

Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Publicación científica de carácter semestral

Año 12 - Número 14 - Enero de 2019 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

Urbanización y horticultura en la Patagonia Austral. Dinámica de las transformaciones en la ciudad de Ushuaia

Urbanization and horticulture in Austral Patagonia. Dynamics of transformations in the city of Ushuaia

Celeste Molpeceres^{*}

CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina.

Emiliano Spontón[♥]

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Argentina.

Enrique Livraghi[^]

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Argentina.

Correo electrónico: mcmolpeceres@yahoo.com.ar

Correo electrónico: sponton.emiliano@inta.gob.ar

Correo electrónico: livraghi.enrique@inta.gob.ar

^{*} Lic. en Relaciones Internacionales. Magister en Agroeconomía. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

[♥] Lic. en Desarrollo Local. Magister en Procesos Locales de Desarrollo Rural. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

[^] Ingeniero Agrónomo. Magister en Estudios Sociales Agrarios. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).



Urbanización y horticultura en la Patagonia Austral. Dinámica de las transformaciones en la ciudad de Ushuaia

Urbanization and horticulture in Austral Patagonia. Dynamics of transformations in the city of Ushuaia

Celeste Molpeceres♦
Emiliano Spontón♦♦
Enrique Livraghi♦♦♦

Recibido: 19 de abril de 2018

Aceptado: 4 de septiembre de 2018

Resumen

Tierra del Fuego, ubicada en la Isla Grande de Tierra del Fuego, ha sido escenario de constantes transformaciones territoriales desde la década de 1970 en consonancia con la implementación de regulaciones a nivel nacional de promoción industrial en la Isla, proceso que posteriormente da lugar a la provincialización del territorio hacia los años '90. A lo largo del período comprendido entre 1970 y la actualidad, en el caso de Ushuaia, capital de la provincia, se presentan controversias en torno a los cambios en el uso del suelo, entre la urbanización y la producción hortícola. Conforme el incremento poblacional, la ciudad crece, y los espacios destinados a las huertas urbanas se ven modificados. Partiendo de estudios antecedentes, el presente artículo pretende de-construir, desde una perspectiva socio-técnica, la trayectoria de las transformaciones territoriales en Ushuaia desde la sanción de la Ley de Promoción Económica 19640/72 hasta la actualidad (1972-2018), focalizando en los espacios destinados a la producción hortícola. Entre los resultados preliminares se encuentra la escasa planificación estratégica frente al crecimiento urbano que afecta la sustentabilidad de la ciudad y de la actividad hortícola. Asimismo, emergen tensiones entre los objetivos e intereses de los distintos actores en juego, dando lugar a constantes modificaciones de las regulaciones locales.

Palabras clave: expansión urbana - regulaciones – políticas públicas - horticultura periurbana - sustentabilidad urbana

Abstract

Tierra del Fuego, located in Isla Grande de Tierra del Fuego, has been scene of constant territorial transformations since the 1970s in line with the implementation of national regulations of industrial promotion on the island, a process that subsequently leads to the provincialization of the territory in the 1990s. Throughout the period between 1970 and the present, in the case of

♦ Lic. en Relaciones Internacionales. Magister en Agroeconomía. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). mcmolpeceres@yahoo.com.ar

♦♦ Lic. en Desarrollo Local. Magister en Procesos Locales de Desarrollo Rural. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). sponton.emiliano@inta.gob.ar

♦♦♦ Ingeniero Agrónomo. Magister en Estudios Sociales Agrarios. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). livraghi.enrique@inta.gob.ar



Ushuaia, capital of the province, there have been controversies surrounding changes in land use, between urbanization and horticultural production. As the population increases, the city grows, and the spaces destined to the urban gardens are modified. Based on previous studies, this article aims at deconstructing, from a socio-technical perspective, the trajectory of territorial transformations in Ushuaia since the enactment of the Law of Economic Promotion 19640/72 to the present (1972-2018), focusing on the spaces destined to horticultural production. Among the preliminary results is the scarce strategic planning in front of the urban growth that affects the sustainability of the city and the horticultural activity. Also, tensions emerge from the objectives and interests of the different actors at stake, leading to constant changes in local regulations.

Key words: urban expansion - regulations - public policies - peri-urban horticulture- urban sustainability



Introducción

Tierra del Fuego, ubicada en la Isla Grande de Tierra del Fuego, ha sido escenario de constantes transformaciones territoriales a partir de la década de 1970 en consonancia con la implementación de regulaciones a nivel nacional de promoción industrial en la Isla, proceso que posteriormente da lugar a la provincialización del territorio hacia los años '90.

Para el caso de Ushuaia -capital de la provincia- de la mano de la expansión de la ciudad en las últimas décadas, emergen tensiones expresadas en las dimensiones económica, social, ambiental y político-institucional. Tal crecimiento es producto de un conjunto de procesos que van desde la industrialización y la migración de trabajadores, a la institucionalización de la Provincia y el crecimiento del empleo público, que conllevan a una creciente demanda de tierra, crecimiento urbano sin planificación, conformación de asentamientos irregulares y de servicios informales, afectando la sustentabilidad de la ciudad. Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible enunciados por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, el número 11 refiere a las ciudades sustentables como aquellas que brindan oportunidades para sus habitantes, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte e inclusión ciudadana.

Particularmente, a lo largo del período comprendido entre 1970 y la actualidad, se presentan controversias en torno a los cambios en el uso del suelo, entre la urbanización y la producción hortícola que tienden a excluir a determinados sectores. Conforme el crecimiento urbanístico, los espacios destinados a las huertas urbanas se ven modificados y con ello también las pautas de consumo. De esta forma, es significativo evaluar la sostenibilidad en las ciudades en estrecha relación con las actividades que allí se desarrollan.

Partiendo de estudios antecedentes [Molpeceres 2017, Molpeceres *et al.* 2018], el presente artículo pretende de-construir, desde una perspectiva socio-técnica, la trayectoria de las transformaciones territoriales en Ushuaia desde la sanción de la Ley de Promoción Económica 19640/72 hasta la actualidad, focalizando en la modificación de los espacios destinados a la producción hortícola.



