el segundo puesto lo ocupan las viviendas deficitarias irrecuperables.

Figura 2: Evolución de la calidad de la vivienda 1991-2001 (%)



Fuente: Elaboración propia según datos censales

En la Tabla 7 puede observarse que el déficit cuantitativo adquiere distintas características para ambas Provincias y sus ciudades: mientras que el déficit por compartir más de un hogar (equivalente al Hacinamiento por Hogar) es la principal causa en Santa Cruz, en T.d.F. este número se ve duplicado por el déficit de vivienda en lo que respecta a vivienda irrecuperable, donde cobran gran relevancia las casillas. El déficit mayor total lo presenta T.d.F. con un 17 %, mientras que la media del país es del 11 %

Tabla 7: Déficit cuantitativo

	Santa Cruz			Tierra del Fuego			Total del País		
	1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010
Total	39816	51855	76233	19.274	26640	36689	8515441	9712661	11317507
Más de un Hogar por vivienda	2484	1970	5563	719	1772	2267	411848	360964	854168
Viviendas Irrecuperables	1544	1164	1552	3876	3019	3986	624274	507950	400282
Déficit Cuantitativo de Vivienda	4028	3134	7115	4595	4791	6253	1036122	868914	1254450
%	10,1	6	9,3	23,8	18	17	1,212,1	8,9	11

Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia según datos censales

5.1.3 Viviendas Deshabitadas

La Tabla 8 muestra un dato que no está relacionado directamente al déficit, pero cobra relevancia para conocer la disponibilidad del Parque Habitacional en desuso. En Santa Cruz, del total de las viviendas el 23% están deshabitadas; en el Departamento Guer Aike al cual pertenece Río Gallegos el 17,3% están desocupadas. En T.d.F. este porcentaje se reparte en 15,65% en Ushuaia y 15,1% en Río Grande.

Tabla 8: Viviendas deshabitadas

	Total de Viviendas	Habitadas	Deshabitadas	Colectivas	% de Vivienda Deshabitada	
Santa Cruz	Total prov.	94.434	76.233	17.648	553	23
	Guer Aike	38.384	31.702	6.576	106	17,3
Tierra del Fuego	Total Prov.	43.579	36.689	6.671	219	15,3
	Ushuaia	20.203	16.891	3.163	149	15,65
	Río Grande	23.363	19.790	3.508	65	15,1
Total Pais		13.835.751	11.317.507	2.494.618	23.626	18

Fuente: Elaboración propia según censales

5.2 Déficit cualitativo de vivienda

5.2.1 Viviendas deficitarias recuperables

Como se observa en la Tabla 9, las viviendas deficitarias recuperables han disminuido en ambas provincias y en el total del país. Santa Cruz muestra en su evolución un porcentaje mayor de este tipo de viviendas que T.d.F.

Tabla 9: Viviendas deficitarias recuperables

Tipo de Vivienda		Santa Cruz			Tierra del Fuego			Total del Pais		
		1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
Vivienda deficitaria recuper.	Casa Tipo B	12,38	9	5,4	4,8	4,4	3,9	16,5	15,2	12,3
	Piezas en Inquilinato	1,7	1,6	1,5	1,2	0,9	0,6	0,6	0,7	0,6
	Piezas en hotel o pens.	0,2	0,1	0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
	Total	14,28	10,7	6,9	6,2	5,5	4,6	17,2	16,1	13,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales

5.2.2 Hogares con hacinamiento por cuarto

Si bien el hacinamiento por cuarto que se puede observar en la actualidad es menor al de 1991 y 2001 tanto para Santa Cruz como para T.d.F. (Tabla 10), se destaca que son las únicas que muestran un aumento del índice de hacinamiento con respecto al censo de 2001 (En T.d.F de 1,8 a 2,4%, y en Santa Cruz de 3% a 3,6%).

