

*Naranjo, Cinthia Soledad*

## Políticas públicas de reurbanización: estudio de caso del Barrio Felipe Varela en el extremo sur

---

**Tesis presentada para la obtención del grado de Magíster en Políticas de Desarrollo**

*Director: Hermida, Mariano. Codirectora: Pintos, Patricia*

*Naranjo, C. (2020). Políticas públicas de reurbanización: estudio de caso del Barrio Felipe Varela en el extremo sur. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1890/te.1890.pdf>*

Información adicional en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE POSGRADO

# **Políticas públicas de reurbanización: estudio de caso del Barrio Felipe Varela en el extremo sur**

**Cinthia Naranjo**

Tesis para optar por el grado de Magíster en Políticas de Desarrollo

Director Mariano Hermida, Universidad Nacional de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Co-Directora Patricio Pintos, Universidad Nacional de La Plata

Ensenada, 1 de Julio de 2020

# ÍNDICE

ÍNDICE DE SIGLAS .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	4
RESUMEN .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
Problema, preguntas de investigación y objetivos .....	9
Estrategia metodológica .....	10
Plan o estructura de trabajo .....	13
CAPÍTULO 1: PENSAR EL DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS	
1.1 Antecedentes .....	15
1.2 La perspectiva del desarrollo, diferentes concepciones .....	17
1.3 La perspectiva del desarrollo a escala humana .....	25
CAPÍTULO 2: PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO .....	33
2.1 Conformación política del territorio provincial .....	33
2.2 Articulación entre los niveles local, provincial y nacional .....	38
2.3 La ciudad de Ushuaia .....	42
2.4 Caracterización geográfica, ambiental, sanitaria y legal del barrio antes del proyecto de reurbanización .....	46
2.5 Contexto neoliberal en la conformación del espacio irregular .....	65
2.6 Las políticas públicas urbanas anteriores al proyecto en estudio .....	67
CAPÍTULO 3: PROYECTO DE MEJORAMIENTO DEL BARRIO FELIPE VARELA DE USHUAIA .....	77
3.1 Caracterización de la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Mejoramiento de Barrios .....	77
3.2 Articulación y diferencias entre el IPV y la UEP .....	84
3.3 Articulación entre la provincia y el municipio (estado de las tierras) .....	86
3.4 Primera planificación de la UEP-PROMEBA .....	90
3.5 Momentos del proyecto de reurbanización del barrio Felipe Varela .....	91

3.6 Primera fase del proyecto: ejecución del loteo, traslado de casillas, apertura de calles .....	93
3.7 Inicio de la obra .....	100
3.8 Actores sociales que intervinieron en el proyecto .....	104
CAPÍTULO 4: DIMENSIÓN SIMBÓLICA DEL PROYECTO DE REURBANIZACIÓN .	110
4.1 Las representaciones sociales urbanas y su influencia en la conformación del territorio .....	110
4.2 Representaciones sociales y marginalización histórica del barrio .....	113
4.3 La participación social en los procesos de reurbanización .....	117
4.4 Estímulo a la participación social en el proyecto de reurbanización como satisfactor sinérgico .....	129
CAPÍTULO 5: TRANSFORMACIONES SOCIO-ESPACIALES Y SIMBÓLICAS A PARTIR DEL PROYECTO DE REURBANIZACIÓN .....	135
5.1 La importancia de la adquisición de derechos: el dominio de la tierra y la incorporación de los servicios .....	135
5.2 Nueva fisonomía y nuevas representaciones sociales del barrio .....	143
5.3 La importancia del ordenamiento del barrio como entramado urbano .....	147
CONCLUSIONES .....	156
BIBLIOGRAFÍA .....	160

## **ÍNDICE DE SIGLAS**

AIAS: Antártida e Islas del Atlántico Sur

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

F.V: barrio Felipe Varela

IPV: Instituto Provincial de Vivienda

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

NIDOS: Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidad

NyC's: Nacidos y criados

PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios

PSP: Partido Social Patagónico

UCN: Unidad de Coordinación Nacional

UEM: Unidad Ejecutora Municipal

UEP: Unidad Ejecutora Provincial

UNTDF: Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

## **AGRADECIMIENTOS**

Ni esta investigación ni mucho de mi vida sería posible sin el acompañamiento incondicional de mi hijo Genaro, que sabe comprender y respetar mis necesidades profesionales y personales más allá de mi maternidad.

A mis directores, Mariano Hermida y Patricia Pintos, que gracias a su apoyo, sus palabras de aliento, sus observaciones, su guía durante todo el proceso, fue posible llegar a las reflexiones finales.

A Patricio Narodowski, director de la maestría, que incentivó mi presencia en la Maestría en Políticas de Desarrollo y me insistió con mucho cariño durante varios años para que entregue mi tesis de posgrado.

A mi familia, a mis amigas y amigos, a mis compañeros y compañeras de trabajo, a mis compañeros y compañeras de la maestría, a cada persona que me dio aliento en los momentos donde no creí posible terminar este proceso de investigación. A quienes han estimulado mi desarrollo profesional, me han ayudado a entrecruzar saberes y sentires y siguen siendo parte de un proceso que trata de superar mi propia individualidad.

## **RESUMEN**

En la presente tesis se analizan las transformaciones socio-espaciales del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia, en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), desde el 2009 al 2015, como una política pública de desarrollo a escala humana. Desde una estrategia metodológica cualitativa, se llevaron adelante entrevistas a los diferentes actores intervinientes en el proyecto de reurbanización del barrio, desde un enfoque de la teoría fundamentada.

El estudio del caso permite reflexionar sobre las formas y posibilidades de construir proyectos de desarrollo en el territorio local, desde una mirada amplia de las políticas públicas que satisfagan las múltiples necesidades humanas materiales y simbólicas. La pregunta central de esta investigación es ¿Cuáles han sido las transformaciones socio-espaciales más importantes a partir del proyecto de mejoramiento del barrio? Lo que a su vez involucra a los y las vecinas del barrio en el proceso de desarrollo. En este sentido, ¿Cómo ha sido la participación de los y las vecinas en el proyecto de reurbanización del barrio? ¿Cómo ha sido el vínculo entre los distintos actores intervinientes en el proyecto de reurbanización del barrio?

Palabras clave:

Desarrollo a escala humana, participación social, políticas públicas urbanas.

## **ABSTRACT**

This thesis analyzes the socio-spatial transformations of the Caudillo Federal Felipe Varela neighborhood in the city of Ushuaia, within the framework of the National Program for Neighborhood Improvement (PROMEBA by its spanish acronym), from 2009 to 2015, as a public policy for development on a human scale. Using a qualitative methodological

strategy, interviews were conducted with the different actors involved in the neighborhood redevelopment project, from a grounded theory approach.

The case study allows to reflect on the forms and possibilities of building development projects in the local territory, from a broad view of public policies that meet the multiple human needs, both material and symbolic. The central question of this research is what have been the most important socio-spatial transformations from the neighborhood improvement project? Which involves the neighborhood's residents in the development process. In this sense, how has the participation of the neighbors been in the project of redevelopment of the neighborhood? How has the connection been between the different actors intervening in the project of redevelopment of the neighborhood?

Keywords:

Human scale development, social participation, urban public policies.



## INTRODUCCIÓN

La tesis de posgrado para alcanzar el título de Magíster en Políticas de Desarrollo se propone analizar las políticas públicas de urbanización del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia, en el marco del programa nacional de mejoramiento de barrios (PROMEBA), perteneciente a la Secretaría de Infraestructura Urbana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y en articulación con el Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Se trata de un proyecto diseñado e implementado por la Unidad Ejecutora Provincial del programa nacional, dicho programa es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde el préstamo 2662/3458 OC-AR.

El barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia se inicia durante la década del 80, al establecerse las primeras viviendas en la zona. El proceso de urbanización irregular se genera en un contexto de crecimiento poblacional provincial. Dicho crecimiento es producto de las transformaciones socio-espaciales por el aumento del flujo migratorio tanto en Ushuaia como en Río Grande, que devino a partir de la ley de promoción industrial 19.640<sup>1</sup>.

La fundación del barrio Felipe Varela es de 1988, está constituido como un asentamiento irregular. No ha existido un proceso de reurbanización planificado en dicho barrio desde su surgimiento hasta el proyecto a analizar. Lo que comparte con múltiples barrios de clases populares de la ciudad de Ushuaia.

Más de dos décadas de ausencia de políticas urbanas de mejoramiento sobre el barrio dan cuenta del estado crítico en el que se inicia el diagnóstico del proyecto de la UEP del PROMEBA. El inicio del proyecto corresponde al cambio de gobierno provincial,

---

<sup>1</sup> Desde 1972 con la promulgación de la ley 19.640 hasta la provincialización en 1990, la población ha crecido de 13.500 habitantes en 1970 a 69.369 en 1991. Esta dinámica poblacional se sostuvo durante los últimos veinte años, hecho que se corrobora con el último censo de población, en el que se observan 127.250 habitantes (Hermida, Malizia y van Aert, 2013). Esto se tradujo en un crecimiento con tasas que alcanzaron un máximo del 92,1 por mil en el período intercensal 1980-1991, aunque dichas tasas se redujeron al 26 por mil en el último período. (Hermida, 2018)

quien asume como uno de sus objetivos territoriales la transformación socioespacial de este barrio. Por lo que el recorte temporal seleccionado para esta investigación corresponde a la continuidad de mandatos de los gobiernos a nivel local, provincial y nacional. Esto es desde el 2007 al 2015.

Para la ejecución del proyecto de mejoramiento del Barrio Caudillo Federal Felipe Varela fue necesaria la articulación entre el Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos del gobierno de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el Instituto Provincial de Vivienda (IPV), los entes reguladores de servicios públicos (Dirección Provincial de Energía), la Municipalidad de Ushuaia y la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) del programa nacional (PROMEBA).

En este sentido, desde el discurso del gobierno provincial, se ha expuesto como una política de desarrollo que ha tenido en cuenta múltiples propósitos en su ejecución<sup>2</sup>. Para poder hacer efectiva la regularización dominial fue necesario el loteo, la delimitación de los terrenos en acuerdo con los vecinos y vecinas que ya estaban asentados en el barrio. Debido a la precariedad y la acumulación de las viviendas fue necesario implementar un plan de reubicación en articulación con la nivelación de los suelos.

Desde la instancia de planificación, que fue iniciada en el 2009, se estableció como objetivos el tendido de redes de agua y redes cloacales, el abastecimiento de electricidad, el traslado de viviendas para la apertura de calles y la delimitación del cordón cuneta para los desagües pluviales.

En el momento de la ejecución del proyecto se ha desplegado un equipo de campo en el barrio conformado por un área ambiental, un área legal y un área social. Lo que deviene en un diálogo interdisciplinario y a su vez un vínculo constante con los vecinos y las vecinas del barrio. Puede observarse una estrategia comunicacional de participación de múltiples actores involucrados, es decir, en la planificación y ejecución de las acciones se estableció el diálogo con la comunidad específica involucrada con el proyecto.

---

<sup>2</sup> “La realización de infraestructura básica que corresponde al tendido de la red de agua, infraestructura de saneamiento, energía eléctrica y gas, cordón cuneta, veredas y todo lo que corresponde al acompañamiento social, por parte del área social de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), de las familias del barrio que están viviendo en el lugar”, expresó públicamente el Secretario de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Obras Públicas del gobierno provincial, Jorge Pezzarini sobre el proyecto de reurbanización del barrio (26/10/2010). <http://www.sur54.com/gobierno-anuncio-la-urbanizacion-del-barrio-felipe-varela-en-ushuaia>

Más adelante se ha definido un espacio común como plaza de juegos y se han articulado proyectos culturales y ambientales en el centro comunitario barrial. Lo que implica un concepto de desarrollo que abarca múltiples dimensiones y da fundamento al análisis de este proyecto como estudio de caso.

## **Problema, preguntas de investigación y objetivos**

Poder analizar cómo se llevó adelante el proyecto de mejoramiento del barrio Caudillo Federal Felipe Varela, debido a las características del caso, permite la problematización sobre las políticas públicas urbanas desde una perspectiva de desarrollo. Desde la enunciación gubernamental, en declaraciones públicas de sus funcionarios, en charlas con profesionales y en el material audiovisual “Felipe crece”<sup>3</sup>, se valoriza toda la estrategia llevada adelante en el desarrollo del proyecto barrial. Se hace énfasis en el trabajo conjunto con las vecinas y los vecinos del barrio de la ciudad de Ushuaia, como un ejemplo paradigmático de los proyectos urbanísticos de la ciudad.

En este sentido, siguiendo las definiciones del PROMEBA, se incluyen áreas sociales, ambientales y legales que aportan una mirada interdisciplinaria del proyecto. A su vez, el gobierno provincial asumió los costos presupuestarios de la intervención sobre el espacio.

El análisis del caso permite reflexionar sobre las formas y posibilidades de construir proyectos de desarrollo en el territorio local, desde una mirada amplia de las políticas públicas. Asumiendo que el desarrollo debe responder a las necesidades humanas, a las mejoras en su calidad de vida, de los ciudadanos y ciudadanas involucradas. La pregunta central de esta investigación es ¿Cuáles han sido las transformaciones socio-espaciales más importantes a partir del proyecto de mejoramiento del barrio? Lo que a su vez involucra a los y las vecinas del barrio en el proceso de desarrollo. En este sentido, ¿Cómo ha sido la participación de los y las vecinas en el proyecto de

---

<sup>3</sup> El documental “Felipe crece” forma parte de una serie documental titulada “Sur del sur, historias de Tierra del Fuego” (2014), realizado por la Subsecretaría de Comunicación Pública de Jefatura de Gabinete del gobierno provincial a cargo del Partido Social Patagónico.

reurbanización del barrio? ¿Cómo ha sido el vínculo entre los distintos actores intervinientes en el proyecto de reurbanización del barrio?

El objetivo general de esta investigación es analizar las transformaciones socio-espaciales del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia, en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento de barrios (PROMEBA), desde el 2009 al 2015, como una estrategia de desarrollo a escala humana.

Los objetivos específicos son:

- Caracterizar los objetivos y los supuestos de las políticas públicas de desarrollo durante la planificación, la intervención y la evaluación del proyecto.
- Contraponer los objetivos de la planificación del proyecto con las necesidades explicitadas por los y las vecinas.
- Problematizar la participación social de los vecinos y vecinas del barrio durante las diferentes instancias del proyecto de mejoramiento del barrio Felipe Varela.
- Identificar las necesidades humanas satisfechas durante el transcurso del proyecto de reurbanización.
- Analizar la articulación de la escala local, provincial y nacional para el mejoramiento del barrio en la ciudad de Ushuaia.

## **Estrategía metodológica**

Para analizar el proyecto de reurbanización del barrio desde la perspectiva de desarrollo a escala humana (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986) se decidió asumir una estrategia metodológica que profundice en herramientas cualitativas. Las entrevistas a los distintos actores intervinientes en el proceso resulta central, debido a que se analiza el caso en sus distintos momentos y desde los distintos posicionamientos que existan. Con las mismas se busca realizar una reconstrucción histórica del surgimiento del barrio, describir la situación previa a la intervención del proyecto de reurbanización, interpretar el proceso y las transformaciones que ha producido en términos materiales como simbólicos. Para esto se realizaron entrevistas a los principales funcionarios

gubernamentales de los distintos niveles involucrados en el proyecto, a los responsables de la planificación y ejecución del proyecto específico, a los responsables de la empresa encargada de la obra, a los referentes de las organizaciones sociales o instituciones vinculadas con el barrio, a los referentes barriales y a los y las vecinas del barrio involucradas en el plan. Estas entrevistas están acompañadas de observación etnográfica y registro fotográfico de los espacios relevantes.

Las entrevistas son realizadas desde un enfoque de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss 1968; Strauss y Corbin 1994), donde el método de la comparación constante permite generar teoría de manera sistémica a través de la utilización de la codificación explícita y de procedimientos analíticos (Jones, Manzelli y Pecheny, 2004). Dada que esta perspectiva se desarrolla en el marco del muestreo teórico, el número estimado de entrevistas total y por perfil está condicionado por la posibilidad de saturación de datos en las mismas.

Para complementar el análisis se instrumentó una estrategia mixta que incluyó tanto la recolección de datos cuantitativos, estadísticas oficiales, como el análisis de material periodístico, reportes e informes del proyecto y bibliografía académica que den cuenta de la dimensión histórica del barrio y del proceso de transformaciones del espacio debido a las intervenciones llevadas adelante por el proyecto analizado.