De esta forma, la investigación explora los cambios en la ciudad entre los años '70 y la actualidad, haciendo hincapié en la actividad hortícola, escenario donde emergen tensiones y conflictos respecto a los usos del suelo entre quienes desarrollan la actividad para autoconsumo o comercial y quienes motorizan el mercado de nuevos espacios residenciales. El período bajo estudio se divide en esta investigación en tres etapas para su análisis, considerando los distintos estadios de formación de la ciudad.

Entre los resultados preliminares se encuentra la escasa planificación estratégica frente al crecimiento urbano que afecta, además, la sustentabilidad de la actividad hortícola. Asimismo, emergen tensiones en los objetivos e intereses de los distintos actores en juego (pobladores, gobierno y productores locales -hortícolas y forestales) dando lugar a constantes modificaciones de las regulaciones locales que, en este sentido, alcanzan un bajo nivel de cumplimiento.

En este marco, el concepto de sustentabilidad resulta útil para analizar los procesos de crecimiento urbano sin planificación, que tienden a agravar otros problemas tales como la contaminación, el inadecuado suministro de servicios esenciales o la segregación socioespacial [Echebarría Miguel y Aguado Moralejo 2003]. En este punto, es necesario considerar no sólo la ciudad, sino también su entorno, ya que, de acuerdo con Mori y Christodoulou [2012], el hombre sigue siendo dependiente del medio ambiente, más allá de los procesos de urbanización acelerada.

Perspectiva teórico – metodológica

En función de lo expuesto, esta investigación parte del enfoque socio-técnico [Bijker 1995, Thomas 2008], en el marco de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología (ESCyT), que postulan que las tecnologías son construidas socialmente y las sociedades son construidas tecnológicamente. Este enfoque permite la reconstrucción analítica de las complejas relaciones entre usuarios y herramientas, actores y producciones, instituciones y sistemas tecno-productivos. Es decir, el análisis socio-técnico facilita (des)construir la interrelación entre lo social y lo tecnológico, buscando superar las posiciones deterministas y lineales tanto sociales como tecnológicas.



Asimismo, como herramienta de análisis teórico, se rescatan las nociones descriptas por Hardoy y Schaedel [1969] y Reese [2006] y analizadas por Garay [1999], Reese [2006] y Zulaica y Ferraro [2010]: expansión, consolidación y densificación, para establecer una periodización del proceso bajo estudio. Estos conceptos han sido previamente aplicados al caso bajo estudio por Molpeceres [2017] y Molpeceres *et al.* [2018].

En esta investigación, se re-construyen en cada una de estas etapas los problemas y soluciones que los actores “gobierno” y “pobladores” identifican en torno a la transformación del territorio. Estas problematizaciones son vistas en términos de construcciones sociotécnicas. Las relaciones problema - solución planteadas por los actores condicionan el conjunto de prácticas socio-institucionales.

A su vez, para abordar el análisis de sustentabilidad, rompiendo con análisis lineales, resulta importante, siguiendo a Gasparatos *et al.* [2008]: (i) integrar aspectos económicos, ambientales, sociales e institucionales y considerar sus interdependencias; (ii) evaluar las consecuencias de las acciones presentes en el futuro; (iii) considerar la existencia de incertidumbre sobre el resultado de ciertas acciones; (iv) involucrar al público y (v) considerar la equidad intrageneracional e intergeneracional.

Los conceptos teóricos expuestos no constituyen un conjunto cerrado dado que la integración y complementariedad de conceptos de distintas matrices disciplinares implica la construcción de un marco analítico amplio y abierto.

Para alcanzar el objetivo propuesto, en primer lugar, se analizaron planos de la ciudad entre los años 1970 y 2017. Los planos se obtuvieron de la Secretaría de Hábitat y Desarrollo Territorial de la municipalidad de Ushuaia. Al mismo tiempo, fotografías de la zona otorgadas por antiguos pobladores y funcionarios, permiten dar cuenta de las transformaciones en la ciudad.

En segundo lugar, se recopiló, sistematizó y analizó la información científico - técnica disponible en torno a la cuestión a la vez que se revisó el marco legal referido al fomento de la actividad industrial en la zona, regulación de la actividad forestal y cuestiones de ordenamiento territorial. Asimismo, se realizó un seguimiento de las noticias referidas al tema en diarios y revistas especializadas desde 1990 a la fecha, particularmente en los medios masivos de comunicación de la ciudad y a nivel nacional.



Por último, se generó información primaria a través de entrevistas exploratorias a vecinos, productores y técnicos a quienes se indagó sobre los cambios en la ciudad. A partir de estas fuentes se construyó una primera aproximación a las interrelaciones existentes en el proceso.

Área de estudio

La ciudad de Ushuaia, capital de la provincia de Tierra del Fuego (Figura 1), cuenta con una superficie 9.390 km² y una población estimada de 74365 habitantes al 2015.¹

El territorio, con una temperatura media anual de 5,7°C, presenta un relieve irregular, caracterizado por valles glaciarios, turberas milenarias, sierras y hondonadas.

Figura 1: Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina



Fuente: Molpeceres 2017

Bordeando la ciudad, de manera irregular se ubica el bosque nativo, formado principalmente por las especies lenga (*Nothofagus pumilio*), guindo (*Nothofagus betuloides*) y ñire (*Nothofagus antártica*) [Collado 2001]. Por otro lado, hacia el interior

¹ De acuerdo al informe estadístico, de la Secretaría de Turismo, Departamento Estadísticas y Econometría de la municipalidad de Ushuaia.



de la misma, existe un escaso número de huertas urbanas, que en general se caracterizan por ser de tamaño inferior a una hectárea, contar con mano de obra familiar, al tiempo que productores cuentan con ingresos extraprediales para subsistir. Al 2018, esta producción abastece el 1% del total de hortalizas consumidas en la ciudad durante la temporada de verano.

Dinámica de las transformaciones territoriales en Ushuaia

Expansión (1972 – 1991)

Esta primera etapa se caracteriza, en general, por el incremento de la superficie “urbana” sobre la “rural”, mediante las subdivisiones del terreno tanto catastrales como, de hecho, que dan lugar fraccionamiento de la tierra.

A comienzos de los años '70, convergen las preocupaciones geopolíticas del gobierno nacional respecto a las relaciones fronterizas entre Argentina y Chile y el escaso volumen ocupacional de argentinos en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con las intenciones de dar un último impulso al ya agotado modelo de industrialización y generar dinamismo en la economía. Así, en 1972 el gobierno de facto promulgó la ley 19640,² creando el área aduanera especial, con beneficios fiscales para las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la jurisdicción fueguina.