Tabla 10: Hogares con hacinamiento por cuarto

	Santa Cruz			Tierra del Fuego			Total del Pais		
	1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010
Total de Hogares	42300	53825	81796	19274	27812	38956	8927289	10073625	12171675
Hogares c/ mas de 3 pers. por cuarto	2406	1597	2977	758	499	918	615533	481620	480914
	5,70%	2,96%	3,64%	3,90%	1,80%	2,36%	6,90%	4,78%	3,95%

Fuente: Elaboración propia según datos censales

5.2.3 Hogares que no poseen retrete

Los hogares que no poseen retrete (Tabla 11) han disminuido considerablemente tanto en Santa Cruz como en T.d.F. y en el total del país, no superando para ambas provincias el 2% en el último censo.

Tabla 11: Hogares que no poseen retrete

	Tierra del Fuego			Santa Cruz			Total del País		
	1991	2001	2010	1991	2001	2010	1991	2001	2010
Total Hogares	19274	27812	38956	42300	53825	81796	8927287	10073625	12171675
Hogares sin retrete	2794	1527	526	7282	4301	1514	1256851	1689798	316471
%	14,5	5,5	1,3	17,2	8	1,9	14	16,8	2,6

Fuente: Elaboración propia según datos censales

5.2.4 Acceso al agua potable

Si bien tanto T.d.F. como Santa Cruz presentan más de 12 puntos por encima de la media nacional, son las únicas dos provincias en las que disminuyó la cantidad de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red.

Tabla 12: Población en viviendas con disponibilidad de agua de red

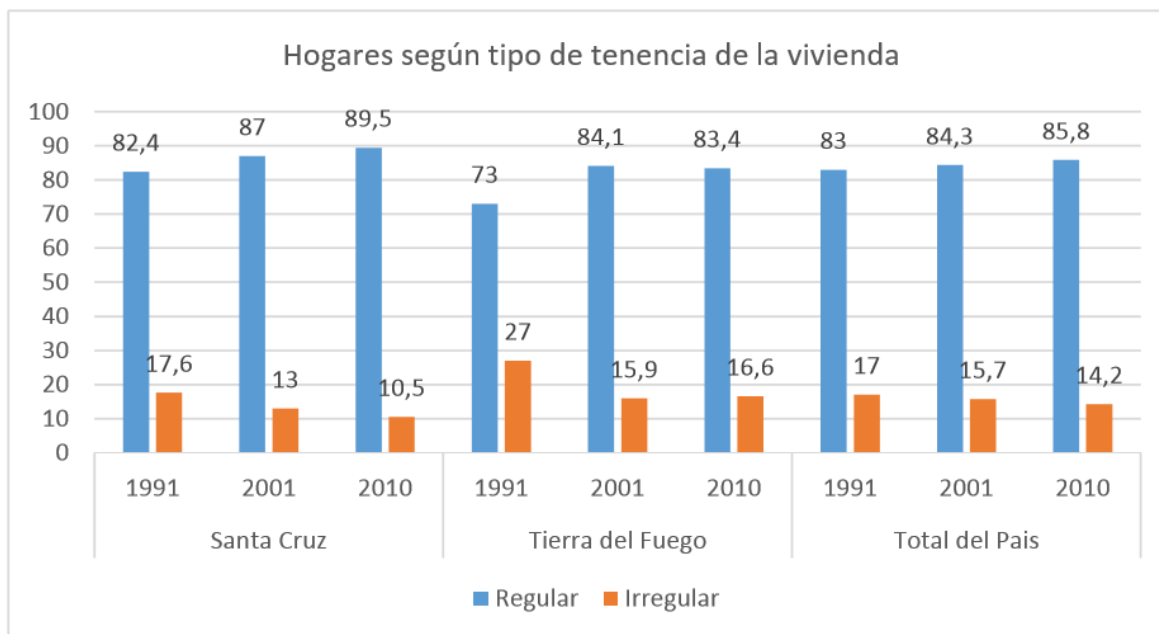
	2001 (%)	2010 (%)
Santa Cruz	98	97,9
Tierra del Fuego	97,3	94,6
Total País	78,4	82,6

Fuente: Elaboración propia según datos censales

5.3 Tenencia de la Vivienda

Analizamos la transgresión vinculada a la tenencia precaria de la propiedad., a través del Censo en lo que respecta al tipo de tenencia de la vivienda. La Figura 3 muestra la proporción de tenencia irregular. En la Figura 4, los “Propietarios de la Vivienda solamente” corresponden a aquellos casos en donde la vivienda se ha establecido de manera irregular sobre suelo no adquirido por la vía legal.