Cobra relevancia el estudio de caso del proyecto de reurbanización del barrio atendiendo a la complejidad que puede alcanzarse en una pequeña unidad de análisis, tomando en cuenta múltiples variables del mismo objeto. El estudio de caso permite el análisis en profundidad del objeto de estudio. La búsqueda no se orienta hacia el establecimiento de regularidades empíricas sino hacía la comprensión del caso en su unicidad (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

Se trata de un Estudio de caso instrumental e interpretativo. Es decir, que tiene como objetivo aportar a la comprensión de las políticas públicas de reurbanización como políticas de desarrollo. La delimitación como objeto de estudio parte del posicionamiento teórico que define las posibilidades para pensar las políticas públicas de desarrollo en diálogo tanto con las variables cualitativas como cuantitativas de la misma.

Para analizar la historia reciente del barrio Caudillo Federal Felipe Varela se debe articular la escala barrial con las escalas local, provincial y nacional. Debido a la influencia que tiene el contexto y las escalas sobre el territorio específico de análisis.

Analizar el proceso de urbanización como un fenómeno histórico multi-escalar, que condensa diferentes escalas espaciales, diferentes niveles de implementación y disputas que se vinculan con los aspectos de la escala de actuación y a veces, de los re-escalamientos impulsados en esos procesos políticos, que despliegan tendencias contradictorias (Rodríguez y De Virgilio, 2016). Cabe destacar que el análisis de los procesos de urbanización del barrio mencionado no tratan de ser explicativos de los procesos locales o provinciales de la problemática habitacional sino que el objetivo está en la complejización que permite la delimitación micro-social del caso.

Los estudios de caso no se justifican por su mero valor de agregar más información o más empiria, y/o por su poder de verificación de una historia “nacional”, sino que su principal ventaja radica en el potencial explicativo que poseen, en la posibilidad que presentan, al achicar el foco, de complejizar o hacer más denso el estudio y la explicación sobre un problema o tema específico (Águila, 2015).

Existen pocos registros de la historia del barrio Felipe Varela, lo que muchos actores sociales vinculan con la marginalización material y simbólica del mismo. La definición de una estrategia metodológica cualitativa, que haga hincapié en las voces de los actores involucrados con el barrio, implica un posicionamiento de reivindicación de dichos sectores sociales marginalizados e invisibilizados. Resulta necesario escuchar las voces de los y las vecinas del barrio para poder comprender la construcción histórica y las relaciones de poder que constituyeron las características del espacio. El foco de interés pasó de las élites a los actores anónimos, con el objetivo de producir una historia social de sectores subalternos, los que no han tenido espacio ni voz en la cultura hegemónica (Schwarzstein, 2002).

Las entrevistas, el registro oral, permiten la reconstrucción de la dimensión histórica de los procesos de urbanización del caso. Permite la complejización tanto de discursos ideológicos como emotivos de los actores y su re-valorización sobre la posición que ocupan en la historia reciente. La “historia oral” es una modalidad que se centra en los aspectos específicos de la comunicación oral y el tipo de información que la oralidad privilegia (Portelli, 2017). A su vez, da cuenta de una coherencia entre lo metodológico y lo conceptual, problematizando la importancia de la participación social en el proyecto de reurbanización a partir de las voces de los diferentes actores involucrados en el proceso.

## **Plan o estructura de trabajo**

En el primer capítulo se define el marco teórico desde el cual es analizado el proyecto de reurbanización como una política de desarrollo a escala humana. Para eso es necesario recorrer diferentes concepciones del desarrollo para afianzar los fundamentos de la perspectiva del desarrollo enunciada por Manfred Max-Neef. También se conceptualizan las políticas públicas, el espacio urbano y la participación social en articulación con dicha perspectiva.

En el capítulo dos se presenta el caso de estudio en su dimensión histórica y comprendiendo las influencias de las escalas sobre el territorio específico, es decir, la articulación entre los niveles nacional, provincial y local sobre la problemática urbana. Se produce una caracterización geográfica, ambiental, sanitaria y legal del barrio antes del proyecto de reurbanización. También se incluye un análisis sobre la influencia de las políticas neoliberales sobre la conformación del espacio así como antecedentes de políticas públicas en la ciudad de Ushuaia.

El proyecto de Mejoramiento del barrio Felipe Varela de Ushuaia es descrito en el capítulo tres. Para ello fue necesario la caracterización del Programa PROMEBA en el país y la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), la articulación y diferencias entre el IPV y la UEP y la articulación entre la provincia y el municipio en relación al estado y la tenencia de las tierras. Luego, se describe la primera planificación de la UEP-PROMEBA de acuerdo al diseño de las fases del proyecto, la intervención financiada por la provincia sobre el barrio Felipe Varela, las complicaciones financieras que retrasaron la obra y la transformación de la planificación inicial que permitió la concreción de la primera fase del proyecto: ejecución del loteo, traslado de casillas y apertura de calles.

Para darle relevancia a la dimensión simbólica en el proyecto de reurbanización, en el capítulo cuatro se analizan los procesos y prácticas comunicacionales previos, durante y posteriores a la política urbana en estudio. El mismo se inicia con la reflexión sobre las representaciones sociales urbanas y su influencia en la conformación del territorio, que permita comprender la importancia de la caracterización cultural de los y las vecinas del barrio, las representaciones sociales y la marginalización histórica-simbólica del barrio.

Por lo que fue necesaria la articulación entre el equipo técnico de la UEP y los y las vecinas en los procesos y prácticas que generaron el estímulo a la participación social en el proyecto de reurbanización como satisfactor sinérgico.

Reforzando el análisis desde una perspectiva del desarrollo a escala humana, en el capítulo cinco se profundiza sobre las transformaciones socio-espaciales y simbólicas a partir del proyecto. En este sentido, la importancia del ordenamiento del barrio como entramado urbano (conexión del barrio con la ciudad como derecho a la ciudad), así como también la importancia de la adquisición de derechos: el dominio de la tierra por parte de los y las vecinas, la incorporación de los servicios (agua, cloacas, luz y gas) y las mejoras sanitarias. Además, la influencia de la nueva fisonomía del barrio en las nuevas representaciones sociales del mismo. Para terminar el capítulo, se completa la información sobre el estado actual del proyecto de reurbanización, creación del centro cultural y playón deportivo que satisface necesidades sociales/culturales, identificando los problemas persistentes como críticas al proceso de reurbanización.

Esta investigación finaliza con una reflexión sobre el proyecto de reurbanización como una política de desarrollo a escala humana, retomando lo más importante del análisis en la conclusión del capítulo seis.



# **CAPÍTULO 1: PENSAR EL DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS**

## **Antecedentes**

El disparador de esta investigación es el documental “Felipe crece”, que forma parte de una serie documental titulada “Sur del sur, historias de Tierra del Fuego” (2014), realizado por la Subsecretaría de Comunicación Pública de Jefatura de Gabinete del gobierno provincial a cargo del Partido Social Patagónico y encabezado por Fabiana Ríos. En el mismo se expone el proyecto de reurbanización desde la mirada gubernamental, haciendo hincapié en los aspectos positivos del proceso y los resultados obtenidos, utilizando relatos de algunos profesionales que intervinieron en el proyecto y vecinos involucrados en las reubicaciones de viviendas. En el material audiovisual se produce una relación entre las políticas públicas de mejoramiento del barrio y la conformación y la legitimidad de la identidad de los y las vecinas del barrio Felipe Varela. Lo que estimula la reflexión conceptual del proyecto de forma más compleja, tomando las dimensiones materiales como simbólicas de la política pública y su accionar en el espacio determinado.

A su vez, es de gran influencia para este trabajo la tesis doctoral de Mario Chiari (2014), “Problemática ecológico-política de la ciudad de Ushuaia en el periodo 1991-2011: un análisis de las relaciones de poder en perspectiva a la viabilidad comunal”, debido a que representa un antecedente de análisis holístico de una problemática local. Se realiza una historización de la conformación de la ciudad en articulación con las dimensiones política, jurídica, económica y social. De esta forma, intenta un análisis de las relaciones de poder que actuaron en la definición de políticas públicas. Además, se vincula la problemática de los barrios irregulares de la ciudad con los problemas ambientales en dicho periodo de análisis y se estudia la acción política tanto del estado gubernamental como de las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad.

Los procesos de investigación en el territorio se profundizaron y organizaron a partir de la conformación de una universidad pública nacional. La Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF), creada en diciembre de 2010 por decreto-ley N° 26.559. Posteriormente, fue estructurada de acuerdo a cuatro Institutos: 1) Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA); 2) Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE); 3) Instituto de Desarrollo Económico e Innovación (IDEI); 4) Instituto de Educación y Conocimiento (IEC). Lo que implicó el surgimiento de áreas de investigación interdisciplinarias que empezaron a construir conocimiento de forma sistemática sobre las problemáticas sociales, políticas, ambientales y económicas vinculadas con el desarrollo local, provincial y patagónico en diálogo con otros espacios de investigación de la región. El desarrollo territorial es explicitado como uno de los principales objetivos de los Institutos ICPA, IDEI e ICSE tanto en las líneas de investigación como en la formación de futuros profesionales para el territorio.

Durante el año 2016 y 2017 se visualizan proyectos de investigación de desarrollo local<sup>4</sup>, desarrollo turístico y desarrollo industrial<sup>5</sup> en el IDEI mientras que se visualizan proyectos que problematizan el desarrollo en el territorio<sup>6</sup> en el ICSE. Lo que da cuenta distintas ópticas de analizar el desarrollo en la isla grande.

Sobre la temática habitacional se reconoce el Proyecto de Investigación “Asentamientos informales en la Provincia de Tierra del Fuego, 1991- 2013” del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF), dirigido por Verónica Pérez, (CONICET IDAES/UNSAM; IIGG/UBA, ICSE/UNTDF). El mismo ha generado varias publicaciones sobre la problemática a nivel provincial y comparando las dos principales ciudades (Ushuaia y Río Grande).

A su vez, existe una investigación en curso que tiene por objeto analizar las políticas de producción de suelo y vivienda de los estados locales de Ushuaia y Río Grande de forma comparada. La misma está dirigida por Ayelen Martinez. En el marco de dicha investigación se lleva adelante el proyecto de extensión que persigue el objetivo de la

---

<sup>4</sup> La competitividad de Ushuaia como puerta de entrada marítima del turismo antártico. Posibilidades para el desarrollo local a partir de la especialización del destino. Proyecto de investigación dirigido por Marie Jensen y codirigido por Marisol Vereda. (2016-2018)

<sup>5</sup> Competencias tecnológicas y promoción industrial: una aproximación cualitativa de las actividades productivas en Tierra del Fuego. Proyecto de investigación dirigido por Rodrigo Kataishi. (2016-2018)

<sup>6</sup> El desarrollo y sus tensiones. Una mirada de la estructura social, las trayectorias socio laborales y la desigualdad en Tierra del Fuego. Proyecto de investigación dirigido por Mariano Hermida y codirigido por Javier Varela. (2016-2018)

construcción de una Ley de Autogestión del Hábitat Popular junto con el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI). En este sentido, se realiza una proyección de políticas de producción social autogestionarias del hábitat popular para la ciudad de Río Grande y Ushuaia.

La problemática del hábitat a nivel provincial es planteada por Verónica Pérez y Ayelén Martínez, en un artículo académico publicado en la revista Sociedad Fueguina del ICSE (UNTDF). En el mismo se analiza mediante indicadores cuantitativos el déficit habitacional y del régimen de tenencia de la tierra, la gravedad de la situación en Ushuaia y Río Grande. Entre las conclusiones se resalta por un lado, que predomina con mayor fuerza la lógica del mercado y correlacionado con lo anterior, surge y se desarrolla con intensidad la lógica de la necesidad. Por otro lado, la precariedad habitacional en este territorio, principalmente aquella que se expresa en la importancia que asumen los hogares residentes en asentamientos precarios, constituye un problema urgente si se toma como referencia al conjunto del país. (Pérez y Martínez, 2013). Así como textos que problematizan el crecimiento poblacional provincial (Hermida, Malizia y van Aert, 2013) y los indicadores de equidad en Tierra del Fuego (Hermida, 2013)<sup>7</sup>.

## **La perspectiva del desarrollo, diferentes concepciones**

No existe una única forma de pensar el desarrollo. La construcción de dicho concepto responde a un posicionamiento ideológico y político, que depende de su contexto próximo y a los debates coyunturales sobre el mismo. En sus inicios, el desarrollo como discurso validador se relaciona directamente con la capacidad de crecimiento económico dentro de una sociedad.

Luego de la segunda guerra mundial y en relación con los debates a escala global, se instaaura en los países latinoamericanos la discusión sobre el desarrollo desde una perspectiva keynesiana. Por lo que las políticas públicas se enmarcan en el Estado de

---

<sup>7</sup> El artículo analiza el porcentaje de hogares particulares por régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno como un indicador de vivienda. Comparando índices del año 2001 y 2010. Hermida, Mariano (2013), ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad en Tierra del Fuego? Revista Sociedad Fueguina. Número 01 · Año 01 · Noviembre de 2013. Disponible en [http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/01\\_Sociedad\\_Fueguina\\_Nro\\_1\\_1447941311.pdf](http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/01_Sociedad_Fueguina_Nro_1_1447941311.pdf)

Bienestar, que suponía un rol central del Estado nacional para ejecutar acciones que promuevan el crecimiento económico en cada país y garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales de los habitantes dentro del territorio. En nuestro país, la presidencia de Juan Domingo Perón entre 1946 hasta 1955<sup>8</sup> consolidó el Estado de Bienestar (Villarruel, 1990; Torre, 2002) con una estructura económica orientada a la sustitución de importaciones. En este sentido, las políticas públicas ejercidas durante el peronismo clásico dan cuenta de una intervención que pauta los modos en que se produce el proceso de integración social (Andrenacci; Falappa y Lvovich, 2004). Las tres consignas del movimiento político peronista (soberanía política, independencia económica y justicia social) dan cuenta de una concepción de desarrollo que supone la articulación entre el crecimiento económico motorizada por el gobierno y la redistribución social orientada hacia los sectores históricamente marginados de la sociedad argentina. El consumo de dichos sectores sociales sumado a la inversión pública y el proceso de industrialización garantizaban el crecimiento económico a nivel macro, es decir, el desarrollo desde una estrategia keynesiana.

La fuerza del estado no sólo es importante para el gasto en materia social sino para delimitar los ejes de la economía, mejorar las condiciones de la industria y provocar cambios estructurales. La economía no debe resolverse en el consumo interno, ya que favorece en un primer momento pero cae a mediano o largo plazo por nuestra estructura productiva. Es fundamental fortalecer a la industria, sustituir importaciones para resolver la tendencia a caer en crisis de balanza de pagos y mejorar las condiciones de términos de intercambio.

A partir de la década del '50, desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas (ONU), se empiezan a discutir aspectos estructurales de las economías latinoamericanas que afectan al desarrollo económico. El denominado "atraso" de dichos países se contextualiza históricamente, problematizando el proceso de colonialismo y su influencia en las formas de producción. Los países desarrollados y no desarrollados se redefinen como centro y periferia (Prebisch, 1959, Cardoso y Falletto, 1969). Estos últimos, los países latinoamericanos no desarrollados o en vías de

---

<sup>8</sup> Juan D. Perón fue presidente en dos mandatos consecutivos. El primero entre 1946 y 1952. Su segundo mandato inició en 1952 hasta 1955. Sus políticas económicas y sociales explican las causas que llevaron adelante la oposición de los sectores concentrados de la sociedad y su posterior derrocamiento.

desarrollo, la periferia, comparten características estructurales. El problema de nuestras economías latinoamericanas son sus estructuras productivas desequilibradas<sup>9</sup>, que condicionan su crecimiento económico y limita los procesos de industrialización. Nuestro país resulta condicionado por las recurrentes crisis de balanza de pagos. El ciclo económico argentino se caracteriza por una crisis de balanza de pagos que tiende a resolverse mediante una devaluación<sup>10</sup>. Dicha devaluación es de carácter recesivo y provoca dos efectos inmediatos: primero, que las importaciones caigan tanto de productos finales como de productos intermedios para la industria. Segundo, que los productos nacionales se vuelvan competitivos en el mercado internacional y de esta forma, aumentan las exportaciones.

Por lo que dicha medida económica resuelve a corto plazo la crisis de balanza de pagos y se produce un periodo de crecimiento. Sin embargo, a mediano plazo no se logra resolver la sustitución de productos tecnológicos. En un periodo de crecimiento las importaciones vuelven a aumentar debido a la expansión en la capacidad de consumo y a los insumos que necesita la industria en crecimiento y que no produce a nivel interno. A su vez, las organizaciones sindicales disputan en el terreno político una mejor distribución de las ganancias, mediante mejores salarios<sup>11</sup>. En este sentido, se crea una diversificación laboral entre trabajadores sindicalizados y aquellos que padecen mayor precariedad laboral.