Concomitantemente, en este período Argentina asiste a la transición de la televisión en blanco y negro a la de color. En ese marco, de acuerdo con Mastroscello [2008], algunos grupos empresarios nacionales encuentran en el régimen de Tierra del Fuego una posibilidad para eludir la amenaza de la competencia importada, por lo que acudieron a la isla para instalar sus plantas, importar los insumos sin pagar aranceles, y producir aparatos destinados al mercado nacional. La coyuntura les permitió colocar sus productos en “el norte” del país a precios competitivos con los de los bienes importados. La radicación de fábricas sería el inicio del cambio en la estructura productiva de Ushuaia, con predominio del sector primario hasta entonces. Este cambio trajo también aparejado

² En 1974 esta ley fue ratificada por el Congreso Nacional.



un incremento poblacional en la zona y con ello, crecimiento urbano carente de planificación estratégica. La cuestión fue regulada con posterioridad.

Así, no sólo, a posteriori del impulso migratorio a la Isla, el Concejo Municipal de Ushuaia aprueba por primera vez el código de urbanismo con la intención de ordenar la expansión de la ciudad, mediante Ordenanza N° 71/75, sino también dicha regulación comienza a ser modificada a partir del año 1977 -mediante ordenanza 96-, para incorporar nuevas zonas al “área urbana”. Esta situación, denota desde sus inicios una legislación laxa con escaso nivel de cumplimiento.

Seguidamente, frente a estos cambios en Ushuaia, el gobierno nacional propicia procesos de institucionalización. En este sentido, a inicios de los años '80 se crea una entidad financiera oficial, inicialmente denominada “Banco del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”,³ concebida, según Mastroscello [2008], como una herramienta para captar el ahorro regional y volcarlo en el mercado local.

Simultáneamente, mediante la Ley 326/82 con el objetivo de legitimar y sostener nuevas instituciones locales se crea el fondo permanente de apoyo a los bomberos voluntarios del Territorio Nacional. Al mismo tiempo, se inauguran nuevos barrios, como el Solier y se construyen obras públicas destinadas al esparcimiento de los pobladores, ejemplo de ello es la pileta cubierta. Aerolíneas Argentinas también inaugura una nueva filial en el territorio tendiente a facilitar la conectividad de la isla con el resto del país.

Las constantes transformaciones en la ciudad y el creciente interés del sector inmobiliario en la zona, convergen en una nueva modificación al Código de Planeamiento, mediante ordenanza 166/83 que crea el Consejo de Asesoramiento del Código de Planeamiento, integrado por representantes de los rubros: arquitectura, agrimensura, construcción, turismo y comercio. Seguidamente, mediante ordenanza 169/83 se reduce el espacio de vereda en la zona céntrica de la ciudad, ampliando la capacidad de ocupación del terreno. De lo cual se desprenden objetivos e intereses de corte inmobiliario y comercial en los decisores de la planificación de la ciudad.

El período comprendido entre 1980 y 1991 tuvo el mayor incremento poblacional en Tierra del Fuego desde la promulgación de la ley de promoción industrial. Así lo señalan

³ En 1993, luego de la provincialización de Tierra del Fuego, la entidad cambia su nombre por “Banco de Tierra del Fuego”, mediante Ley Provincial 107/93.



Hermida *et al.* [2016] al contrastar la media nacional con la local (Tabla 1). Carpinetti [2009] agrega que el crecimiento no se debió sólo a las migraciones internas, sino también a que la tasa de natalidad experimentó un paulatino ascenso, proceso conjugado con la disminución de la mortalidad que operaba desde la década de 1950.

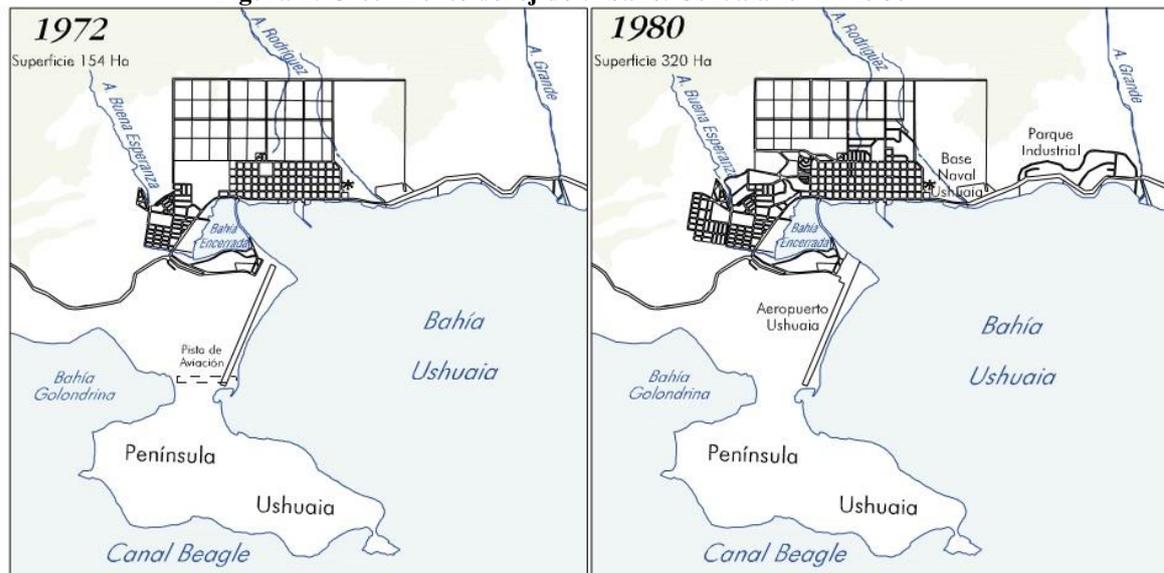
Tabla 1. Tasa de crecimiento medio anual de acuerdo con una función geométrica según jurisdicciones seleccionadas. Total del país y provincia de Tierra del Fuego. Años 1970,1980, 1991, 2001 y 2010

	1970-1980	1980-1991	1991-2001	2001-2010
Total del país	18,1	14,7	10,1	11,4
Tierra del Fuego	73	92,1	36,5	26

Fuente: Molpeceres 2017

En el escenario de continua expansión poblacional y de inversiones privadas, resultó escaso el tiempo y la organización para ordenar el territorio y planificar asentamientos, para regular el uso del suelo, y programar y concretar la provisión de servicios básicos. De este modo, en palabras de Landriscini [2017], Estado y mercado, familias y empresas, con distintas aspiraciones, estrategias y poderes, confluyeron simultánea y desordenadamente en la presión por el uso del suelo urbano (Figura 2).