Figura 3: Hogares según tipo de tenencia de la vivienda

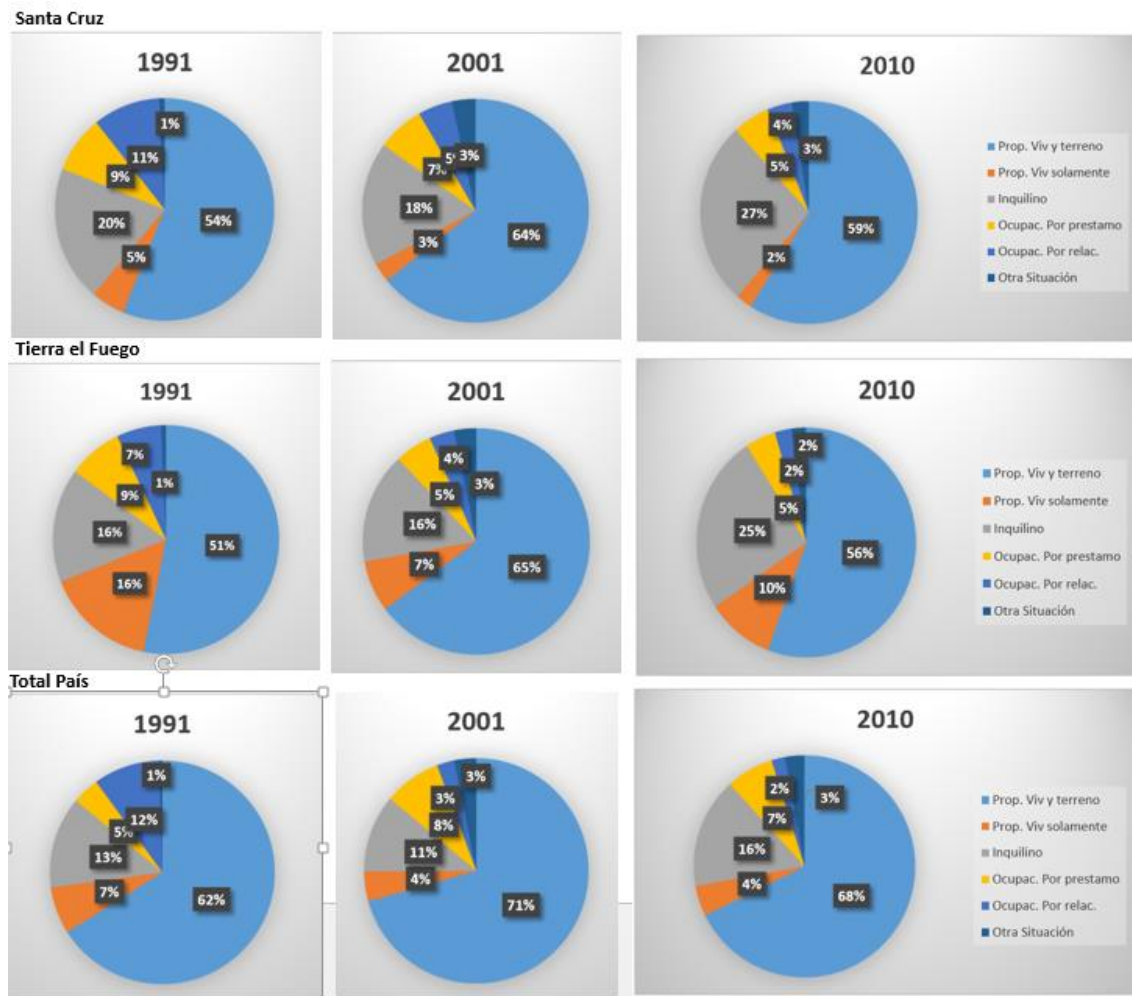


Fuente: Elaboración propia según datos censales

Con respecto al tipo de tenencia, T.d.F. muestra las peores condiciones del país: siendo la media nacional un 68,7% de propietarios de tierra y vivienda, el valor provincial es del 56,4%. Si bien tanto en el país como en la provincia la primera categoría de no propietarios la ocupan los inquilinos, T.d.F. se diferencia de la media nacional en que el segundo lugar le