Las limitaciones estructurales de la economía para crecer sin afectar a la balanza de pagos y la fuerte presión sindical, llevan al sector empresarial a resolver su ingreso por medio de procesos inflacionarios. Por lo tanto, los precios dejan de ser competitivos para el mercado internacional (lo que disminuye las exportaciones) y pierden competitividad en el mercado interno frente a los productos internacionales. Esto último conlleva el aumento de las importaciones y la caída de las exportaciones, negativizando la balanza de pagos.

---

<sup>9</sup> Por un lado, existe un sector primario exportador, competente en el comercio internacional y por otro lado, un sector industrial que no ha alcanzado a desarrollarse eficientemente (en comparación con los países desarrollados), sin capacidad de comerciar internacionalmente por los costos elevados que genera su producción.

<sup>10</sup> Diamand (1973) plantea que se cae en la devaluación no como una política pública sino como la omisión de políticas públicas que llevan por inercia a la crisis económica y a la devaluación.

<sup>11</sup> Cabe aclarar que la recomposición salarial responde a la caída del salario real en el momento anterior de recesión y devaluación. Siendo los trabajadores los más perjudicados de la torta.

Para el estructuralismo latinoamericano el desarrollo de la industria se vuelve necesario por diversas causas:

“La industrialización de un país exportador primario se justifica por tres razones independientes, que pueden operar aisladamente o en forma simultánea: las limitaciones que impiden el empleo de toda la mano de obra disponible en las actividades primarias, aun cuando estas trabajen a pleno aprovechamiento de los recursos naturales, las limitaciones a la demanda mundial de dichas actividades que les impiden trabajar a plena capacidad y la propiedad que es inherente a todo proceso de industrialización y consiste en llevar, por el mero transcurso del tiempo, a un progresivo aumento de la productividad, tanto del sector industrial como del conjunto de la economía.” (Diamand, 1973: 15).

La idea y el accionar hacia el desarrollo sigue centrado en un nivel macro, con protagonismo del Estado de Bienestar. El pensamiento de la CEPAL busca dar respuesta a las posibilidades latinoamericanas de desarrollo, que representa el paradigma del siglo. Desde dicha perspectiva se sintetiza el pensamiento keynesiano en la medida que el crecimiento económico, el aumento de la inversión, los procesos de industrialización, la distribución del ingreso y el aumento del consumo interno, se requieren recíprocamente. Por lo que el rol del Estado es esencial para asegurar un nuevo equilibrio con pleno empleo (Narodowski, 2007).

Surgen corrientes que retoman la lógica centro-periferia pero desde un lugar crítico del capitalismo como es el caso de la Teoría de la dependencia. Las relaciones entre los países desarrollados y los países no desarrollados latinoamericanos se entienden como un intercambio desigualdad, que complejiza el vínculo a partir de la división internacional del trabajo en continuidad con el colonialismo político y económico. A su vez, al interior de las sociedades se reproducía la lucha de clases desde los procesos de industrialización, iniciados en los años '30, que habían generado una burguesía nacional. Las soluciones al problema del deterioro de los términos del intercambio y el proceso de industrialización no parecían resolverse en un estado capitalista, que sostiene la dominación de una clase sobre las otras. A su vez, la reflexión sobre los

procesos de producción en latinoamérica toma en cuenta la hegemonía global norteamericana posterior a la segunda guerra mundial, que influyó en términos políticos y económicos en los estados nacionales.

Esta corriente de pensamiento vinculada al socialismo está en diálogo y tensión, con los distintos movimientos sociales y políticos en la década del '60 que luchaban por la emancipación económica e independencia de los países latinoamericanos. Representó un esfuerzo crítico para comprender la limitación del desarrollo de acuerdo a las relaciones de poder estructuradas a nivel global. Profundizó sobre el contexto histórico de la economía mundial, donde la hegemonía de los grupos económicos centrales y sus fuerzas imperialistas limitaban las formas de desarrollo en los países periféricos. Así como también la crisis producida en la segunda guerra mundial permitió la oportunidad para el desarrollo del proceso de descolonización en las economías periféricas, como resultó en latinoamérica (Santos, 1998). La discusión sobre el desarrollo y la posibilidad de cambios estructurales por fuera del sistema capitalista, pierden terreno a medida que la represión y la persecución a los movimientos sociales de vanguardia, a los sectores contrahegemónicos, se materializa.

Durante la década del '70 el Estado de Bienestar entra en crisis a nivel global mientras que el sistema capitalista se reestructura y cambia la relación entre los estados nacionales y los mercados, dándole mayor autonomía a estos últimos. A nivel latinoamericano se desestabilizan gobiernos democráticos, se producen golpes militares, se reprimen a los sectores sociales más combativos y/o críticos del capitalismo con el objetivo de realizar los cambios estructurales en las formas de producción y acumulación de capitales. En nuestro país, la última dictadura cívico-militar, en 1976, destruye las principales características del Estado de Bienestar e instaura los cimientos del modelo neoliberal (O'Donnell, 1978).

En este contexto neoliberal cobra relevancia el neo-institucionalismo como forma de entender el desarrollo, centrando el análisis en el nivel micro y en la posibilidad de crecimiento endógeno. Surgen modelos, recetas económicas, sobre como estimular el desarrollo local sin contextualizar el territorio y sus condicionantes históricos. Se desechan del análisis las relaciones de poder, las desigualdades sociales y la discusión por la distribución social para la comprensión y planificación de políticas públicas. Se simplifica la forma de distribución social a la teoría del derrame; es decir, donde hayan

territorios en crecimiento económico habrá mejores condiciones económicas para todas las clases sociales. Los ingresos de capitales se derramarán por inercia a todos los estratos sociales.

El estado nacional pierde poder como motor de las transformaciones y se estudian casos regionales o locales, dando cuenta de la heterogeneidad y la potencialidad de los territorios. Los análisis macro son cuestionados por la homogeneidad que invisibiliza las especificidades de los territorios locales y/o regionales. En este sentido, el estado nacional es ineficiente para generar desarrollo local y endógeno. A su vez, pierden autonomía para ejercer políticas económicas debido a los procesos de endeudamiento con organismos internacionales que conllevaron a la digitación de recetas e importación de modelos económicos exitosos en otras latitudes. En nuestro país, en la década del '90, mientras el estado nacional disminuía y se privatizaban sus empresas, los mercados adquirieron mayor libertad para la competencia en un contexto de apertura comercial e ingreso de capitales. Lo que se pone en juego no es la existencia o la magnitud del Estado sino sus funciones. Se trata de un cambio de calidad de las políticas estatales y de un traspaso de recursos públicos a quien pueda hacerse cargo de ellos, ya sea el sector privado empresarial, nacional o extranjero (Fernandez Hassan, 2003).

Las recomendaciones macroeconómicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), en base al consenso de Washington, no generaron los cambios propuestos: no aumentaron los capitales del extranjero ni se generaron procesos de desarrollo endógenos o locales. En cambio, la libertad del mercado produjo concentración económica, aumento de las desigualdades sociales y una crisis económica en el 2001 sin precedentes. Luego de haber recetado la desregulación del Estado y reducción del gasto público debido a sus limitaciones para generar desarrollo, tomando supuestos neoliberales sobre el funcionamiento del mercado y la distribución social, el Estado modifica su estrategia en los países en vías de desarrollo. Hacia 1997, mediante el Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM, 1997), el BM experimentó un aparente viraje en relación con su postura anterior, colocando su existencia y calidad como factor fundamental para pensar el desarrollo (Fernández, Güemes y Vigil, 2006). Es en ese contexto donde se inician financiamientos para programas como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en nuestro país, en sintonía a diferentes programas de reurbanización y



ayuda a la disminución de los índices de desigualdad social, en los sectores de pobreza estructural, que se habían desarrollado en el proyecto neoliberal en toda latinoamérica.

Arturo Escobar (2007), antropólogo colombiano, problematiza como los discursos hegemónicos de desarrollo han servido para la reproducción de relaciones de poder a nivel macro y micro. Es decir, relaciones de poder entre centro y periferia, entre países, como relaciones de poder entre los sectores hegemónicos y los sectores subalternizados al interior de las sociedades. Este posicionamiento teórico es crítico de las corrientes clásicas como de los discursos hegemónicos de desarrollo. En este sentido, se cuestiona el verticalismo de la planificación, la intervención y la evaluación de políticas públicas, así como también se problematiza el discurso de desarrollo como un mecanismo de poder.

Escobar cuestiona el carácter etnocéntrico, occidentalista, eurocéntrico y paternalista tanto de la perspectiva keynesiana como de la perspectiva neoliberal del desarrollo:

“Por casi cincuenta años, en América Latina, Asia y África se ha predicado un peculiar evangelio con un fervor intenso: el “desarrollo”. Formulado inicialmente en Estados Unidos y Europa durante los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial y ansiosamente aceptado y mejorado por las elites y gobernantes del Tercer Mundo a partir de entonces, el modelo del desarrollo desde sus inicios contenía una propuesta históricamente inusitada desde un punto de vista antropológico: la transformación total de las culturas y formaciones sociales de tres continentes de acuerdo con los dictados de las del llamado Primer Mundo. Se confiaba en que, casi que por fiat tecnológico y económico y gracias a algo llamado planificación, de la noche a la mañana milenarias y complejas culturas se convirtieran en clones de los racionales occidentales de los países considerados económicamente avanzados” (Escobar, 2007: 11).

Tomando estas críticas es necesario reconocer las lógicas de poder que han llevado a analizar y medir el desarrollo sólo en variables económicas. Asumiendo que la planificación y la intervención sobre los territorios desde un discurso tecnicista no se ha preocupado por conocer las necesidades humanas en los mismos, sino a resolverlas a

partir de supuestos impuestos por los discursos hegemónicos de las políticas públicas. Mientras la perspectiva keynesiana tradicional ha invisibilizado la heterogeneidad de los territorios, la perspectiva neoliberal ha exportado “modelos exitosos” sin tomar en cuenta las características y las necesidades sociales y culturales de los habitantes de los territorios.

Ampliar el concepto no sólo implica orientar el proceso de desarrollo al agente, en términos de libertades (Sen, Amartya, 2000). Es decir, no identificar a las comunidades como receptores pasivos de las políticas públicas sino revalorizarlos como actores necesarios y fundamentales en cada una de las instancias de los proyectos de desarrollo. En otras palabras, no se trata de implementar políticas públicas -en este caso, un proyecto de reurbanización en el barrio- de acuerdo a los supuestos técnicos de los profesionales que intervienen sino de tomar las necesidades de los habitantes de un determinado territorio. Se trata de realizar acciones que tengan en cuenta cuales son las necesidades y los valores culturales de quienes viven allí, como es el caso del barrio Felipe Varela.

En este sentido, es construir políticas que satisfagan las necesidades de los actores de acuerdo a sus valores culturales y su contexto geográfico y temporal. Estos aspectos son incluidos en el concepto de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ha influenciado el accionar de las políticas públicas en nuestro país y en la región. Entender el desarrollo humano como un proceso de expansión de las capacidades de las personas y de las libertades efectivas en sus trayectorias de vida. Ubicar el bienestar de las personas en el centro de la reflexión, y concebir el enriquecimiento de las posibilidades humanas, como el objetivo clave del desarrollo (PNUD Argentina, 2017).

Esta perspectiva de desarrollo centra su análisis en las satisfacción de las necesidades humanas y no solamente en el crecimiento económico como lo hacían las perspectivas hegemónicas anteriores. Hasta entonces el producto nacional bruto (PNB), el conjunto de los bienes y servicios generados por los factores productivos durante un espacio de tiempo, servía para evaluar el proceso de desarrollo de un país. Surge entonces un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que mide el desarrollo de un país a partir de la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización adulta, la tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria, y la renta real medida en

términos de paridad de poder adquisitivo. El IDH pretende medir capacidades, el conjunto de opciones de que dispone una persona y, en última instancia, las libertades de que goza, mientras que el PNB per cápita pretende medir el disfrute subjetivo que se obtiene del consumo. Así pues, habría que considerar el IDH y el PNB per cápita no como indicadores recíprocamente excluyentes, sino como indicadores complementarios que proporcionan informaciones distintas (Griffin, 2001).

Los países son evaluados por los organismos internacionales como la ONU en un ranking anual desde la perspectiva de desarrollo humano, que toma sólo cuatro variables para analizar los procesos sociales y las políticas públicas en los territorios nacionales. Los procesos de racionalización de indicadores que puedan cuantificar y medir el desarrollo no logran necesariamente dar cuenta de la complejidad y heterogeneidad al interior de los países así como tampoco de las diferencias estructurales sociales, políticas y culturales entre los mismos. Dichos indicadores no son suficientes para problematizar el desarrollo centrado en las necesidades humanas de las personas como si lo hace la perspectiva del desarrollo a escala humana.

## **La perspectiva del desarrollo a escala humana**

Esta investigación se organiza a partir de las definiciones conceptuales de Manfred Max-Neef, un economista chileno que investiga desde un posicionamiento alternativo y ecologista. Quien cuestiona las definiciones clásicas de desarrollo por tratarse de lógicas cuantitativas, que se definen por variables exógenas de las sociedades latinoamericanas que a su vez tienden a la destrucción del ambiente y de las diversidades sociales y culturales dentro del territorio (Max-Neef, 1993).

Max-Neef ofrece la posibilidad de analizar el desarrollo en el territorio local específico a partir del concepto de desarrollo a escala humana. Entender el desarrollo desde esta perspectiva implica interpretar las políticas públicas de mejoramiento del barrio de Ushuaia a partir de la satisfacción de las necesidades humanas de los y las vecinas. Esto no supone minimizar la importancia de la economía para el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, no alcanza dicha disciplina para analizar, medir y planificar procesos de desarrollo.

Además de la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, deben generarse niveles crecientes de autodependencia y la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (Max-Neef, 1993).

Max-Neef estructura las necesidades humanas según categorías existenciales y según categorías axiológicas. La primera clasificación la define como ser, tener, hacer y estar. Mientras que en la segunda clasificación establece 9 tipos de necesidades humanas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Necesidades que son finitas, pocas y clasificables; necesidades que no cambian de acuerdo al contexto geográfico y temporal pero si sus satisfactores. La vivienda deviene en una necesidad humana de todos los tiempos y todas las culturas pero la forma de satisfacción de dicha necesidad debe adaptarse al contexto específico. Por lo que la planificación de políticas públicas de urbanización/hábitat debe realizarse desde un contexto geográfico, temporal, cultural, económico y político; escapando a la tentación de exportar modelos ejemplares de otras latitudes y sin la reflexión coyuntural correspondiente. A su vez, las políticas de urbanización/hábitat se ven relacionadas con la satisfacción de múltiples necesidades humanas en términos de salud, educación, recreación, circulación, tenencia, identidad, entre otras; es decir, a su derecho a la ciudad.

Podemos encontrar una relación entre las necesidades humanas propuestas por Max-Neef y las necesidades básicas del índice de NBI que evalúa el INDEC<sup>12</sup>, ya que el primer concepto toma y amplía al segundo. A partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) analiza la pobreza estructural de acuerdo a la privación de uno o varias necesidades básicas<sup>13</sup>. Tiene en cuenta el tipo de vivienda, las condiciones

---

<sup>12</sup> Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC. N° 1, Buenos Aires, 1984).

<sup>13</sup> Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho). (NBI 1), condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. (NBI 2), hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. (NBI 3), asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. (NBI 4) y 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. (NBI 5)

sanitarias, el hacinamiento, la escolaridad y la capacidad de subsistencia. A partir de esta forma de medición es posible cuantificar, medir y comparar la pobreza estructural en diferentes territorios de nuestro país. Sin embargo, este estudio de caso tiene como uno de sus objetivos analizar la participación social como necesidad humana en una política de desarrollo y a su vez como satisfactor sinérgico que estimula la satisfacción de otras necesidades.

Respecto a las necesidades humanas se producen distintos tipos de efectos. Max-Neef supone la generación de 5 tipos de satisfactores: 1) Supuestos satisfactores: resultan violadores o destructores de otras necesidades. Uno de los ejemplos es la burocracia que pretende satisfacer la necesidad de protección pero termina imposibilitando la satisfacción de entendimiento, afecto, participación, creación, identidad y libertad. 2) Pseudo-satisfactores: estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. 3) Satisfactores inhibidores: tienden a sobresatisfacer una necesidad determinada y dificultan la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Uno de los ejemplos es el paternalismo, que satisface la necesidad de protección pero dificulta el entendimiento, la participación, la libertad y la identidad. 4) Satisfactores singulares: apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades, como sería el caso de un programa asistencial de vivienda. 5) Satisfactores sinérgicos: la forma en la que satisfacen una necesidad determinada, estimula y contribuye a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Algunos de los ejemplos planteados son la educación popular, la producción autogestionada, las organizaciones comunitarias democráticas o los programas de autoconstrucción.