Figura 2: Crecimiento del ejido urbano. Ushuaia 1972 - 1980



Fuente: Subsecretaría de Planeamiento y Gestión del Espacio Urbano, Municipalidad de la ciudad de Ushuaia



En este marco, la trama urbana estaba conformada mayoritariamente por viviendas unifamiliares, rodeadas por espacios de mayor tamaño destinados a la autoproducción de hortalizas y algunas frutas. Esta situación fue alentada, en parte por la imposibilidad de comprarlas a terceros, dado que la isla no era abastecida con este tipo de productos provenientes del continente debido a su costo de transporte. Si bien, algunas frutas y verduras llegaban a la ciudad mediante barcos, su frecuencia no era regular, al tiempo que los precios resultaban elevados, dada su escasez. Por otro lado, existía en los pobladores una lógica de “aprovechar” el espacio disponible (Fotografía 1).

Fotografía 1: ciudad de Ushuaia en la etapa de expansión



Fuente: antiguo poblador de Ushuaia

A comienzos de los años '70, casi la totalidad de las verduras consumidas por los pobladores eran producidas en la zona. Los cultivos eran realizados a campo y según los registros fotográficos de la zona (Fotografía 2) había una amplia variedad de cultivos desde verduras de hoja, como repollo, lechuga, acelga, hasta zanahoria, tomate, y coliflor. Asimismo, el cultivo de papa resultaba bastante frecuente. En general, en torno a las huertas se ubicaban plantas de corinto, casis, frutilla silvestre y calafate que, al tiempo de



servir de reparo para las huertas (Fotografía 3), proveían de fruta fina fresca a los pobladores,⁴ como señala un productor hortícola de la ciudad:

Todo estaba lleno de huertas con casis, frutillas, grosellas. Todo el mundo tenía, ni siquiera estaba cercado. La frambuesa era medio plaga, estaba lleno de predios así. Mi actual suegro tenía su quinta en plena San Martín, donde ahora está el Hard Rock (Raúl, Ushuaia 19/07/2017).

Al mismo tiempo, Vater *et al.* [2014] añaden que diversos organismos del Estado promovieron cambios tecnológicos para la producción hortícola, como ensayos de diversificación productiva bajo cubierta con el objeto de promover la producción de verduras frescas, a las que no se podía acceder en el mercado por cuestiones de logística.

Fotografía 2: huertas urbanas en Ushuaia en la etapa de expansión, frente al canal Beagle

Fuente: antiguo poblador de Ushuaia



Con el mismo objetivo, y con la intención de fortalecer la producción y nuclear a los productores, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) propuso al gobierno la delimitación de zonas potencialmente productivas, aptas para la producción frutihortícola en la isla. En el caso de Ushuaia, el área de producción serían los márgenes del Río Pipo. Sin

⁴ El territorio de Tierra del Fuego cuenta desde 1959 con la presencia de INTA, en el actual territorio de Río Grande. Agencia de Extensión unipersonal.



embargo, el plan no llegó a implementarse debido al cambio de destino en el uso del suelo, que dieron lugar a procesos de urbanización de la zona propuesta, subsistiendo sólo algunos pequeños emprendimientos hortícolas y de granja.

De modo simultáneo, con intenciones de generar un espacio para el desarrollo de diferentes emprendimientos productivos, autoridades locales realizaron un loteo en una zona próxima a Ushuaia, el Valle de Andorra, y se otorgaron adjudicaciones con este destino. No obstante, Vater *et al.* [2014] señalan que tampoco este proyecto logró implementarse, deviniendo en una zona de ocupaciones irregulares. Para los autores, el proceso de expansión urbana condujo a que esos espacios no pudieran competir entre el valor de la producción y las perspectivas inmobiliarias de su uso, razón por la cual la producción en huertas domésticas/familiares es cada vez menor.

Fotografía 3: huertas en torno a las viviendas en la trama urbana de Ushuaia



Fuente: antiguo poblador de Ushuaia

En este marco, asimismo, se favorece el tráfico de camiones hacia y desde la isla con el objeto de transportar insumos para las fábricas. Dado que este tipo de transporte contaba, en muchos casos, con espacio de carga vacío, emerge la intención de algunos sectores por



unitizar cargas y “rellenar huecos” con frutas, verduras y otros alimentos difíciles de conseguir con asiduidad en aquel entonces. Esta situación dio impulso a la aparición de los primeros mercados y con ello, la oferta más diversificada de bienes para la creciente población. Así lo recuerda un antiguo poblador de la zona:

(...) entonces el transporte de camiones del norte acá, pasa a tener unas posibilidades que eran increíbles. Era impensable en ese momento que vos mandes a pedir un camión de tomates. Antes, a veces llegaba el barco, y traía manzanas una vez cada 6 meses, y la manzana desaparecía. Entonces se empieza a hacer posible el comercio donde vos sabes que vas a ir y podés conseguir manzanas (Máximo, Ushuaia 17/07/2017).

En esta etapa confluye, por un lado, el incremento en la demanda habitacional dado por la creciente migración interna, con la posibilidad de los pobladores de comprar alimentos con cierta regularidad, dando lugar al loteo de las hasta entonces áreas productivas para su posterior edificación. En palabras de Topalov [1979: 175]: “no habrá venta ni cambio de uso del terreno mientras la sobreganancia del nuevo uso no sea superior a la sobreganancia del uso anterior”.

En este proceso de urbanización sobre suelo productivo, de acuerdo con Zulaica y Ferraro [2010], el sector inmobiliario, regido por la conducta especulativa que caracteriza la racionalidad dominante, adquiere suma relevancia en la transformación. Durante esta etapa, la infraestructura de servicios y red vial integrada comienza a delinearse, pero sin lograr dar respuesta a la complejidad que presupone la vida de la ciudad.

Consolidación (1990 – 2000)

La consolidación de la trama urbana viene de la mano de las diferentes intervenciones que se suceden en el tiempo, especialmente, la construcción y/o expansión por parte del Estado del conjunto de infraestructuras y servicios, como agua corriente, cloacas, pavimento e iluminación [Zulaica y Ferraro 2010, Zulaica *et al.* 2012].