corresponde a los propietarios de la vivienda solamente, cuestión vinculada a las situaciones de ocupación informal (sin acceso legal y seguro al suelo).

Figura 4: Proporciones de tipo de tenencia de la vivienda



Fuente: Elaboración propia

6. INFORMALIDAD URBANA EN SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO

Si bien es posible verificar situaciones de Informalidad en las dos Provincias durante los tres periodos estudiados, la misma ha adquirido diferentes características relacionada a la lógica con que distintos actores intervinieron en el proceso de expansión urbana de las ciudades.

En relación a la tenencia del suelo, para el caso T.d.F., la irregularidad significó durante la década del '80 la modalidad característica de acceso al hábitat (Chiari: 2014), debido a que el parque habitacional no creció en congruencia con el crecimiento poblacional, con una amplia franja de población que se asentó en terrenos fiscales. Los municipios adoptaron la política de reubicación de casillas y la creación de sectores de tránsito y espera. Hasta 1991 el Instituto Territorial de Vivienda construyó 4.900 unidades habitacionales. Sin embargo, para ese mismo año la cantidad de viviendas de ocupación irregular era del 27%.

Este período se caracteriza por una lógica Estatal de inacción en cuanto a la planificación del crecimiento de las ciudades, frente a la cual la lógica de la necesidad impulsó el crecimiento urbano espontáneo tanto en Ushuaia como en Río Grande, en algunos casos en zonas no aptas como riberas de arroyos o turbales. La acción del Estado se limitó a resolver las

situaciones urgentes o riesgosas de informalidad y a la elaboración de planes urbanos que no se concretaron.

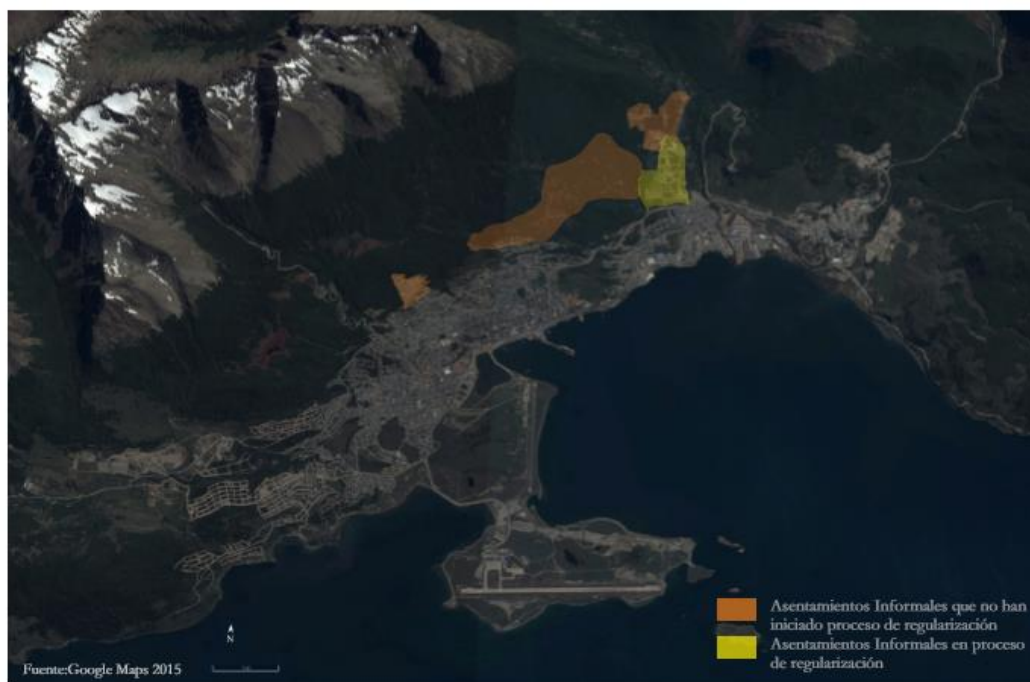
Durante la década del '90 (creación de la Provincia de T.d.F.), el Instituto Provincial de Vivienda realizó 5.000 viviendas entre 1991 y 2001, siguiendo la lógica de formalización de situaciones irregulares, lo cual se vio reflejado en la disminución de la informalidad. A nivel municipal la lógica siguió siendo la no planificación del crecimiento, cuestión acentuada por demoras de hasta 6 años en la sanción de las Cartas Orgánicas y por el traspaso de tierras fiscales provinciales, que dio pie a nuevas ocupaciones informales frente a la incertidumbre del dominio sobre las mismas. En este período ante la fuerte impronta de la lógica estatal provincial, la lógica de la necesidad disminuyó.