Los satisfactores sinérgicos serían la clave para planificar políticas públicas que construyan desarrollo endógeno y estimulen procesos en la sociedad civil auto-dependientes a nivel local y regional. Estos satisfactores tienen un componente contrahegemónico ya que devienen en procesos liberadores para la sociedad civil, que construyan política de abajo hacia arriba.

Las políticas públicas de urbanización/hábitat deben buscar constituirse en satisfactores sinérgicos de forma que no cumplan sólo con la responsabilidad de planificar el hábitat de la sociedad civil sino que estimulen el entendimiento, la participación, la creación, la identidad y la libertad.

Es decir, que en los procesos de (re)urbanización, la creación y el mejoramiento de los espacios ya existentes, sean gestionados y/o regulados por políticas públicas que permitan procesos interactivos para la participación, la proposición y la evaluación de las políticas públicas locales y/o regionales. Las políticas públicas de urbanización/hábitat no sólo deben garantizar el derecho humano a la vivienda de los actores de la comunidad, sino que debe contribuir a que los diversos actores de la sociedad civil puedan (re)pensarse como instancia necesaria para la transformación social.

Un desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades humanas sólo puede emanar directamente de las acciones, aspiraciones y conciencia creativa y crítica de los propios actores sociales que, de ser tradicionalmente objetos de desarrollo, pasan a asumir su rol protagónico de sujetos (Max-Neef, 1993).

Cabe aclarar que el autor no plantea el desarrollo como exclusiva responsabilidad del Estado, sino que destaca la importancia de la sociedad civil en dicho proceso. Resulta fundamental para la profundización democrática la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil; haciendo hincapié en los invisibilizados, en aquellos sectores que fueron desplazados del sistema, que lograron organizarse de forma alternativa al sistema económico y político.

La necesidad de participación de los diversos sectores de la sociedad civil nutre el proceso de desarrollo, ya que toma la heterogeneidad a nivel local, regional y nacional. Constituyéndose la planificación de políticas públicas un sistema de abajo hacia arriba.

Un tipo de desarrollo orientado a fortalecer espacios locales, micro-organizaciones y la multiplicidad de matrices culturales dispersas en la sociedad civil, no puede eludir la tarea de consolidar prácticas y mecanismos que comuniquen, socialicen y rescaten las diversas identidades colectivas que conforman el cuerpo social (Max-Neef, 1993). Es decir, las políticas públicas responden a las necesidades de la sociedad civil como así también deben permitir y fomentar la participación, como una necesidad más, que propone nuevas demandas y formas de resolución de las necesidades.

La estimulación de procesos de autodependencia es una necesidad dentro de la estrategia de desarrollo local, debido a ser un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y el respeto de la diversidad identitaria y cultural.

La planificación a escala territorial necesita de la articulación entre lo micro y lo macro.

Toma fuerza el concepto de articulación que vincula los diferentes niveles local, provincial y nacional. Resignifica la forma de llevar adelante la planificación de políticas públicas y exige creatividad en la gestión pública local, provincial y nacional.

“Entendemos la articulación como la efectiva complementación entre los procesos globales y procesos micro-espaciales de autodependencia, sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro. Esta complementariedad vertical la entendemos acompañada, además, de una complementariedad horizontal entre los diversos micro-espacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía política y de autodependencia económica” (Max-Neef, 1993: 120).

Esta reflexión cuestiona al sistema paternalista y centralista del estado nacional sobre el territorio específico. Exige una nueva forma de articular al estado en sus diferentes niveles, entendiendo que todas las problemáticas del territorio no pueden ser comprendidas por un sólo nivel del estado. A su vez, los diferentes niveles necesitan planificar en articulación para intervenir sobre el espacio social desde sus diversas posibilidades y potencialidades.

“Las complementariedades entre lo macro y micro, y entre los diversos micro-espacios, estimulan el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad socio-cultural, de autonomía política y de autodependencia económica”. (Max-Neef, 1993: 89). Existen en el nivel micro actores que puedan generar y/o potenciar procesos endógenos de desarrollo, que puedan convocar a una nueva reflexión sobre el territorio; es decir, sobre las formas de habitar el espacio, de producción y consumo, de adaptación a las condiciones estructurales y a su vez, transformación de las mismas.

El desarrollo es comprendido desde parámetros cuantitativos como cualitativos. El alimento, el desarrollo económico y cultural es al sujeto viviente, en la esfera material de la política, como la libertad y la igualdad al sujeto del consenso, en la esfera formal de la política. Un desarrollo cualitativo suficiente de la vida humana es indispensable para el desarrollo de un sistema democrático, y viceversa (Dussel, 2007). No se trata de negar las condiciones económicas a nivel global y nacional que afectan sobre el territorio sino

de lograr resolver las tensiones entre lo micro y lo macro, lo cuantitativo y lo cualitativo, entre las estructuras y las subjetividades, que interactúan en las formas de desarrollo.

Las políticas públicas deben incluir a la sociedad civil, a los sectores marginalizados, a las micro-organizaciones, porque el poder ejercido desde el poder ejecutivo debe ser obediencial. El poder de la comunidad (potentia) se da a instituciones políticas (potestas) que son ejercidas delegadamente por representantes elegidos para cumplir con las exigencias de la vida plena de los ciudadanos, con las exigencias del sistema de legitimidad, dentro de lo estratégicamente factible. Al representante se le atribuye una cierta autoridad para que cumpla más satisfactoriamente en nombre de la comunidad de acuerdo a su responsabilidad. Quien gobierna, desde una posición del ejercicio del poder, no actúa desde sí como fuente de soberanía y autoridad última. En tanto delegado, debe actuar en favor de la comunidad, escuchando sus exigencias y reclamos. Por lo que se define de acuerdo a la obediencia, como la posición subjetiva primera que debe poseer el representante, el gobernante, el que cumple alguna función de una institución política. (Dussel, 2007)

Las políticas públicas no deben construirse sin la participación de los actores sociales, sin tener en cuenta sus necesidades. Este diálogo entre quienes ejecutan las políticas públicas y la sociedad civil constituyen una necesidad humana. La participación social y ciudadana es un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción (Oszlak, 2007).

A su vez, las políticas públicas se conciben como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1981). Las políticas públicas afectan no sólo a los procesos de urbanización sino también a los distintos agentes y unidades que intervienen sobre la urbanización: “El patrón de urbanización es el resultado de una compleja combinación de variables, que se manifiestan a través de comportamientos encadenados de unidades productivas, unidades domésticas y agencias estatales. Interesa examinar, entonces, qué consecuencias tuvieron las políticas públicas sobre aquellos agentes” (Oszlak, 2017: 79). En esta investigación el análisis estará centrado



en interpretar las acciones del proyecto de reurbanización barrial y las transformaciones que generaron en el espacio, enmarcando el proyecto en la teoría de la planificación situacional (Matus, 1987). Entrecruzando el análisis de las políticas públicas de urbanización con el derecho a la ciudad, como el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas, y no a las del capital, es el derecho de cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos (Harvey, 2012). En este sentido, la ciudad en su dimensión social es el lugar de encuentro y escenario para la construcción de la vida colectiva y las acciones ejercidas por el estado deben contemplar dicha dimensión. La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos (Harvey, 2012). Por lo que las políticas de desarrollo se vincula con el derecho a la ciudad debido a que atraviesan la vida y los derechos de los y las vecinas.

Esta posición sobre las políticas públicas del desarrollo se centran en el planteo microsocial, estableciendo articulaciones entre las distintas escalas, pero centrando el análisis en la planificación local. A su vez, la complejidad de la ciudad requiere de la interpretación del entramado social a partir de la configuración de los barrios, su ubicación y su forma de habitarlos. El derecho a la ciudad es un significante vacío (Harvey, 2012) que deberá ser llenado por los sectores sociales que habitan el espacio, en este caso los vecinos y vecinas del barrio Felipe Varela. La sociedad se produce y reproduce a sí misma en el territorio; es decir, es un espacio atravesado por las relaciones de poder, dominio y apropiación que involucra relaciones entre lo material y lo ideal, la naturaleza y la sociedad, la actividad económica, el poder político y la creación de significado (Rodríguez y Di Virgilio, 2016).

El barrio es fundamental para reconstruir la ciudad, la revalorización y reconocimiento del barrio en la teoría urbanística viene a ser considerada como una escala adecuada para resolver los múltiples, graves y crecientes problemas de las ciudades. Al respecto, el barrio es una escala fundamental para el análisis de los problemas económicos sociales, urbanos o ambientales de las ciudades, que pone en contacto las políticas con la realidad social, y facilita la definición de soluciones y la instrumentación en forma interactiva con los agentes sociales locales (Alguacil Gómez, 2008). El Estado, en su

instancia de planificación y ejecución de política pública, considera al barrio como unidad de acción y, por lo tanto, de análisis. Este último es concebido discursivamente y conceptualmente como comunidad (Cravino, 2004). Dicho territorio se reconoce como un espacio híbrido entre sociedad y naturaleza, entre política, economía y cultura, entre materialidad e idealidad, entre movimiento y (relativa) estabilidad, que incluye una relación compleja entre procesos sociales y espacio material (Rodríguez y Di Virgilio, 2016).

El barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia es un lugar singular y concreto, determinado sin embargo por el espacio y el tiempo, especialmente por su dimensión topográfica y por su forma. El lugar se constituye en una de sus dimensiones como un proceso de comunicación y a su vez representa el contexto donde se producen las producciones sociales de sentidos, ya que los actores pueden comunicar y representar a partir de los símbolos en el espacio. El lugar es espacio de encuentro en sentido amplio y no restringido. Es, pues, mecanismo e instrumentación de la democracia, ya que no hay democracia sin encuentro y sin diálogo como elemento central que se encamina de abajo a arriba. (Romero Márquez, 2009).

## **CAPÍTULO 2: PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO**

### **Conformación política del territorio provincial**

La gran isla de Tierra del Fuego y sus islas contiguas conformaron un territorio nacional desde fines del siglo XX hasta 1991, fecha de su provincialización. Durante aproximadamente un siglo el territorio fue delimitado y denominado de diversas maneras de acuerdo a las definiciones del ejecutivo nacional. En el año 1878 el territorio fue incluido dentro de la Gobernación de la Patagonia. Seis años después, en 1884, el territorio patagónico es dividido y se crea el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego. Durante ese año, se constituye el primer asentamiento sobre la isla, que fue la capital, fundada el 12 de octubre de 1884 por el comodoro Augusto Laserre. En 1896 el Estado Nacional establece la radicación de la cárcel de reincidentes en Ushuaia. La presencia del presidio estimuló un crecimiento en la población y supuso la principal actividad del lugar. Lo que devino en un aumento significativo de la población: el número de habitantes de Ushuaia creció entre los censos de 1895 y 1914 a una tasa anual media cercana al 103% (Mastrocello, 2008)

En 1943 se establece el Gobierno del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego. Durante esos años la Marina se convirtió en el impulsor del desarrollo de la ciudad. El edificio del presidio pasa a manos de la Armada al momento de su cierre en 1947. Durante los años siguientes se construye el Hospital Naval y la actividad económica se define por las iniciativas de la fuerza naval. El Presidio y la Base Naval fueron, entonces, los primeros íconos de la fuerte participación estatal en la vida económica y social de la ciudad (Mastrocello, 2004).

Respecto de la ciudad de Río Grande, se configura a partir de la producción ganadera de las estancias de la zona. El primer asentamiento formal representó la Misión Salesiana “Nuestra Señora de la Candelaria” fundada en 1893. La fundación oficial la

establece el ejecutivo nacional el 11 de Julio de 1921, cuando Hipólito Yrigoyen decretó al territorio como “Colonia Agrícola y Pastoril de Río Grande”.

Una nueva intervención del Estado Nacional sobre las ciudades fueguinas se produce en 1948 durante la presidencia de Juan Domingo Perón. A través de un decreto presidencial se estableció un plan de fomento mediante préstamos del Banco de Crédito Industrial. Dicha intervención nacional produjo en los dos años siguientes el aumento en un 50% de la población. En 1955 se crea la Provincia Patagonia, que es derogada por la Dictadura autodenominada Revolución Libertadora en el mismo año. Años más tarde, en 1957, se establecen los límites del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El 16 de Mayo de 1972 se promulgó la ley 19.640 que estableció la eximición del pago de todo impuesto nacional que pudiere corresponder por hechos, actividades u operaciones que se realizarán en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, o por bienes existentes en dicho Territorio<sup>14</sup>. La exención comprendió, en particular, el impuesto a los réditos; el impuesto a las ventas; el impuesto a las ganancias eventuales; el impuesto a la transmisión gratuita de bienes; el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes; los impuestos internos; el impuesto nacional de emergencia a las tierras aptas para la explotación agropecuaria; el impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas; el impuesto sobre la venta, cambio o permuta de valores mobiliarios; y los impuestos nacionales que pudieran crearse en el futuro.

El régimen de la ley 19.640 tuvo el objetivo geopolítico de aumentar la población en la isla. Por ese motivo, establecía que para que las empresas radicadas en la Isla pudieran acreditar el origen fueguino de sus productos, debían agregar localmente una determinada proporción de su valor final, y además determinaba que de ese valor agregado local, un cierto porcentaje tenía que estar constituido por sueldos al personal. Así que, expresado en términos de la teoría económica, el sistema funcionó como un mecanismo de redistribución funcional del ingreso, a favor de los trabajadores. La regulación del Estado impidió que las empresas pudieran decidir sobre ese tema en base a consideraciones de mercado, que modificarán las condiciones de producción o los salarios en base a aspectos coyunturales o formas de especulación empresarial.

---

<sup>14</sup> Artículo 1 de la ley 19.640.

Estaban obligadas a llevar a cabo procesos de producción trabajo-intensivos (Mastrocello, 2008).

De esta manera, se constituyó un régimen especial en materia impositiva y aduanera que permitió estimular el desarrollo productivo de la provincia, entendiendo a la misma en sus características geográficas y sociales de aislamiento por ser una isla con pocos habitantes y sin una actividad económica sustentable hasta ese momento. Lo que implicó la instalación de fábricas textiles, metalúrgicas, electrónicas y plásticas, entre otras. La estrategia productiva respondía a la necesidad de habitar la provincia, que en ese momento estaba constituida por una mayoría de ciudadanos y ciudadanas chilenas. La intervención del Estado Nacional a través de la sanción de un régimen de promoción económica para todo el Territorio Nacional (luego provincia) de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur basado en la creación de un área aduanera especial con exenciones arancelarias e impositivas, con énfasis en la liberación de aranceles al comercio exterior y la eximición del pago de tributos nacionales (fundamentalmente, por su importancia, el IVA y el impuesto a las ganancias), tuvo un peso decisivo en el devenir social de la región fueguina (Schorr y Porcelli, 2014).

Posteriormente, ambas ciudades de importancia se constituyeron como polos industriales. Se establecieron políticas de desarrollo industrial como la quita del IVA, el abaratamiento de los costos energéticos – en especial la implementación de un combustible más económico- e incentivos para que la industria se asiente en la isla.

La década del '80 representa el inicio del crecimiento poblacional producto de las transformaciones socio-espaciales por el aumento del flujo migratorio tanto en Ushuaia como en Río Grande, que devino a partir de la ley de promoción industrial 19.640<sup>15</sup>. En pleno aumento poblacional se constituye la provincialización. En 1991 se crea la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur con los límites establecidos desde 1957. Desde el 1 de Junio de 1991 dicho territorio posee formal soberanía territorial y política sobre el Estado Nacional. Siendo la última provincia en constituirse en todo el territorio nacional. En comparación con las demás provincias que

---

<sup>15</sup> Desde 1972 con la promulgación de la ley 19.640 hasta la provincialización en 1990, la población ha crecido de 13.500 habitantes en 1970 a 69.369 en 1991. Esta dinámica poblacional se sostuvo durante los últimos veinte años, hecho que se corrobora con el último censo de población, en el que se observan 127.250 habitantes (Hermida, Malizia y van Aert, 2013). Esto se tradujo en un crecimiento con tasas que alcanzaron un máximo del 92,1 por mil en el período intercensal 1980-1991, aunque dichas tasas se redujeron al 26 por mil en el último período. (Hermida, 2018)

conforman el territorio nacional, se trata de una provincia pequeña, de baja densidad habitacional y que cuenta con relativamente poca experiencia en gestión pública.

Tierra del Fuego AIAS encabeza una tendencia como receptora de población migrante, lo cual se evidencia en el menor porcentaje de nacidos entre sus residentes y a su vez, tiene un alto índice de emigración de su población nativa, por lo que se caracteriza como un territorio de alta movilidad poblacional en ambos sentidos (Hermida, Malizia y Van Aert, 2016).