Dado el crecimiento poblacional, urbanístico y económico, no sólo de Ushuaia, sino también del resto de las ciudades de la Isla, a inicios del año 1990, el poder legislativo



nacional aprobó la provincialización del hasta entonces territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, mediante la sanción de la Ley 23775.

Pese al estado de desarrollo del territorio al momento, en su Constitución Provincial, los legisladores resaltan la importancia de la participación de distintos actores para planificar estratégicamente la nueva Provincia. Mediante el artículo 75, proponen que el desarrollo provincial contemple los intereses locales, regionales y nacionales con participación en el proceso decisorio de universidades, centros de estudio, al tiempo que alienta la participación ciudadana. Entonces, nuevamente se propone regular a posteriori.

Conforme la institucionalización del gobierno provincial, se generaron nuevos puestos de trabajo en la administración pública, infraestructura y servicios, alentando la llegada de nuevos pobladores, y con ello dando un nuevo impulso a la urbanización. Al tiempo, el flujo migratorio no solamente superó la disponibilidad habitacional existente, sino que puso en evidencia la ineficacia del aparato estatal para definir y aplicar una planificación urbana estratégica. A partir de entonces, la lista de excepciones al código de planeamiento urbano se incrementa año a año para permitir la construcción de nuevas edificaciones.⁵ La expansión dio lugar a un escenario complejo de controversias, en tiempos en que el Estado provincial carecía de suficientes recursos propios para atender las múltiples necesidades.

Entonces, para mediados de los años '90 la configuración de la ciudad había tenido grandes transformaciones. Ligado a ello, en general los pobladores comienzan a cambiar sus ocupaciones, como lo recuerda un funcionario público y viejo poblador:

Los viejos pobladores hacen un giro, de andar lidiando con animales, ganado que lo tenés que salir a buscar en plena nevada, y en invierno no sabían cómo mantenerlo vivo, empiezan a vender chapa, uno empieza a vender materiales, otro empieza a vender autos, otro abre una ferretería, porque de repente te convenía eso. Y la comida la empiezan a traer del norte, que tenés condiciones que son incomparables (Máximo, Ushuaia 17/07/2017).

⁵ En 1991 el número de excepciones asciende a 61, 42 al año siguiente, 85 en 1993 y 87 en 1994.



En un marco de especulación por la tierra, continúa la lógica de expansión desordenada de barrios y asentamientos carentes, en su mayoría, de redes de agua potable, gas, electricidad y vías de comunicación.

Concomitantemente, la reestructuración económica a nivel nacional de los años '90, ante un contexto económico global de reducción generalizada de aranceles y apertura comercial contribuyó a que la industria local pierda sus principales ventajas competitivas. La recesión económica de la segunda mitad de la década se hace sentir en Tierra del Fuego. En Ushuaia en particular, la actividad industrial se vio afectada por la reducción en el consumo, debiéndose limitar los niveles de producción ante la dificultad de su ubicación en el continente. Asimismo, la incorporación de nuevas tecnologías y mejoras en los procesos de trabajo, ayudaron al desplazamiento de mano de obra industrial.

Al tiempo, se redujo la llegada de inmigrantes a la isla. Así, en el período 1991 – 2000 la tasa de crecimiento poblacional se redujo un 60% en relación a la década anterior (Tabla 1). En este sentido, mermó también el crecimiento de la ciudad respecto a nuevas edificaciones. Con ello, también se redujeron los “parches regulatorios” para ordenar el crecimiento de la urbe. Así, entre los años 1995 y 1999 el número de excepciones al código de planeamiento urbano es de 36, en contraposición a las casi 300 de la primera mitad de la década.

En esta etapa, y frente al avance de la urbanización sobre suelo productivo, las posibilidades de cultivar se reducen. Muestra de ello es la excepción al pago de derechos de construcción, impuestos municipales e inmobiliarios para la construcción de viveros de uso familiar (superficie inferior a 150 m²) que ofrece el gobierno municipal frente al reclamo de vecinos.⁶

Un funcionario público, hace referencia a este cambio en el uso del suelo en la ciudad:

Para mí el cambio drástico en la matriz productiva y en la concepción de la tierra se da a partir del 85, se consolida en el '90 y del '90 a esta parte cambia totalmente. Ushuaia pasa de ser un pueblo, donde se conocía todo el mundo, con una economía muy básica, muy de tipo primaria y la huerta para autoproducir algunas cosas, el ruibarbo, la papa, frutilla, casis, frambuesa, repollo. Eso era bastante común, y viene

⁶ Ordenanza Municipal 733/90.



la época industrial, donde llega una gran cantidad de gente y cambia todo (Máximo, Ushuaia 17/07/2017).

De acuerdo a datos relevados en las entrevistas realizadas y de los planos donde se observa el crecimiento de la ciudad, a inicios de los años '90 el número de productores que contaba con un excedente para comercializar ascendía a 25. De acuerdo a un productor y antiguo poblador, para aquel entonces era notoria la reducción en el número de huertas en la ciudad, significando el problema como de abastecimiento de materiales para construir invernadero:

Con la nevada del '95 se cayeron casi todos los invernaderos y no se podía comprar nylon y tirantes para volverlos a armar. Era muy difícil conseguir los materiales. Teníamos algo acopiado y algunos armamos con eso, pero otros no y se empezó a producir cada vez menos ahí (Raúl, Ushuaia 19/07/2017).

En este momento, pese a la reducción del número de huertas en Ushuaia, a nivel nacional las políticas públicas de apoyo a las pequeñas producciones y emprendimientos familiares,⁷ propician el flujo de capitales para que la recién inaugurada Agencia de Extensión Rural (AER) INTA Ushuaia, conforma un grupo de horticultores con el objeto de apoyarlos técnica y económicamente para producir. Este grupo, que inició sus actividades en la producción hortícola bajo cubierta con destino comercial entre 1995 y 1996, se disolvió hacia fines de esta etapa, pero la actividad persistió entre algunos de sus miembros a la vez que se generaron nuevas formas de organización de los mismos [Vater *et al.* 2014]. Respecto a esta experiencia, algunos productores miembros del programa de cambio rural recuerdan “entre el '97 y el '98 fuimos como asociación a vender a La Anónima 3500 kg. Pero el consumo nos superó”.