A partir de 2001 se observa un periodo de inacción estatal en materia de vivienda tanto provincial como municipal, que se prolongó hasta el año 2005 (Pérez: 2015). Se fomentó la construcción privada comenzando el auge de la especulación inmobiliaria hasta la actualidad. Frente a las nuevas migraciones, el mercado inmobiliario cobró un rol preponderante en la expansión urbana de la ciudad. Como resultado de este proceso y frente a la falta de respuestas urbano- habitacionales para contener a la nueva población (Pérez *et al*, 2014), amplios sectores no pudieron acceder al mercado formal de tierras (Jaramillo, 2009; Pérez *et al*, 2014), lo que llevó a un aumento de la informalidad urbana, a pesar de la reactivación económica (Reese 2006).

La informalidad se distingue de los períodos anteriores en que se constituyen asentamientos precarios generados de manera colectiva en zonas de riesgo (laderas arboladas de montaña) expuestas a altos riesgos de aludes y avalanchas, así como en zonas no urbanizables (turberas, zonas inundables), lo cual sumado a las inclemencias climáticas y poca accesibilidad generan una baja calidad de vida para su población. La Figura 5 muestra los actuales asentamientos informales ubicados en laderas de montaña al norte de Ushuaia.

En este contexto se genera un predominio de la lógica de la ganancia en la producción de ciudad y frente a ésta crece y se desarrolla la lógica de la necesidad.

Figura 5: Ciudad de Ushuaia, 2016.



Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

En la Figura 6 observamos los asentamientos ubicados en la márgen Sur de Río Grande. Su extensión y aislamiento respecto al resto de la ciudad detemrinan una situación de segregación socio-residencial, que se incrementa por los riesgos permanentes de inundaciones a los que se ven expuestos.

En el caso de Santa Cruz a partir de 1970 las migraciones desbordaron la capacidad habitacional y el Gobierno municipal habilitó tierras fiscales para dar solución a la demanda, sin embargo no se generó planificación por lo que la urbanización se dio de manera desordenada y en muchos casos carente de servicios (Cáceres: 2012). Identificamos una fuerte presencia del Estado provincial a partir de 1978, que se tradujo en la construcción de 8.200 viviendas y variadas obras de infraestructura.

El período 1991-2001 también incluyó una fuerte presencia del Estado Provincial en la construcción de viviendas, que en Río Gallegos fueron 2.000 unidades y diversas obras de infraestructura y equipamiento (IDUV: 2015) pero incidió a su vez la sociedad civil como actor fundamental, ya que la Provincia articuló la gran mayoría de los nuevos planes de vivienda con sindicatos y gremios de empleados del Estado.