Los departamentos de Río Grande y Ushuaia (Gráfico 1) contiene a la mayoría de los habitantes de la isla. De acuerdo al censo nacional del año 2010, Río Grande cuenta con 70.042 habitantes y en Ushuaia habitan 56.956 personas. Quedando por fuera de dichos departamentos solo 207 personas que habitan en la Antártida e Islas del Atlántico Sur. A su vez, dentro de los departamentos se concentra la población al interior de sus respectivas ciudades. Lo que deviene en una configuración específica de la relación entre municipios y provincia, por lo que son dos grandes ciudades que configuran la relación provincia-localidad; dándole mayor trascendencia a los municipios en comparación con otras provincias que poseen mayor cantidad de municipios. Se produce una circulación constante y dinámica entre ambas localidades. A su vez, se mantiene la producción agraria y el mantenimiento de pequeñas estancias. La producción primaria se centra en la faena de ovinos, bovinos y porcinos.

**GOBIERNO PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO  
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

**DEPARTAMENTOS , LOCALIDADES Y EJIDOS URBANOS.**

**MINISTERIO DE ECONOMIA**

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS**

**AÑO 2014**

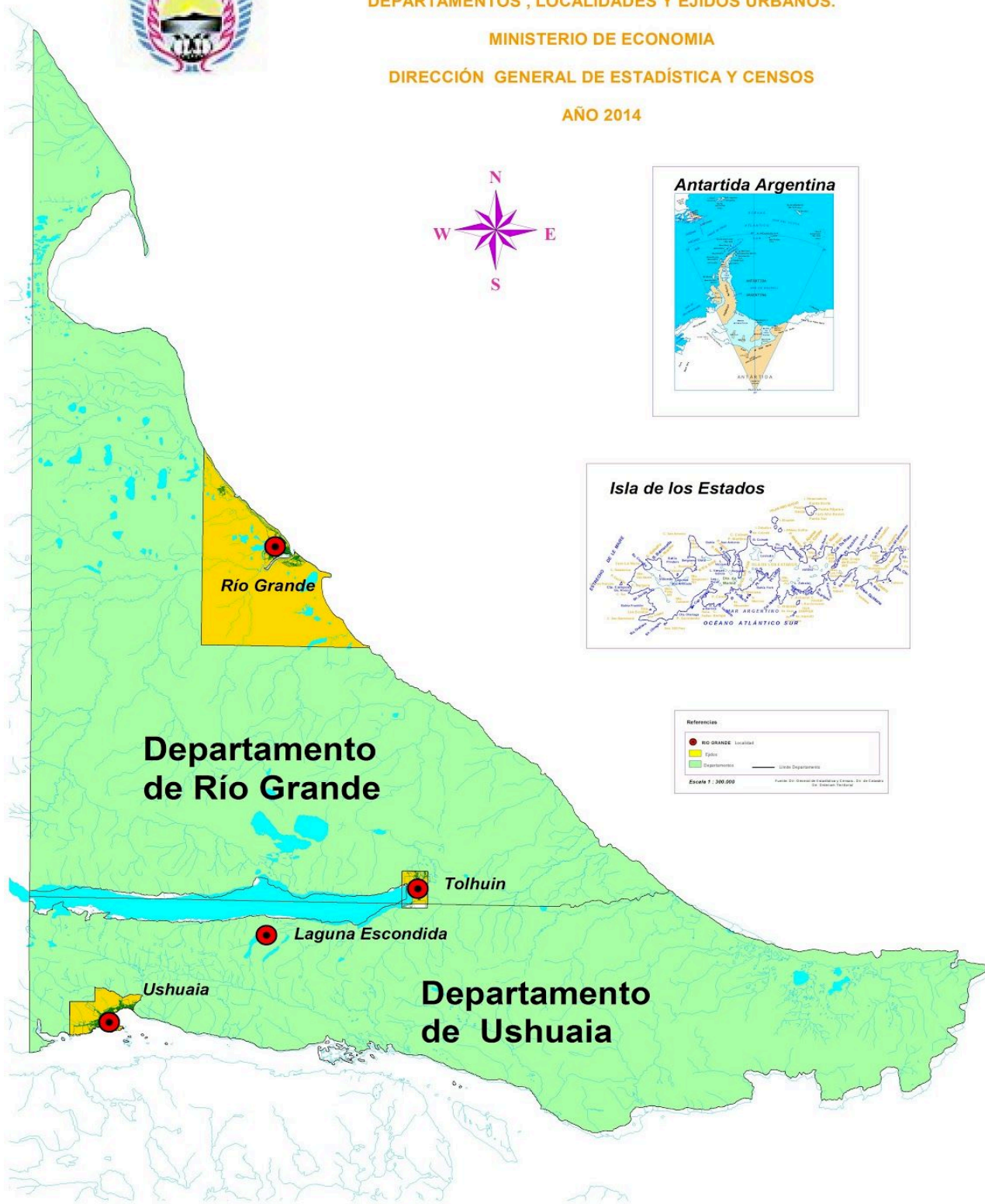
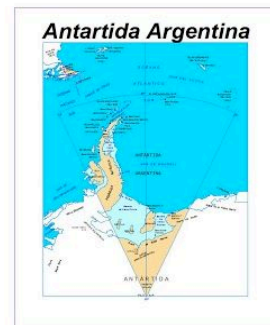


Gráfico 1: Departamentos y localidades de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Fuente: IPIEC.

## Articulación entre los niveles local, provincial y nacional

Según Horacio Cao (2012) la política pública nacional actúa en el territorio provincial a través de tres líneas de acción. En primer lugar, a partir de una serie de actividades que implican la gestión directa del Estado nacional en el territorio y que tienen particular incidencia en la vida de las provincias. En segundo lugar, de acuerdo a una serie de subsidios y regulaciones que hacen viables emprendimientos económicos. Históricamente, estos sistemas permitieron el surgimiento y despliegue de las llamadas “economías regionales”. En la isla grande la ley 19.640<sup>16</sup> del año 1972 y la ley 26.539<sup>17</sup> en 2009 son los ejes de la mayor parte de la producción provincial. En tercer y último lugar, es posible reconocer los giros financieros del Estado central a las provincias. A partir de 1930, la coparticipación federal fue una de las vías cruciales para hacer efectiva esta línea de acción. El sistema de federalismo fiscal funciona a través del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. La coparticipación representa alrededor de la mitad de los recursos totales de la administración provincial fueguina. Los ingresos provenientes del ejecutivo nacional sostienen la estructura administrativa y burocrática provincial. A su vez, colabora en el sostenimiento de las estructuras administrativas y burocráticas municipales.

Durante la década del '90 la articulación entre los niveles se ve transformada por un modelo nacional, impulsado por organismos internacionales, que tiende a la desregulación neoliberal por parte del ejecutivo, que delega responsabilidades hacia los ejecutivos provinciales, quienes a su vez se ven desfinanciados o falta de recursos públicos para implementar la totalidad de las políticas públicas demandadas. En este

---

<sup>16</sup> La Ley N° 19.640, promulgada en mayo de 1972 y ratificada en democracia en 1974, estableció un régimen especial fiscal y aduanero para el entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico sur, con el fin de fomentar la actividad económica y asegurar de ese modo el establecimiento permanente de población argentina en la región. Se basó en exenciones impositivas y arancelarias, estableció un mecanismo de beneficios fiscales para las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la jurisdicción fueguina, consistente en la exención de impuestos nacionales, incluyendo los aranceles a la importación de bienes. El legal no solamente les facilitaba la importación de materias primas para su transformación en Tierra del Fuego, sino que también les permitía la “exportación” de esa producción al sector continental del país, reteniendo para sí el valor del Impuesto al Valor Agregado de la factura por la primera venta, a través de un mecanismo de crédito fiscal presunto (Borruto, 2010).

<sup>17</sup> La ley N° 26.539, sancionada en noviembre de 2009, modificó la ley de impuestos internos y la del IVA, lo que acarreó una subvención adicional para el enclave ensamblador fueguino en la medida en que, entre otras cosas, encareció el precio de venta al público de muchos artículos electrónicos e informáticos procedentes del extranjero o elaborados en el territorio continental nacional (Schorr y Porcelli, 2014).



sentido, actuaron como focos catalizadores de las demandas sociales crecientes, provenientes del campo de la salud, la educación y la asistencia social. Las políticas públicas de reformas basadas en la plataforma teórica *market friendly* estimulada por el BM tuvieron como efecto directo un progresivo aumento en el tamaño de un Estado al que, paradójicamente, desde aquella plataforma y sus consecuentes políticas, procuraban reducir. Las estructuras del Estado provincial, vinculadas al área de la legitimación social, asumieron progresivamente mayor control en el total de los gastos del Estado provincial (Fernández, Gùemes y Vigil, 2005).

A su vez, los años posteriores a la provincialización (1991) implicaron la creación de una estructura pública, la delimitación de acciones y cierta soberanía sobre la decisión de los usos de los fondos públicos en un contexto de crisis económica y desindustrialización que afectó de forma profunda la industria electrónica y la situación social en el territorio. El asesinato de Víctor Choque por parte de efectivos de la policía provincial, en 1995, en Ushuaia, contextualiza el escenario de fuerte ajuste económico, de cierre de fábricas y de represión social de dichos años en la isla. Siendo este el primer asesinato en una situación de protesta social desde el retorno a la democracia en el país, como respuesta del modelo neoliberal al aumento de las demandas sociales, que culminarían en la crisis político, económica y social del año 2001.

Posteriormente, con los gobiernos kirchneristas, la situación social, política y económica en la provincia presenta transformaciones que mejoran los indicadores y dan cuenta de una mayor contención a las necesidades socioeconómicas de los habitantes en el territorio en estudio. Sobre todo, en 2007, a partir del inicio del gobierno del Partido Social Patagónico, que dialoga -en acuerdos y tensiones- con el ejecutivo nacional. Es decir, durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner a nivel nacional y de Fabiana Ríos, a nivel provincial, se implementan una serie de políticas públicas que tienden a una fuerte expansión de la industria electrónica de consumo y en consecuencia al crecimiento económico, poblacional y a la mejora de varios indicadores sociales.

Durante los años de estudio (2007-2015) en la isla existió un mayor nivel de control y contención para los residentes de la provincia, en parte por el gran movimiento migratorio y por políticas de incentivo a la residencia estable. Lo que implicó mayores

posibilidades y condiciones laborales, el cumplimiento de los derechos laborales en los ámbitos públicos y en la planta permanente de los obreros industriales. Lo que a su vez elevó el promedio de ingresos y el costo de vida en la provincia. El conglomerado Río Grande-Ushuaia representa una de las mejores distribuciones del ingreso a nivel nacional. (Lazarte, Naidicz y Ruiz, 2012) Lo que significa que dicho dato está intrínsecamente vinculado con la planificación de políticas públicas nacionales sobre el territorio. A partir del 2007 y hasta el 2015, se ha producido una expansión debido al incentivo que se ha dado a la producción. Los gobiernos nacionales kirchneristas han impulsado el desarrollo de polos tecnológicos en la provincia.

La política cambiaría y las restricciones a las importaciones que compiten con la producción nacional permitieron un aumento de la producción que beneficio a la isla en su conjunto. A su vez, se ha legislado un impuesto que grava un 26% más los productos electrónicos<sup>18</sup> importados de otros países y los elaborados en cualquier zona del país que no sea Tierra del Fuego. De esta forma, el gobierno nacional buscó proteger la industria tecnológica de la isla y frenar la importación. Además se rebajaron los impuestos entre un 7% y 21% a los productos fabricados en Tierra del Fuego AIAS. El 20 de noviembre de 2009 fue promulgada la ley 26.539 que incentivaba la producción de productos electrónicos en el conglomerado Río Grande-Ushuaia.

En este sentido, la planificación productiva provincial ha dependido de las medidas que ha tomado el ejecutivo nacional en estos últimos años<sup>19</sup>. En parte se debe a la poca trayectoria de la gestión provincial, que ha dejado de ser territorio nacional a partir de la ley nacional N° 23775, propuesta por Martín Torres y sancionada al inicio del primer gobierno de Carlos Menem. Por lo que existe menos de treinta años de gestión provincial. Se trata de un territorio dependiente de los recursos de coparticipación y con poca iniciativa para planificar estrategias en sus mercados de trabajo. En este sentido, hay una dependencia de cada nivel sobre los niveles superiores: los municipios de la provincia y la provincia del ejecutivo nacional. Sin la tutela de políticas estatales de fomento regional, la existencia de Ushuaia y de Río Grande se ve seriamente comprometida (Chiari, 2013).

---

<sup>18</sup> Quedan excluidos de la medida los notebooks y netbooks.

<sup>19</sup> Entre otras cosas, la inversión nacional se ha visibilizado en el programa educativo CONECTAR IGUALDAD, que implicó la fabricación de 3.500.000 de netbooks y decodificadores para ser distribuidos en el programa de la Televisión Digital Abierta (TDA).

Max-Neef (1993) reconoce como un problema la consolidación de estados nacionales homogéneos que no incluyan la heterogeneidad de sectores y comunidades propios de la sociedad civil. Lo que devino en formas de poder estatales verticales - desde lo nacional hacia lo provincial y local - y en mecanismos institucionales burocráticos y paternalistas. La historia de la isla de Tierra del Fuego demuestra en todos sus aspectos que sus procesos de desarrollo nunca han sido endógenos ni autónomos sino que se han generado por iniciativas del poder ejecutivo o legislativo nacional.

Si bien las políticas públicas nacionales generaron desarrollo productivo en el territorio, no implicaron formas de desarrollo en todas sus dimensiones. La producción industrial generó ingresos elevados para los trabajadores, pero no mejoró de forma directa la calidad de vida. Las políticas nacionales se volvieron paternalistas y con limitaciones para resolver la complejidad y particularidad del territorio. En este sentido, el problema sobre el territorio se establece en todos los niveles; a nivel nacional existen limitaciones para resolver problemáticas particulares en el territorio específico, y a nivel subnacional no hubo una planificación con iniciativa propia<sup>20</sup>.

Algunas de las consecuencias de este proceso son: a) la escasa participación social de los sectores populares, especialmente los recientes migrantes provenientes de países limítrofes y los actores que realizan ocupaciones irregulares. Poseen niveles de organización mínima para garantizar su supervivencia pero no disputan en la escena pública salvo instancias excepcionales. b) la tensión entre proyectos nacionales homogéneos y diversidad de actores sociales que buscan protagonismo. Existen diferentes actores dentro de la sociedad que no son funcionales al proyecto hegemónico nacional sobre la isla. No significa esto que formen parte de los sectores excluidos sino que pugnan por otras formas de producción territorial, de habitar el espacio, por nuevas demandas sociales. Dichos actores suman posibilidades de potenciar procesos de diversificación productiva y/o nuevas formas de desarrollo. c) la insatisfacción de las diversas necesidades de los actores sociales. Entendiendo por necesidades no sólo las de orden material sino también todos aquellos derechos sociales, políticos y culturales.

---

<sup>20</sup> Pueden ser muchas las causas de porque no hubo planificación con iniciativa propia. Puede suponerse la falta de recursos materiales y/o humanos, la ausencia de equipos de gestión con experiencia en las problemáticas, la falta de creatividad política, las dificultades respecto al entramado político y las disputas de poder o la voluntad política de resolverlos, entre otros. Sin embargo, no se podría afirmar cuál o cuáles son las causas en el contexto específico analizado en sus nivel local y provincial.

Podemos identificar en el barrio de estudio la insatisfacción de las necesidades humanas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad anterior al proyecto de reurbanización en estudio.

## **La ciudad de Ushuaia**

El Municipio de Ushuaia puede considerarse como ciudad intermedia con rol de capitalidad. La problemática social tiene que ver con la estructura de los servicios (Arroyo, 2003), es decir cuales son los servicios que presta la provincia y cuales son los de la municipalidad. Se pone en tensión la jurisdicción local y provincial como así también su nivel de responsabilidad sobre dichos servicios. Esta tensión y/o conflicto puede trasladarse a las políticas sociales y la seguridad. De acuerdo a la carta orgánica municipal, la Municipalidad es responsable de los servicios de recolección de residuos y de la infraestructura en calles y tendido de red de agua y desagües cloacales mientras que la provincia está a cargo del servicio de agua potable y de la regulación de los servicios de gas y electricidad.