De este grupo se conformó la Asociación Fueguina de Productores Frutihortícolas de Tierra del Fuego, integrada por productores de Tolhuin, Río Grande y Ushuaia, en 1998 en un proyecto conjunto del INTA y de la Provincia. Sin embargo, también esa forma de asociativismo de productores hortícolas guiada también se disolvió y muchos de sus

⁷ El programa Cambio Rural fue creado en 1993 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, con el objetivo de brindar asistencia técnica y financiera a pequeños productores.



miembros conformaron la Cooperativa Agropecuaria y Agroturística de Tierra del Fuego, cambiando el objetivo motor de unión.

Finalmente, también en esta etapa parte de la comunidad científica se sumó a las preocupaciones por la producción de hortalizas frescas en la zona. Así, con financiamiento nacional, el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC), organismo dependiente de CONICET, inició un proyecto de desarrollo tecnológico para apoyar la producción local de hortalizas y frutales menores. Desde entonces, se otorgó un espacio para realizar ensayos.

En esta etapa, los intereses del sector inmobiliario predominan por sobre las intenciones gubernamentales de impulsar la producción hortícola local. Los productores -que no son de tipo exclusivo- no logran agruparse para trabajar de manera mancomunada al tiempo que muchos dejan la actividad.

Densificación (2000 – 2017)

Finalmente, y como última etapa, el suelo urbano que incorpora valor agregado por superposición de sucesivas intervenciones, intensifica su densificación, significando un aumento de la población (Tabla 2) y viviendas por unidad de superficie (Figura 3). En consonancia con estos cambios, también las actividades productivas analizadas muestran transformaciones.

Tabla 2: Densidad poblacional promedio en Ushuaia por décadas

1970 - 1980	1980 – 1990	1990 – 2000	2000 – 2010	2010 ⁸ - 2015
0,85 (hab./km ²)	2, 14 (hab./km ²)	3, 97(hab./km ²)	5,43(hab./km ²)	6,55 (hab./km ²)

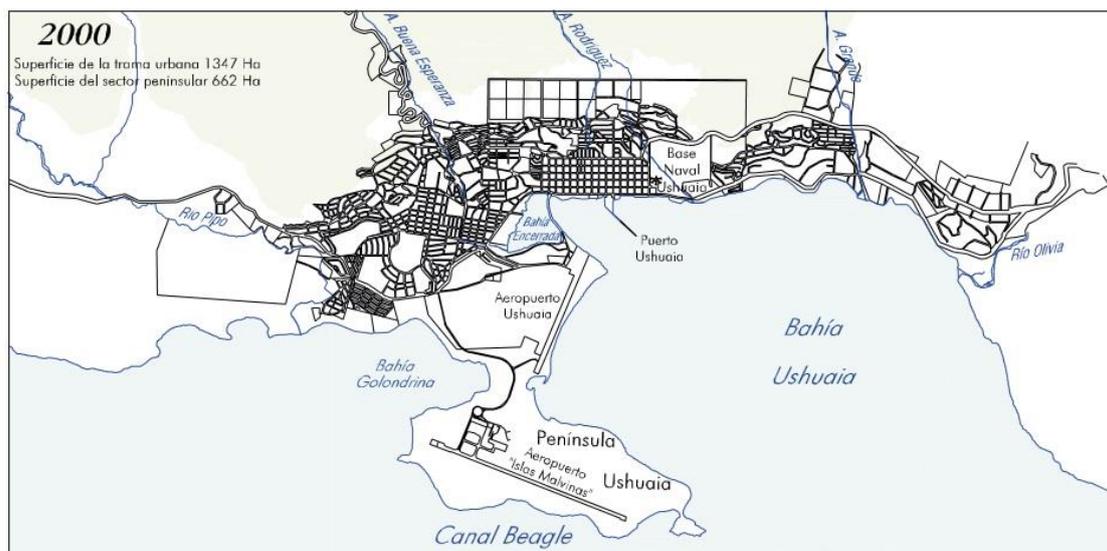
Fuente: Molpeceres 2017

Los datos censales para el año 2000 muestran que Tierra del Fuego atravesó una morigeración en el ritmo de crecimiento de los últimos años, una configuración por sexos más equilibrada y una tendencia hacia la consolidación de su población, que ha dejado de considerar a esta zona como un lugar de paso [Fernandez y Mastroscello 1999].

⁸ El censo de 2010 muestra que cerca de dos tercios de la población (65,1%) no son nacidos en Tierra del Fuego [Hermida *et al.* 2016].



Figura 3: Ejido urbano. Ushuaia 2000



Fuente: Subsecretaría de Planeamiento y Gestión del Espacio Urbano, Municipalidad de la ciudad de Ushuaia

La nueva década inicia con la aprobación del nuevo código de planeamiento urbano.⁹ En el mismo, los legisladores municipales plantean que “la especulación con la tierra urbana, los loteos y subdivisiones incoherentes, mal ubicados, a veces en zonas insalubres e inundables, faltos de infraestructura y servicios, con trazas de calles inaccesibles, dimensiones de lotes incapaces para encarar adecuadamente el problema de la vivienda, se verifica en aquellas áreas que tienden a densificarse, sin las reservas mínimas indispensables para la futura ubicación de los servicios básicos y recreativos para una sana actividad social y cultural” (Ordenanza Municipal 2139/00:1).

La carta orgánica de Ushuaia del año 2002, insta a la conformación del Consejo de Planeamiento estratégico, con participación ciudadana, encargado de los ejes del desarrollo de la ciudad. Dicho Consejo queda instituido por “*todas las instituciones, organizaciones civiles y vecinos de la ciudad que voluntariamente se inscriban al efecto*” (Ordenanza Municipal 2479/02:1).

En 2003 esta comisión elaboró el “Plan Estratégico Ushuaia 2003-2013”. El documento anuncia que “las circunstancias políticas, económicas y sociales que rodearon este proceso de planificación han sido, en opinión unánime de analistas e historiadores, las más dramáticas que le ha tocado vivir a la Argentina en los últimos 100 años” (Plan

⁹ Ordenanza Municipal 2139/00.



Estratégico Ushuaia 2003-2013:3). En este sentido, la tardía incorporación de los usuarios en el diseño de normativas, construye no-funcionamiento de las regulaciones.