Figura 6: Ciudad de Río Grande, 2016

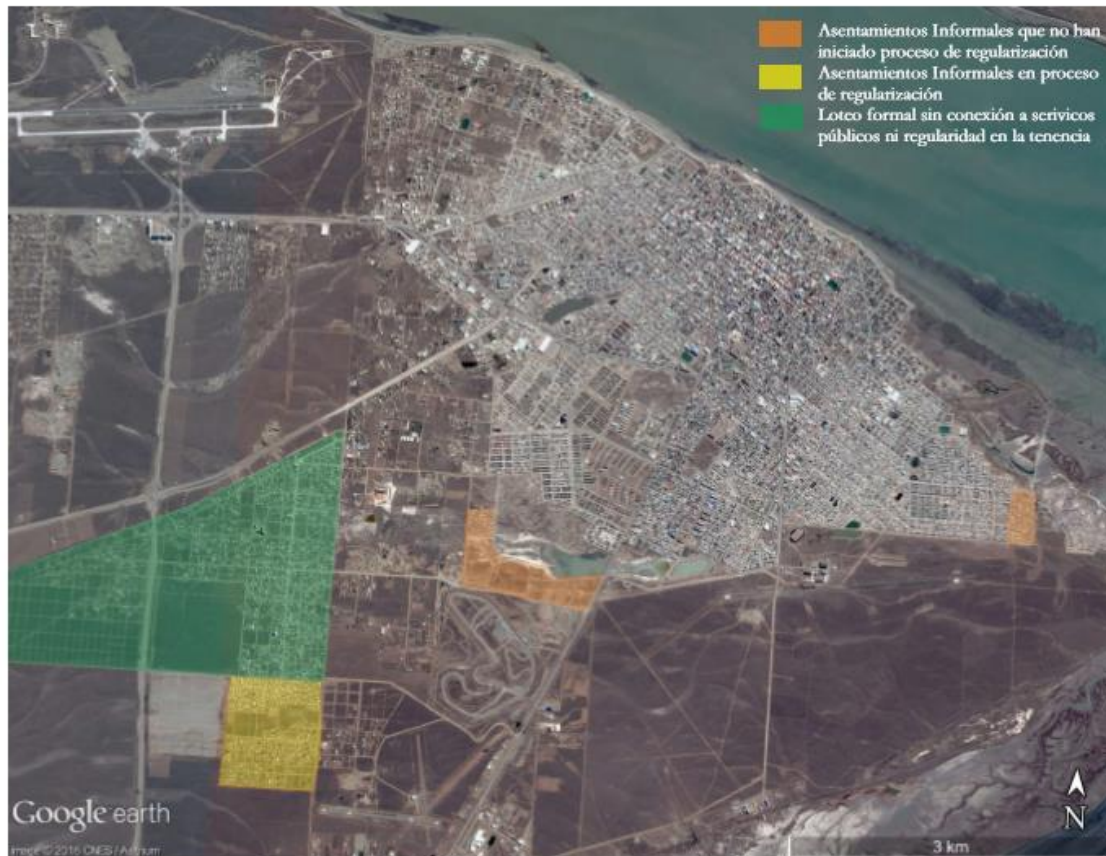


Fuente: Elaboración propia

En el último período también se produjo en Santa Cruz una nueva corriente migratoria, pero a diferencia de los períodos anteriores, el Municipio de Río Gallegos no contó con tierras fiscales disponibles para hacer frente a la nueva demanda. Se amplió el ejido incluyendo un loteo de 8.000 parcelas (se muestran en verde en la Figura 7), las cuales se constituyeron en situaciones informales debido a la dificultad en la provisión de servicios ya que ni el Municipio ni la Provincia asumieron la responsabilidad sobre ellos.

A partir de 2007, se produjeron los primeros asentamientos informales en los pocos vacíos no urbanizables disponibles como bordes de lagunas o un ex basural, todos de baja calidad ambiental (Figura 7). Si bien la acción estatal continuó predominando, la desarticulación permanente entre Provincia y Municipio sumado a la falta de planificación del crecimiento a largo plazo han dado por resultado un predominio de la lógica del mercado en la construcción de la ciudad y la aparición de la lógica de la necesidad en los nuevos asentamientos.