El ejecutivo municipal tiene la capacidad de recaudación propia, a partir del cobro de impuestos y el ingreso de coparticipación provincial, lo que sirve al sostén de la estructura gubernamental local y la implementación de políticas públicas en relación a las múltiples problemáticas. Tiene más ventajas en términos de recursos porque recauda más al tener mejores condiciones socioeconómicas. Pero, a la vez, se enfrenta a problemáticas nuevas, distintas y se pierde la dimensión de lo local, ya no es tan fácil intercambiar con el otro. Dichas características posicionan la estructura del Estado al frente de la sociedad (Arroyo, 2003)

Ushuaia se encuentra dependiente y subordinada históricamente a la parte continental del país y del extranjero de donde provienen la mayoría de los bienes que se consumen en la isla y adonde se dirigen sus productos manufacturados. A su vez, presenta diversas problemáticas locales debido a la incapacidad o falta de articulación entre las políticas nacionales y las políticas provinciales y/o locales. Dichas problemáticas constituyen la problemática urbana local, como son la disputa jurisdiccional entre la provincia y la municipalidad por la responsabilidad de la gestión del colapsado sistema

de cloacas, la sectorización y jerarquización de los barrios de la ciudad, la discriminación hacia los actores de ocupaciones irregulares, la existencia de grandes baldíos de propiedad de la Armada en terrenos céntricos y con posibilidad de urbanizarse, la posición dominante de los oferentes de inmuebles, el déficit habitacional, la industrialización no adaptada particularmente al ambiente, la falta de planificación y control estatal del uso de los terrenos fiscales, la desregulación de los terrenos fiscales ocupados de forma irregular y el gran volumen y la mala disposición final de los residuos (Chiari, 2013).

La ley 19640 generó una estructura económica vinculada a la producción industrial, que aumentó gracias a las políticas nacionales de los últimos años. Grandes movimientos migratorios cambiaron la estructura urbana pero no fueron acompañados por políticas provinciales y/o locales de planificación urbana. Entre el 2003 al 2015 las políticas macroeconómicas redujeron la desigualdad por ingresos, brindaron altos niveles de empleo, mientras se trasladaron las desigualdades especialmente al espacio de la vivienda (Hermida, 2017). Así lo expresan los índices de propietarios de vivienda y terreno que resulta inferior al Total de País<sup>21</sup>. Si se toma como referencia al conjunto del país, se constituye como un problema urgente la precariedad habitacional en este territorio, principalmente aquella que se expresa en la importancia que asumen los hogares residentes en asentamientos precarios (Pérez y Martínez, 2014).

La ciudad en la actualidad se encuentra colapsada por la falta de planificación territorial por parte de los estados local y provincial. No se han desarrollado políticas de urbanización ni de mejoras en los terrenos ocupados de forma irregular. Se puede observar en el entramado urbano el surgimiento de una ciudad que creció de forma espasmódica e improvisada (Chiari, 2013).

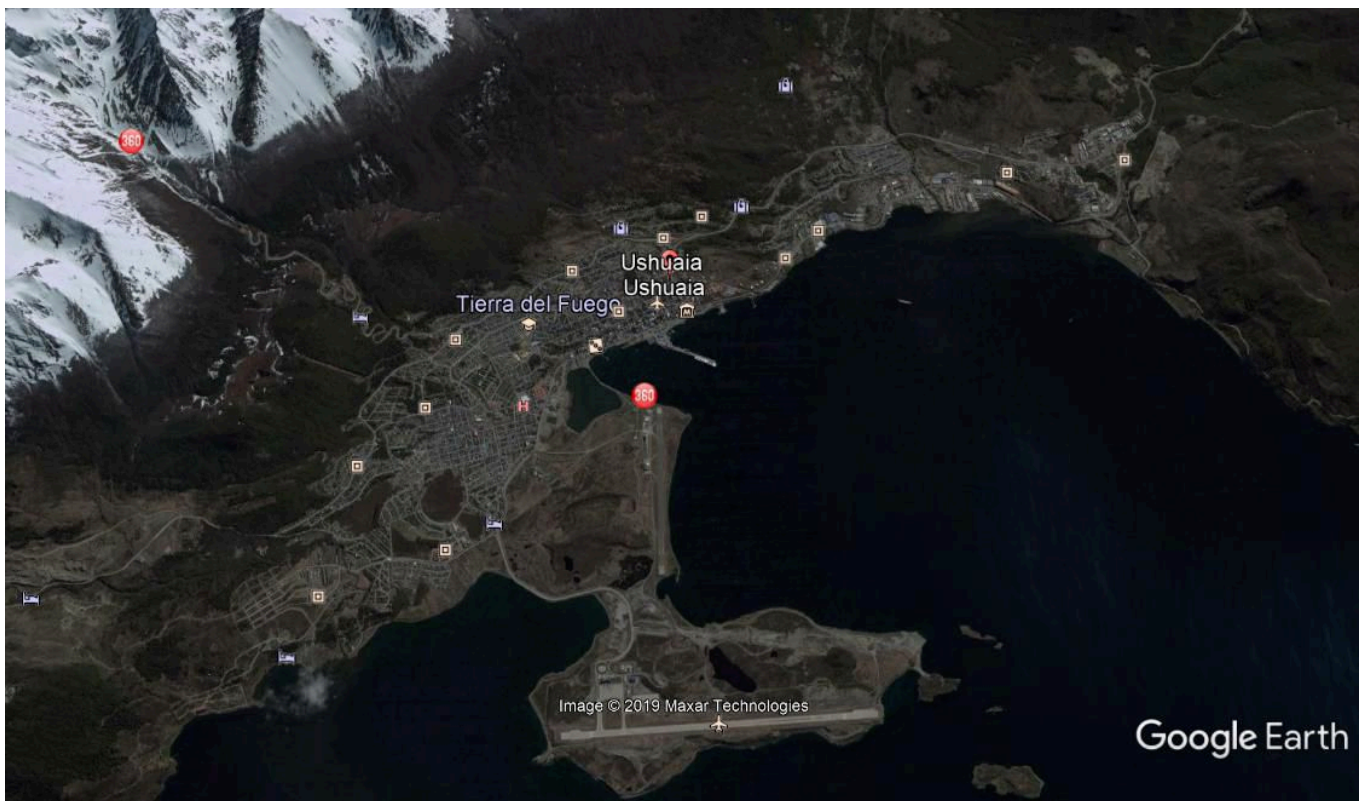
La velocidad del crecimiento poblacional, debido a las migraciones de cientos de familias que obtenían mejores condiciones laborales, no fue acompañada por políticas públicas urbanas que contuvieran e hicieran permanecer a la nueva población:

Ushuaia tiene un conflicto ahí. La tasa de crecimiento está muy por encima de

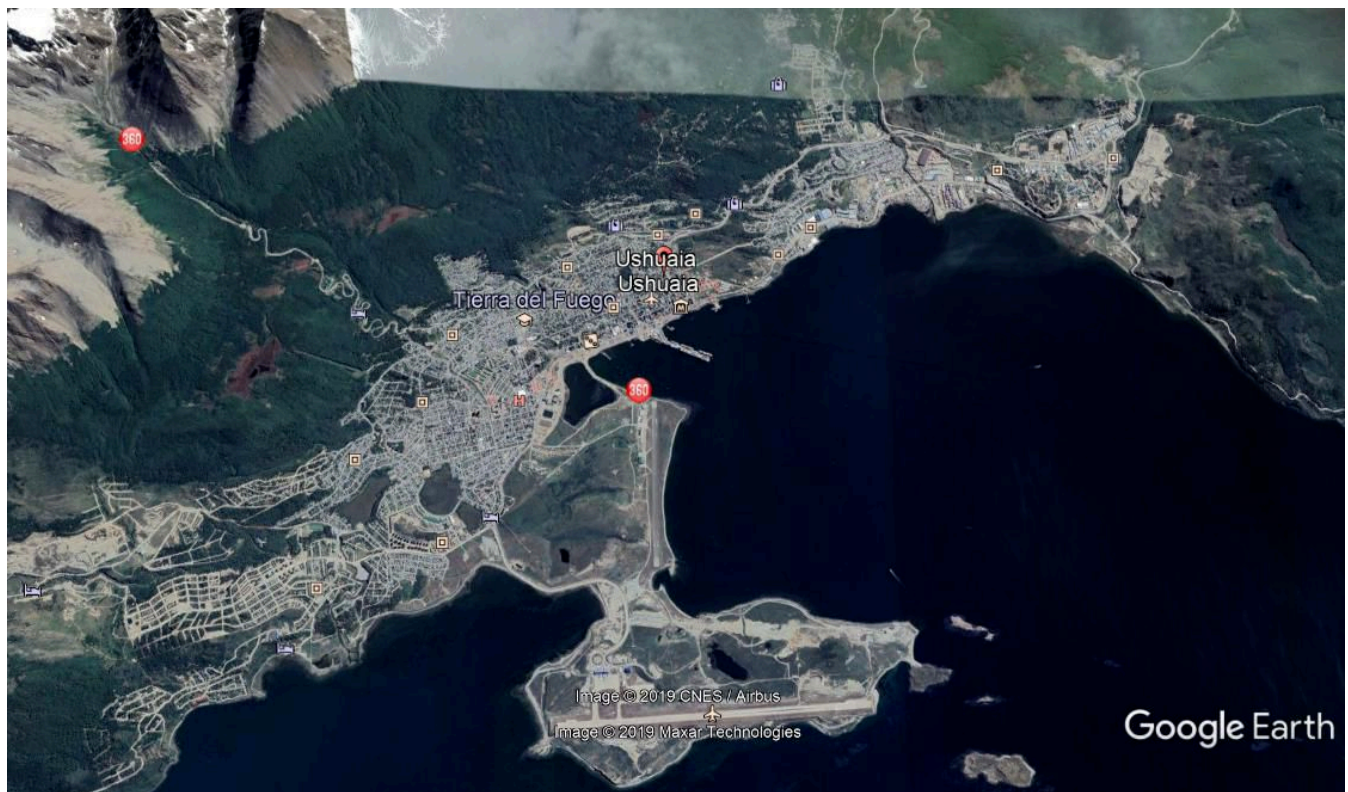
---

<sup>21</sup> Según los datos del INDEC, del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (año 2010), es más bajo el porcentaje provincial de hogares particulares por régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno. Representando un 55,7% los propietarios por sobre un 67,7 % del Total del País.

la tasa de crecimiento de otro tipo de ciudades. Si bien las ciudades patagónicas tienen una tasa de crecimiento alta, Ushuaia y Río Grande tienen una tasa por encima de esas tasas que por sí son altas. La realidad es que el problema habitacional es algo que vive todo el país, no es un problema solamente de Tierra del Fuego, pero sí es verdad que en la Argentina está potenciado en la patagonia. (...) Hay más ansiedad que tiene que ver con gente que ha hecho miles de kilómetros con la expectativa de poder mejorar su calidad de vida. De repente llega a un lugar y se encuentran que no tienen donde vivir. (entrevista propia, ex-intendente municipal)



Vista aérea de Ushuaia, Octubre de 2006. Fuente: Google Earth



Vista aérea de Ushuaia, Abril de 2019. Fuente: Google Earth

Son múltiples los factores políticos, económicos y sociales que influyen en la constitución del territorio específico. Es marcada la influencia de la escala nacional tanto sobre la provincial como lo local. Desde su conformación, el desarrollo y la estructura de producción de esta ciudad -aislada e inhóspita- dependieron de las decisiones que se tomarán, de forma centralizada, a miles de kilómetros, en la ciudad de Buenos Aires. Los actores protagonistas que definieron las transformaciones y el crecimiento de Ushuaia no residían aquí, evaluaban desde la capital nacional el devenir de la capital fueguina. Las políticas nacionales, especialmente vinculadas con la producción nacional, plantearon la idea de desarrollo que constituye las características estructurales de Ushuaia. Se generó una vida social signada por la temporalidad de la radicación en la zona, la voluntad de maximización de beneficios como leit motiv de la presencia en la región, la voracidad del consumo, el tratamiento desaprensivo del entorno natural, la debilidad de los vínculos sociales, la falta de identidad cultural y el sentido de pertenencia a la zona y la ausencia de vocación de participar activamente en la gestión de los recursos públicos (Chiari, 2013).

Es de destacar como la provincialización del territorio y el constante movimiento



migratorio afecta en la construcción de la identidad colectiva, que influye en la posibilidad de consolidar políticas locales. Lejos de tener arraigo con el lugar, nuestra sociedad se encuentra todavía en formación, y por consiguiente el concepto de identidad y sus valores se encuentra en un constante dinamismo. Todos los medios se afectan a la dependencia insular con los poderes nacionales, y por razones político-económicas el desarrollo provincial carece de un impronta local e independiente (Fabrega, 2014).

### **Caracterización geográfica, ambiental, sanitaria y legal del barrio antes del proyecto de reurbanización**

La fundación del barrio Felipe Varela es de 1988 y desde sus inicios se constituye como un asentamiento irregular. Las primeras casillas se edifican en la zona durante la década del '80. Uno de los vecinos describe cómo era el barrio cuando llegó con su familia en 1985:

En ese momento todo lo que es el Felipe Varela era monte. Me crié acá, hice el jardín acá, toda la vida (...) El crecimiento fue lento. Acá hubieron muchas organizaciones de vecinos por la pelea del tema del gas y el agua. Ellos mismos hacían la zanja. Quizás hoy políticamente te traen una máquina pero antes no era tan así. Cada grupo de calle se organizaba y armaba la zanja para que te pongan el gas, la cloaca y todas esas cosas. (entrevista propia, referente barrial)

El barrio está caracterizado como de trabajadores de la construcción. A su vez, su inicio y expansión se relaciona con los índices de crecimiento de la construcción pública y privada en la década del '80 en la ciudad<sup>22</sup>. Dicho crecimiento en la construcción se explica por la instalación de industrias en la ciudad, sumada a los mecanismos incluidos

---

<sup>22</sup> Según un informe de la Secretaría de Minería de la Nación Argentina, la instalación de industrias en la ciudad, sumada a los mecanismos incluidos en la ley para evitar los sobrecostos que podría originar el transporte de materiales desde diferentes lugares del país, estuvieron vinculados a un boom en la construcción pública y privada. Por ejemplo, en 1986, 48 por ciento del presupuesto provincial se destinó a la construcción de viviendas, 45 por ciento en 1987, 30 por ciento en 1988, y 29 por ciento en 1989. (Mallimaci Barral, 2012)



en la ley para evitar los sobre costos que podría originar el transporte de materiales desde diferentes lugares del país. (Mallimaci Barral, 2012)

La situación económica nacional durante la década del '80, en especial en el rubro de la construcción<sup>23</sup>, en contraposición con la demanda de mano de obra calificada en la ciudad, sirven de marco explicativo para el asentamiento de trabajadores de la construcción en la localidad.

El crecimiento poblacional y el aumento de la densidad puede observarse en la cartografía digital del Instituto Provincial de análisis e investigación, Estadística y Censos (IPIEC). Podemos observar en el gráfico 1 como la zona del barrio en estudio ya presentaba para el año 1991 tiene índices de densidad poblacional entre 7501 y 13000 Hab/Km<sup>2</sup>. Que se consolida para el año 2001, gráfico 2, representando buena parte del barrio una densidad superior a 10000 Hab/Km<sup>2</sup>. Ya para el censo del año 2010 las proporciones son mayores. El barrio se configura entre valores de 9601- 15500 Hab/Km<sup>2</sup>. Se puede observar como la zona menos urbanizada, los macizos más problemáticos, tienen uno de los índices más elevados de densidad poblacional de la ciudad, superior a 15501 Hab/Km<sup>2</sup> (Gráfico 4)

A su vez, la comparación de los 3 gráficos da cuenta del crecimiento urbano desordenado producto de la falta de políticas públicas urbanas que planificaran el espacio local y respondan a las demandas de los antiguos y nuevos pobladores de Ushuaia.

---

<sup>23</sup> Las estadísticas nacionales registran que, desde 1980, la industria de la construcción atraviesa por un proceso de crisis. La tasa de desempleo específica de la construcción pasa de 2.9 a 33 por ciento entre 1980 y 1995 (Vargas, 2005) (Mallimaci Barral, 2012).