En términos de Canestraro [2004], se promueve la concertación para proponer ejes estratégicos de desarrollo pero que, en realidad, responden a intereses particulares; es decir que los planes estratégicos, y con ello la tan mentada gestión participativa, promueven una visión de la ciudad, ligada a ciertos intereses: una ciudad que sea competitiva, vendible, tal como lo es una mercancía; en donde los ciudadanos pasan a ser consumidores y clientes. Los proyectos de ciudad a futuro o “planes estratégicos”, por un lado, dejan de lado una problemática fundamental como la de la informalidad en el acceso a la tierra; y, por otro, las políticas que se impulsan no hacen sino generar efectos inversos. Esto se traduce en que, en lugar de encontrar soluciones integrales en la cuestión del hábitat, reproducen situaciones de precariedad y marginalidad.

En términos generales, la densificación de los últimos años se vincula con el crecimiento de asentamientos de carácter precario (Fotografía 4). En estos casos, la consolidación no es el motor del proceso sino la ocupación de terrenos. En contraste, existen zonas reducidas en las que hay proyectos de emprendimientos de barrios cerrados. A esto se suma la construcción de edificaciones en altura. Martínez y Pérez [2014] el acceso a la tierra y la vivienda representa uno de los problemas sociales más graves en el territorio, evidenciado a través del importante déficit habitacional, el elevado costo del metro cuadrado construido y el surgimiento acelerado de asentamientos precarios.

Durante esta etapa, la actividad hortícola mermó y para Vater *et al.* [2014], sufrió un deterioro paulatino. Los productores hortícolas se ubican en los alrededores de Ushuaia, existiendo un reducido número de huertas urbanas, de pequeñas dimensiones para el autoconsumo, siendo las principales producciones son frutilla, lechuga, acelga y espinaca (Fotografía 5). Estas zonas aledañas a la ciudad poseen características como terreno montañoso y boscoso, que sumado a las precarias vías de acceso dificultan la producción hortícola.



Fotografía 4: Expansión del tejido urbano en Ushuaia



Fuente: www.mapio.net

Fotografía 5: Producción hortícola bajo cubierta en Ushuaia



Fuente: www.conicet.gov.ar

De acuerdo a los censos realizados en la provincia desde el 2000, disminuyeron los establecimientos comerciales dedicados a la actividad hortícola, que para el caso de

Celeste Molpeceres, Emiliano Spontón y Enrique Livraghi "Urbanización y horticultura en la Patagonia Austral. Dinámica de las transformaciones en la ciudad de Ushuaia", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 2014, N^o, enero 2019, pp. 76-101.



Ushuaia suman 5 y aproximadamente 180 huertas familiares para autoconsumo con una superficie inferior a los 30 m².

La principal característica de esta actividad durante el período de densificación se vincula a la reubicación de los predios hortícolas, concentrándose especialmente en el Valle de Andorra y en la supervivencia de algunos espacios productivos domésticos. Un productor de la zona, originario de la ciudad, refiere a la importancia de los conocimientos consuetudinarios para el sostenimiento de la actividad:

Mis padres ya venían con esta cultura de la quinta, de la huerta, ellos son chilenos, vienen de la Isla Grande de Chiloé, de la zona sur y toda su vida hicieron eso y nosotros ayudábamos un poco en la huerta con la guía de ellos. Somos tres hermanos, los tres trabajamos en la quinta. Hoy en día gran parte la sigo haciendo yo, lo que más cultivamos son papas, que es lo que más consume la familia. No producimos para la venta (Héctor, producción audiovisual “Cultores de la Tierra” INTA).

En consonancia con este proceso, hacia el final de esta etapa, el gobierno provincial apoya la conformación de un cluster frutihortícola, como lo expone un funcionario local:

Dialogamos con los productores y les ofrecimos un espacio para que ellos pudieran exponer públicamente los principales problemas del sector y los potenciales cambios para obtener mejoras a largo plazo (Federico, www.lalicaloratoratdf.com.ar, 28/10/2014).

En esta etapa, la cuestión hortícola ingresa en la agenda de políticas públicas local, que resuelve medidas de corte asistencialista, como la entrega de materiales para la construcción de invernaderos y subsidios. Al mismo tiempo, desde instituciones públicas, se elaboran y distribuyen manuales para el cultivo de frutilla y lechuga.

Consideraciones finales

La dinámica de conformación y transformación de la ciudad de Ushuaia, en relación a los usos del suelo, se caracteriza durante el período bajo estudio (1972 – 2018) por una apropiación del territorio marcada por la valorización del capital inmobiliario. En ese sentido, los actores privados organizaron “*de hecho*” las transformaciones en el territorio,



mientras que el Estado llega y regula a posteriori. A lo largo de estos años se evidencia la falta de planificación estratégica frente al crecimiento urbano (Tabla 3).

Si bien la urbanización, no estuvo regida por lineamientos de gobierno municipal, tampoco fue espontánea y anárquica, ha estado delineada por intereses privados, siendo el gobierno un actor fundamental en la organización de dicho espacio. Durante las dos primeras etapas definidas en esta investigación (Expansión: 1972-1990 y Consolidación: 1990-2000), tiene lugar un tipo de planificación tecnocrática, que no considera a los usuarios. El sector inmobiliario forma, decide y regula.

La última etapa, de densificación (2000-2017), puede asemejarse a una etapa de planificación estratégica, que incluye a los usuarios y produce un acercamiento de productores y sociedad civil al gobierno. Sin embargo, la tardía incorporación de estos actores confiere inestabilidad y vulnerabilidad a las soluciones planteadas. Si bien se promueve la concertación para proponer ejes estratégicos de desarrollo, en realidad, responden a intereses particulares; es decir que los planes estratégicos, y con ello la acción participativa, legitiman la construcción de un territorio ligado a ciertos intereses y no los del conjunto.