Figura 7: Ciudad de Río Gallegos, 2016.



Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

7. CONCLUSIONES

En las ciudades intermedias de la Patagonia Austral existe una relación directa entre las políticas de desarrollo regional, y la falta de adecuada respuesta estatal en la planificación urbana ante los fuertes flujos migratorios derivados de las mismas, lo cual devino en un crecimiento de la informalidad, en la fragmentación de la estructura urbana y en la segregación socio-residencial. En esta región, la dificultad en el acceso al hábitat digno de un alto porcentaje de la sociedad no está directamente vinculada a situaciones de pobreza estructural, ya que los índices de ocupación, educación y salud son los más altos del país. Sin embargo, analizando los indicadores relacionados con la cuestión habitacional, es posible verificar que el déficit es también el mayor a nivel nacional, de lo cual se desprende que la problemática de la informalidad está vinculada a otros factores. En este sentido, la especulación sobre el valor de la vivienda y cierto tipo de políticas habitacionales que favorecen los procesos de mercantilización de la misma, no han dejado otra alternativa a amplios sectores sociales más que la ocupación ilegal de tierra.

La informalidad aquí se ha dado entonces como resultado de la ineficiencia de actores estatales frente a la demanda habitacional de los nuevos pobladores, generando por un lado la especulación del sector privado sobre el valor de la tierra y la vivienda, y por otro el crecimiento de la ocupación irregular de terrenos por parte de quienes contando o no con recursos, no encuentran otra alternativa que la ocupación ilegal de terrenos para satisfacer sus necesidades habitacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo Pedro (2003). “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal” *Ciudad y Territorios: estudios territoriales*, Vol XXXV, p. 136-137, Ministerio de Fomento, España
- Cáceres, A. (2012). “Crecimiento urbano de la ciudad de Río Gallegos Patagonia Austral. Argentina”. (1885 - 2010). En: *Sem. de Inv. Herramientas para la inv. científica en Geografía*. UNPA, Río Gallegos.
- Chiari, Mario. 2014. “Problemática ecológico-política de la ciudad de Ushuaia en el período 1991-2011”. Ushuaia: Ushuaia Libros.
- Clichevsky, N. 2000. “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”. Chile: CEPAL. Naciones Unidas. *Manual Medio Ambiente y Desarrollo* N° 28.
- Clichevsky, N. (2009). “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. En: *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 14, N° 1, pp. 63-88.
- Gallinati y Gavazzo, 2013. Migración y déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. En: *Argumentos: Revista de crítica social*. Vol. 15, pp 176- 202.
- Herzer Hilda. (1994). “Modelo teórico-conceptual para la gestión urb. en ciudades medianas de Am. Lat”. Chile: LC/R.1407 CEPAL/ CNUAH, 50pp.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2012). “Censo Nacional de población, Hogares y vivienda”: 1991, 2001 y 2010. En Argentina. www.indec.gov.ar. (Fecha: 20/05/2016)
- Jaramillo, Manuel. (2008). “Reflexiones sobre la Informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina”. En: *Revista Territorios*, N° 18-19, pp. 11-53.
- Mastrocello, (2008). *La Economía del Fin del Mundo*. Buenos Aires: Editorial del los Cuatro Vientos
- ONU Hábitat, (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe. Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. "Recuperado de:" <http://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Pérez, Verónica/ Martínez, Ayelén. 2014. “Habitar nuestro suelo”. En *Revista Sociedad Fuegoquina*, N° 3, pp. 4-12.
- Pradilla Cobos Emilio. (2014). “La ciudad capitalista en el patrón de acumulación neoliberal de América Latina.” En: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf>
- Reese, E. (2006). “La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina”. En *Revista Medioambiente y Urbanización*. Versión Digital.
- Schweitzer, A. (2008). “Desarrollo territorial y ajuste espacial. La difícil relación entre políticas públicas y planificación privada en el norte de Santa Cruz”. *Revista de Estudios regionales y mercados de trabajo*, N° 4, pp 201-216