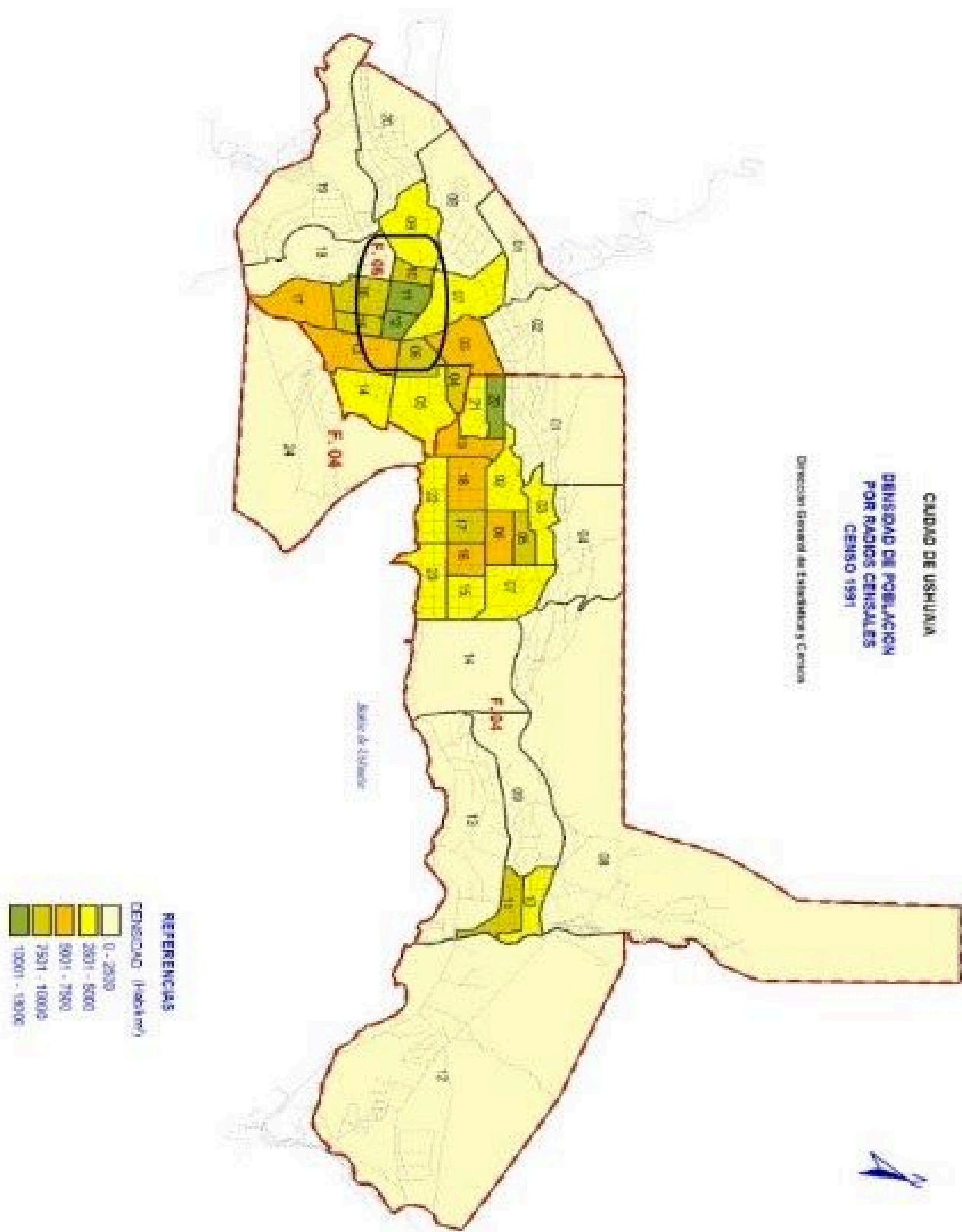


Gráfico 2: Ciudad de Ushuaia, densidad de población por radios censales, censo 1991. Fuente: IPIEC.



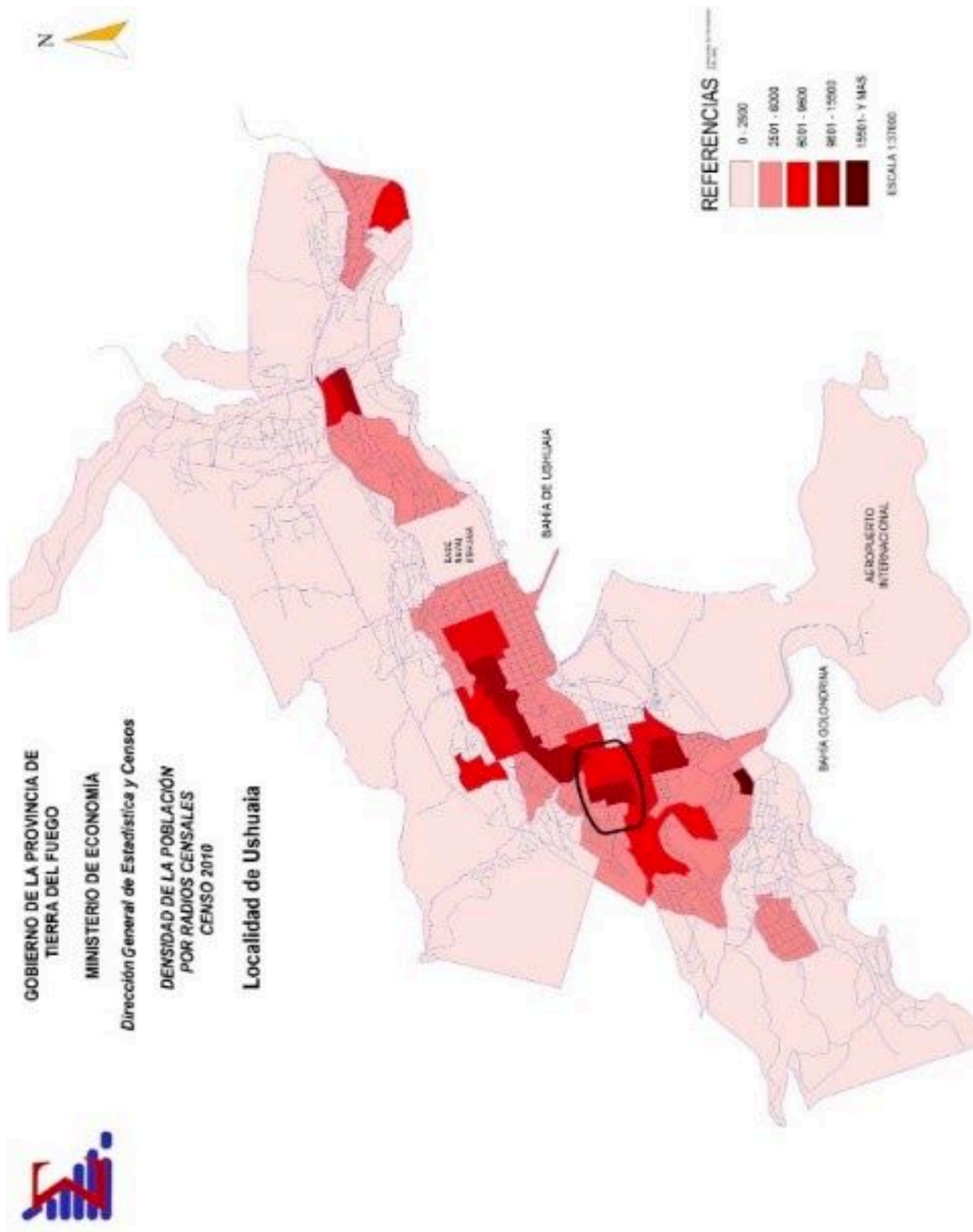


Gráfico 4: Ciudad de Ushuaia, densidad de población por radios censales, censo 2010. Fuente: IPIEC.

La alta movilidad migratoria nacional y de países limítrofes generó las características culturales y sociales del barrio a analizar. Al interior del mismo se observan integrantes de comunidades indígenas migrantes quechuas y aymaras, inmigrantes de países limítrofes de Bolivia y Chile como así también inmigrantes de diferentes provincias del noroeste del país. Cabe destacar, que el barrio contiguo comparte las mismas características sociales y culturales de diversidad migratoria y ha sido nombrado por sus vecinos como el barrio “Latinoamericano”, aunque este mismo ha sido urbanizado previamente al Felipe Varela.

Al interior del barrio se dividen dos zonas con características específicas, definidas como los macizos 54A y 56A, que a su vez pertenecen a un macizo mayor denominado L56. El primero de ellos -54A- posee procesos de urbanización anteriores y mejores condiciones socioambientales, servicios básicos y ordenamiento de lotes. Mientras que el macizo 56A es el que presenta las peores condiciones socioambientales, falta de acceso a los servicios básicos y mayor irregularidad en la condición habitacional de los vecinos y vecinas. Es en dicho macizo donde se llevan adelante las acciones del proyecto de reurbanización analizadas en este trabajo. Se encuentra delimitado al sur por la calle Kuanip, que es la segunda calle comercial de la ciudad. Sobre esa calle, en el área del macizo, se ubica un Hogar de Día “Yaven Tarenghs” a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Al extremo este del macizo el Jardín Provincial de Infantes N° 7, y en el extremo noroeste, el Colegio Provincial Secundario Jose Maria Sobral. Frente a esta institución se ubica el Centro Comunitario Municipal del barrio.





Barrio Felipe Varela, 10/2006. Fuente: Google Earth

Un antiguo referente barrial hace mención a los primeros registros de la problemática en los diarios y menciona un sondeo informal desarrollado por los vecinos en 1994 que da cuenta de la alta residencia de habitantes procedentes de países limítrofes.

\* PAGINA 8 MARZO 1994 LA VOZ FUEGUINA 3ra. SEMANA DE MARZO

"De allá lejos...y hace poco", un programa radial que ofrece FM Libre y La Voz Fueguina, de lunes a viernes de 17 a 18,30 hs.

**TROPICANA SHOW**

**UNA MARCA EN EL MUNDO**

**2**

**SHOW**

**1.30 y 3.30 hs.**

BOCA 262 -USHUAIA

EN LA CIUDAD MAS AUSTRAL DEL MUNDO

a Cueva de Nicolas CREDITOS EN EL TO

# LA VOZ DE LA COMUNIDAD

## Barrio Felipe Varela

### "Necesitamos los servicios"

"La problemática principal de no contar con los servicios, son las enfermedades que pueden acarrear. Por ejemplo la diarrea o la hepatitis, que algún tiempo hubo en el barrio en temporada de verano, y también el resfrío, que es común por la falta de gas, o algunas neumonías en invierno". Así sintetizaba su problema el señor René Fernández, morador del Barrio Felipe Varela, con quien dialogamos para interiorizarnos de la situación que vive esta vecindad.

"El barrio se fue gestando hace 8 ó 9 años -nos cuenta el habitante del lugar- y hoy cuenta con unas 250 familias estables, las cuales son muy jóvenes y están compuestas de 4 a 5 personas cada una. Hay mucha población infantil, y actualmente carecemos de los servicios primordiales como agua, cloacas y gas".

Nuestro interlocutor, que es el representante de su calle, "Tehuelche", ante Distribuidora de Gas del Sur para la instalación o extensión de redes de gas, señaló que "en la parte interna los trabajos que se están realizando se hacen en forma muy lenta. Se empezó una parte, pero hace cinco meses que la zanja está abierta, y eso nos preocupa bastante, porque es un foco permanente de contaminación y también de peligro para los chicos



que de la noche a la mañana construyen casillas en el barrio, cosa que nos perjudica, porque anteriormente teníamos un hacinamiento de casillas que causaban gran cantidad de desperdicios de basuras; trabajamos con la Comisión los vecinos y la Municipalidad para erradicarlas, pero ahora, a causa de que no nos reunimos más, nos están invadiendo nuevamente las casillas".

El tema cloacal también está presente, ya que "tenemos que hacer pozos ciegos y luego contratamos a una empresa para que haga el desagote. Pero algunos, por la pendiente que tienen, dejan directamente que caiga donde sea, como ocurre de la calle Yámana a Kuanip, lo que es un foco de contaminación", decía nuestro interlocutor.

Por el preocupante tema del gas expresó: "Acción Social dispuso que aquellos que tengan un auto, o que pase por su calle la red, no podían contar con el subsidio que, dicho sea de paso, sólo alcanza para los primeros 10 o 15 días, y hay que gastar aparte unos 150 pesos por mes, siendo que con la red instalada gastaríamos tal vez 40 ó 50 pesos por bimestre".

Y terminamos la charla con este vecino del barrio Felipe Varela, con el comentario al pasar sobre la "gran cantidad de perros sueltos que existen en el barrio, que hace imposible acceder a algunas casas", y con el expreso pedido a las autoridades para que "alcancen soluciones urgentes al lugar".

Recorte de diario "La voz fueguina", entrevista al referente barrial René Fernández, Ushuaia, Marzo de 1994.

Desde los orígenes del barrio existieron y existen múltiples problemáticas sanitarias, ambientales, legales y sociales:

Era como una Villa. Nosotros nos criamos en el barrio y hemos andado por la parte esa. Había pasillos, no había calles, era imposible. No se sabía la cantidad de población que había en el barrio, no se podía hacer un censo. Había muchas familias dentro de una sola casa. Había cloacas a cielo abierto, había ratas (...) Había muchas enfermedades, hubo caso de cólera. Bajaba todo lo que es el desagüe cloacal al jardín (...) Era un barrio que estaba abandonado, no había pavimento, no habían servicios. No habían grupos organizados. No había demasiado reclamo por parte de los vecinos, estaban conformes con lo que tenían (...) Después fue el detonante un

incendio en donde se prendieron fuego unas 12 casillas y ahí se tomó conciencia. (entrevista propia, referente barrial)

Antes de la urbanización vivíamos en condiciones precarias, de servidumbre, acá el barrio tiene mucha pendiente, fue muy complicado ordenarlo. (...) Las casitas al estar tan pegadas corrían el riesgo de que si una se quemó se podía pegar a la tuya el fuego. Era muy feo. Paso una vez que se quemó una casita y se quemaron 11 casillas más. (entrevista propia, vecina del barrio)

Si bien durante toda la década del '90 se realizaron reclamos públicos por la situación del barrio, no hubo una difusión mediática ni circulación masiva de las demandas de las y los vecinos. La situación precaria y marginal del barrio cobró relevancia para los medios de comunicación locales luego de un incendio que alcanzó casi una docena de casillas a finales de los '90.

La falta de conexión de gas en una geografía patagónica y fría hacia del uso de garrafas una causal de incendios constantes:

Gas de red no había, todo era garrafas, lo cual era peligroso. Constantemente había incendios. No se si con víctimas fatales pero sí incendios todo el tiempo. La sirena de los bomberos era todo el tiempo. Aparte sonaba justo atrás de casa. Mientras sonaba, todas las noches, había un incendio. (entrevista propia, vecina del barrio)

Varias de las problemáticas eran compartidas por los barrios informales tanto de Ushuaia como de Río Grande. Sin embargo, la contaminación del agua y los residuos cloacales a cielo abierto representaban un riesgo mayor para la salud y la calidad de vida de los y las vecinas del Felipe Varela. Las problemáticas sanitarias son algunas consecuencia de las ambientales:

Las falencias de este asentamiento es de necesidades básicas insatisfechas. (...) Todas las problemáticas están cruzadas. En el área ambiental al no tener servicios, al no tener agua potable, cloacas. Tenían muchos problemas en la piel, respiratorios. Entonces lo que había que hacer era sanear todo ese



espacio físico. (...) Había mucha acumulación de cosas como era la costumbre, pensar que esto me puede servir y termina siendo un cachivacherio. (entrevista propia, ex-profesional del PROMEBA)

Había un impacto ambiental sobre los desagües, los pozos saturados y condiciones muy complejas, en cuanto impactaban en la calidad de vida de las familias. Estaba superpoblado. (entrevista propia, profesional del IPV)



Imagen del barrio Felipe Varela antes del proyecto de reurbanización. Fuente: capítulo “Felipe Crece”, serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.

La problemática habitacional tanto a nivel local como a nivel provincial responde a múltiples causas que se relacionan entre sí. Para empezar es el resultado de un progresivo proceso de mercantilización de la tierra que excluyó progresivamente a amplios sectores del acceso a la propiedad del suelo y la vivienda. En este sentido, el Estado, en sus distintos niveles, desplegó distintas políticas públicas (tanto por acción como por omisión) que contribuyeron a dificultar el sistema de acceso a la vivienda y a la propiedad de la tierra.

El desfase entre el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, sumado a la ausencia de políticas públicas eficientes para hacer frente a la creciente demanda de tierra y vivienda, hizo que la necesidad social de acceso a una

vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las problemáticas más acuciantes de la Provincia (Perez, Debia, Lobato y Martinez, 2015)

En Tierra del Fuego, en el año 2010, se observa casi un 10 por ciento de hogares que son propietarios solamente de la vivienda y en Ushuaia representa el 8,2%. Lo que cristaliza la concentración inmobiliaria por parte de un sector reducido de la sociedad tanto a nivel local como provincial. Buena parte del sector económico de mayor poder adquisitivo y de capital en Ushuaia coincide con la figura de “antiguo poblador” o proviene de familias reconocidas públicamente, lo que da cuenta de cierto status social. Por otro lado, los indicadores dan cuenta de un porcentaje elevado en el barrio - más de 30% - de hogares en situación informal de tenencia de la vivienda (Gráfico 5). Sumado al hecho de que el 26,89% de la población del radio censal, referida al barrio F.V. (censo 2010, INDEC), posee viviendas de tipo casillas, de material inadecuado para las condiciones geograficas y climaticas del extremo sur del mundo, proclives a sufrir algún tipo de siniestro, rotura, incendio o destrucción, etc.