Tabla 3: Problematicación de los actores “gobierno” y “pobladores” en las etapas de transformación territorial de Ushuaia

Etapa / Actores	Expansión		Consolidación		Densificación	
	Problema	Solución	Problema	Solución	Problema	Solución
Gobierno	Peligro de ocupación del territorio	Ley de Promoción Industrial para poblar	Crecimiento poblacional y urbano	Autonomía provincial de gestión. Creación de la Provincia de TDF	Crecimiento urbanístico desordenado	Incorporación de usuarios al diseño de normativas
Sector hortícola	Falta de acceso a verduras	Autoproducción	Ingresos por venta de terrenos	Provisión de verduras en camiones	Escasez de verduras “recién cortadas”, como nicho económico	Reubicación de huertas en zonas productivas
Regulaciones	Planificación tecnocrática. Regulación a posteriori. Sector inmobiliario en el proceso de construcción de normativas				Intento de planificación estratégica. Incorporación de otros actores al proceso decisorio (incluyendo asociaciones vecinales)	

Fuente: Elaboración propia.



Respecto a la producción hortícola, la inicial falta de acceso al mercado de alimentos, sumado a la oferta de suelo, conducían a que todos los pobladores dediquen espacios al cultivo, creando mosaicos de huertas urbanas. Sin embargo, más adelante, el sector inmobiliario busca absorber los beneficios de la “condición urbana de la tierra” y generan un loteo. Alineado a ello, el comienzo del abastecimiento de verduras mediante camiones provenientes del continente con destino a las fábricas, converge en la eliminación casi total de las huertas urbanas. En estos procesos, los pequeños propietarios ponen en venta sus parcelas, hecho que genera, por lo general, una renta o beneficio superior al producido por la explotación (primaria intensiva). Finalmente, en la última etapa, frente al deseo de algunos pobladores de producir hortalizas, en un intento de ofrecer verduras “recién cortadas” como nicho económico, con ayuda gubernamental, algunos espacios productivos se reubican en el territorio.

En función de lo expresando anteriormente, se considera necesario generar estrategias de planificación que direccionen los procesos de crecimiento urbano, acordes con los principios de la sustentabilidad. En relación con ello, para que el proceso de urbanización asegure la sustentabilidad de Ushuaia sería conveniente minimizar el impacto de las actividades humanas sobre el entorno natural, las actividades que abastecen a la ciudad y garantizar procesos participativos en la toma de decisiones para construir regulaciones y políticas públicas consensuadas, que perduren en el tiempo.



Bibliografía

BJIKER, WIEBE

1995 *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: Toward a Theory of Sociotechnical Change*. MIT Press, Cambridge.

CANESTRARO, MARÍA LAURA

2004 Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra. *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/canestraro.PDF>

CARPINETTI, NANCY ELIZABETH

2005 La incidencia de las regiones de procedencia de la migración en la inserción ocupacional en Tierra del Fuego. *VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/B07/Carpinetti.pdf>

2009 Dinámica migratoria y promoción industrial: la inserción ocupacional en Tierra del Fuego después del poblamiento. *Papeles de Población*, 15 (60): 65-97.

COLLADO, LEONARDO

2001 Los bosques de Tierra del Fuego. Análisis de su estratificación mediante imágenes satelitales para el inventario forestal de la provincia. *Multequina*, 10: 01-16.

ECHEBARRÍA MIGUEL, CARMEN E ITZIAR AGUADO MORALEJO

2003 La planificación urbana sostenible. *Zainak*, 24: 643-660.

GARAY, ALFREDO

1999 *Gestión ambiental de infraestructura y servicios urbanos*. Módulo correspondiente a materia de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Mar del Plata, Centro de Investigaciones Ambientales, FAUD-UNMdP.

GASPARATOS, ALEXANDROS; MOHAMED EL-HARAM Y MALCOM HORNER

2018 Critical review of reductionist approaches for assessing the progress towards sustainability. *Environ Impact Assess Rev*, 28: 286-311.

HARDOY, JORGE ENRIQUE Y RICHARD SCHAEDEL

1969. *El proceso de urbanización en América, desde sus orígenes hasta nuestros días*. Editorial del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

HERMIDA, MARIANO; MARIANO MALIZIA Y PETER VAN AERT

2016 Migración e identidad: el caso de Tierra del Fuego. *Identidades*, 10: 34-52.

LANDRISCINI, GRACIELA



2017 Transformaciones territoriales y producción del hábitat en la Norpatagonia Neuquén, de los tiempos de la provincialización a los del neoliberalismo: Relaciones complejas entre Estado, mercado y autogestión. *Mundo Urbano*, 49.

MARTÍNEZ, AYELÉN Y VERÓNICA PÉREZ

2014 Habitar nuestro suelo: una aproximación a la realidad habitacional en Tierra del Fuego. *Sociedad Fueguina*, 3: 1-12.

MASTROCELLO, MIGUEL

2008 *La economía del fin del mundo: configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego*. De los Cuatro Vientos Editorial. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/474/>

MOLPECERES, CELESTE

2017 Repensando el territorio en el fin del mundo. *Revista Investigación + Acción*, 20: 77-100.

MOLPECERES, CELESTE; EMILIANO SPONTÓN, ENRIQUE LIVRAGHI Y FEDERICO ORIOLANI

2018 Transformaciones urbanas en Ushuaia. Dinámicas territoriales y controversias en torno al uso del suelo. *V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

MORI, KOICHIRO Y ARIS CHRISTODOULOU

2012 Review of sustainability indices and indicators: Towards a new City Sustainability Index (CSI). *Environmental Impact Assessment Review*, 32: 94–106.

REESE, EDUARDO

2006 *Planeamiento Ambiental de Ciudades y Sistemas Urbanos*. Módulo correspondiente a materia de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales, FAUD-UNMdP.

THOMAS, HERNAN Y ALFONSO BUCH (Ed.)

2008 *Actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

TOPALOV, CHRISTIAN

1979 *La urbanización capitalista; algunos elementos para su análisis*. Edicol, México. http://institutedestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Urbanizacion_Capitalista-Topalov_Christian-1979.pdf

VATER, GUSTAVO; OSCAR BIANCIOTTO Y ALICIA BLESSIO

2014 *Innovaciones frutihortícolas en regiones australes. Invernaderos y cultivos con agua de mar*. Editorial Cultural Tierra del Fuego, Ushuaia.



ZULAICA, LAURA Y ROSANA FERRARO

2010 Procesos de crecimiento, indicadores de sustentabilidad urbana y lineamientos de intervención en el periurbano marplatense. *Arquisur*, 2: 124-141.

ZULAICA, LAURA; ROSANA FERRARO Y PATRICIA VAZQUEZ

2012 Transformaciones territoriales en el periurbano de Mar del Plata. *Geograficando*, 8 (8): 169-187.