Dentro del barrio habían 3 condiciones de tierra distintas: Una parte correspondía al Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), otro sector de tierras eran municipales y otras eran fiscales. A su vez, dichas tierras representaban un problema topográfico y un riesgo de derrumbe.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Dirección General de Estadística y Censos

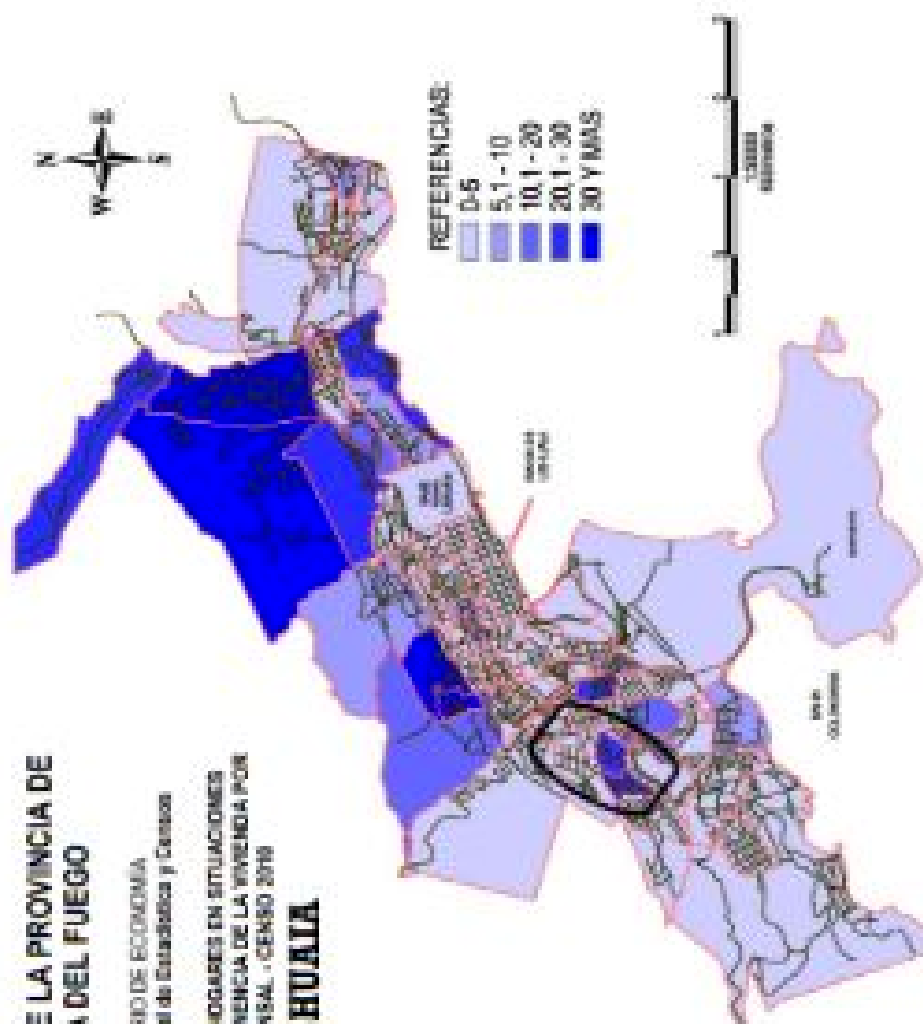
## GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Dirección General de Estadística y Censos

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

### USHUAIA



"2014 - Año de Homaje al Almirante Guillermo Brown,  
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

Gráfico 5: Ciudad de Ushuaia, porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda por radio censal, censo 2010. Fuente: IPIEC.

La problemática particular del barrio estaba condicionada por la irregularidad del mismo:

El barrio era un asentamiento informal en un sector topográficamente con mucha dificultad, con un grado de precariedad y de impacto ambiental importante, sobretudo por el sistema cloacal (...) No tenía diseño de calles, eran huellas. Topográficamente era una ladera con grandes dificultades de accesibilidad. (entrevista propia, profesional del IPV)

Lo recuerdo como un barrio popular, populoso, con una situación irregular. Una de las cuestiones que había para poder regular era un sector que además tenía muchísimos años de asentamiento y muchísimas dificultades de infraestructura. Al ser un espacio irregular había toda una estructura del estado que no podía llegar a cumplir con las funciones que tenía que cumplir; entre otras cosas, brindar servicios esenciales. (entrevista propia, ex-intendente municipal)

Las características del barrio generaban altos porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en relación a la ciudad y a la provincia, esto significa un 34,27% de acuerdo al censo 2010 (Gráfico 6). En Tierra del Fuego los hogares con al menos una NBI en el 2010 corresponde a un 14,2%, mientras que en Ushuaia representa un 13,18%. Lo que da cuenta de un mayor porcentaje de necesidades humanas no resueltas en comparación con la ciudad.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida  
e Islas del Atlántico Sur

MINISTERIO DE ECONOMÍA

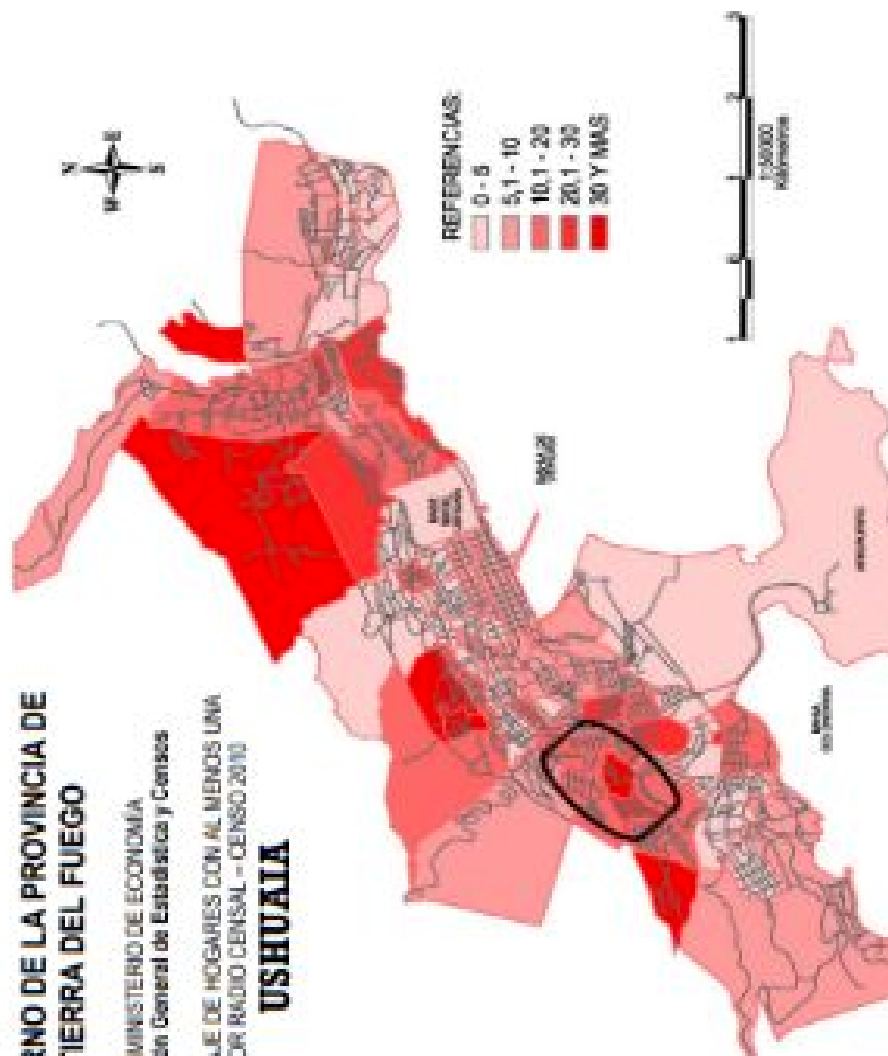
Dirección General de Estadística y Censos

## GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

MINISTERIO DE ECONOMÍA  
Dirección General de Estadística y Censos

PORCENTAJE DE HOGARES CON AL MENOS UNA  
NBI POR RADIO CENSAL - CENSO 2010

### USHUAIA



"2014 - Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown,  
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

Gráfico 6: Ciudad de Ushuaia, porcentaje de hogares con al menos una NBI por radio censal, censo 2010.  
Fuente: IPIEC.

La falta de una vivienda en condiciones básicas, el incumplimiento de las necesidades básicas, afecta a cada uno de los habitantes de forma transversal. Los problemas de hábitat influyen en diversos ámbitos, en las rutinas y los procesos de las distintas instituciones que forman parte del barrio. Específicamente el funcionamiento del colegio secundario del barrio se ve alterado por el problema de la urbanización:

La urbanización era uno de los problemas del barrio. Las construcciones de las casas eran muy precarias, con pocos servicios, con poco espacio para los que habitan en la casa. Muchos de nuestros alumnos se pasaban todo el día en la escuela porque no había lugar en su casa para estudiar. Tampoco había espacios de encuentros entre los vecinos. (entrevista propia, ex-directiva del colegio público provincial J.M. Sobral)

La problemática de la vivienda se vincula con otras problemáticas e influye en las representaciones sociales, los discursos y las prácticas. La marginalidad social y habitacional interactúa con la estigmatización hacia los y las vecinas del Felipe Varela:

Antes la ciudad ha discriminado bastante a los vecinos del barrio por los problemas que había. Al tener amontonamiento de casillas también había personas que venían a hacer delincuencia, había muchos robos. Habían robos a los estudiantes, en la década del 90, hasta el 2001 aproximadamente. En ese sector habían muchas casillas y eso generaba aguantaderos. Le robaban a los chicos de la escuela, a las personas que andaban por la zona. En ese tiempo fue discriminado al barrio, fue alejado de la ciudad. Antes se decía que no se metan en el barrio en el Felipe Varela, estaba estigmatizado. (entrevista propia, referente barrial)

La compleja situación social, ambiental, sanitaria y edilicia del barrio estaba invisibilizada por los vecinos y vecinas del resto de la ciudad, incluso por quienes vivían en el barrio pero no estaban dentro de los macizos más problemáticos. A su vez, circularon diferentes discursos sociales que no sólo estigmatizaron a quienes vivían en el barrio sino que justificaban y naturalizaban la falta de intervención del Estado.



Imagen del barrio Felipe Varela antes del proyecto de reurbanización. Fuente: capítulo “Felipe Crece”, serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.

Desde la perspectiva del desarrollo a escala humana podemos analizar las diversas pobreza que circulan en el espacio barrial, entendidas como necesidades humanas insatisfechas (cuadro 1). En este sentido, el proceso de reurbanización no se limita a la necesidad de mejorar las condiciones materiales del barrio sino que debe ofrecer satisfactores sinérgicos que involucren a las diferentes problemáticas sociales, ecológicas, culturales y urbanas. Existen múltiples necesidades humanas en el barrio que no pueden contabilizarse ni han sido medidas o evaluadas por la planificación de políticas públicas previas tanto del ejecutivo local como provincial. A su vez, dichas problemáticas se relacionan con sus condiciones de pobreza y marginalidad, lo que demanda reconocer las distintas formas de pobreza. En este sentido, las pobreza en el barrio F. V. antes del proyecto de reurbanización no necesariamente están intrínsecamente vinculadas con la falta de ingresos de los vecinos y vecinas que viven en el espacio en estudio. A su vez, las mismas se encuentran articuladas y retroalimentadas entre sí, en términos materiales como simbólicos.

Es posible reconocer mayores necesidades que las necesidades básicas insatisfechas definidas y calculadas por el INDEC: vivienda de tipo inconveniente (vivienda de inquilinato, precaria u otro tipo), viviendas sin cuarto de baño, hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto), hogares con niños en edad escolar (6 a 12 años) que no asisten a la escuela y hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe de hogar tiene bajo nivel de educación (dos años o menos en el nivel primario).

Podemos identificar familias expuestas de forma constante a riesgos en su salud, de contraer enfermedades infectocontagiosas latentes en su espacio; a sufrir algún tipo de daño o contratiempo debido a las características de sus casillas y a la limitación del sistema de salud de dar una rápida y accesible respuesta en la zona; al riesgo de la violencia interpersonal como también institucional sin atención del estado sobre dichos fenómenos; a la inequidad en el acceso y en la calidad del sistema educativo; a la hostilidad del entorno que reproduce la desigualdad social en todas sus facetas y a la discriminación social que legitima el sostenimiento del status quo en el territorio.

Por lo que les es negado a los habitantes del barrio su legítimo derecho al espacio (Oszlak, 2017), que conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte, los servicios públicos, entre otros. Sus derechos fundamentales, intrínsecos en la formulación de los derechos humanos, vulnerados en la ausencia y omisión del estado, no se reducen a la falta de acceso sobre determinados bienes y servicios sino que incurren en la negación de su propia legitimidad como ciudadanos, como sujetos de derechos, como habitantes de la ciudad y vecinos de un barrio, aislados de forma simbólica del resto de la localidad, en el proceso de estigmatización que pareciera situarlos por fuera de la ciudad, y por lo tanto, por fuera de la planificación de las políticas públicas urbanas hasta el proyecto de reurbanización en estudio.

**Cuadro 1: comparación entre necesidades humanas y pobreza desde la perspectiva del desarrollo a escala humana en el barrio previo al proyecto.**



Necesidades humanas según necesidades axiológicas	Necesidades humanas del barrio F. V. antes del proyecto de reurbanización	Pobrezas en el barrio F. V. antes del proyecto de reurbanización
Subsistencia	Refugio, entorno vital, entorno social.	Falta de techo, mala salud, seguridad social inadecuada, contaminación, desigualdad, insustentabilidad, aceptación social de la desigualdad.
Protección		mercado y política de vivienda, aceptación social de la violencia, discriminación, prejuicio, vandalismo.
Afecto	solidaridad, respeto, hogar. Vecinos, ¿contexto ameno?	
Entendimiento		Falta de conciencia ecológica, problemas educativos
Participación	ámbitos de interacción cooperativa, posibilidad de influir en la toma de decisiones, espacios de encuentro.	burocracia, leyes discriminatorias, estructuras jerárquicas, normas sociales fuera de época, desigualdad social, prejuicio.
Ocio	privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre. juegos.	criminalidad, droga, entorno hostil, falta de espacios recreativos.
Creación	ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, audiencias, espacios de expresión.	opresión, censura,
Identidad	entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, reconocimiento social, identidad barrial.	reglas sociales, estructura de clases, pérdida de la comunidad, pobreza material, preconceitos, prejuicios, estereotipos.
Libertad	igualdad de derechos, autonomía, posibilidades.	privación, pobreza, enfermedad, representación desigual, sistema de clases, normas sociales, estereotipos, prejuicios.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a las entrevistas realizadas.

En las distintas entrevistas realizadas a vecinos, vecinas, referentes barriales, referentes de las instituciones vinculadas con el barrio y profesionales de la unidad ejecutora provincial del PROMEBA se pudo registrar cómo las problemáticas sociales- caracterizadas como pobreza- atraviesan los distintos relatos de la dimensión histórica del barrio. Como aspecto fundamental surge el sentido de pertenencia como una pobreza que circula y se condensa en la ciudad, pero específicamente en el barrio irregular analizado, como una necesidad humana que comparten la mayoría de los y las vecinas del barrio, que circula en la voz de las entrevistas y no resulta medible o cuantificable por ningún indicador oficial.

En este sentido, el proceso de regularización del barrio y la titularidad de la propiedad por parte de cada habitante, conforma un sentido de pertenencia al territorio, lo que constituye el reconocimiento de su derecho a la ciudad (Harvey, 2013) y actúa como un satisfactor sinérgico (Max Neef, 1993) que posibilita desarrollo en las formas de habitar el espacio.



Imagen del barrio Felipe Varela antes del proyecto de reurbanización. Fuente: capítulo “Felipe Crece”, serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.

## **Contexto neoliberal en la conformación del espacio irregular**

La conformación del barrio Caudillo Federal Felipe Varela se produce en un contexto nacional de un modelo económico neoliberal. A partir de la última dictadura cívico-militar de nuestro país entre 1976-1983 se han establecido cambios estructurales en las formas de producción y acumulación de capitales, lo que a su vez afecta en las políticas urbanas en todo el territorio. José Alfredo Martínez de Hoz, primer ministro de economía de la dictadura cívico-militar, declaró en el anuncio de su plan económico: “hemos dado vuelta una hoja del intervencionismo estatizante y agobiante de la actividad económica para dar paso a la liberación de las fuerzas productivas” (discurso televisado, 2/04/1976). Dicha “liberación” de las fuerzas productivas no podría haber sido llevado adelante sin la implementación de un terrorismo de estado que reprimiera a todos los sectores de la sociedad afectados por las políticas económicas. La última dictadura cívico-militar estableció un régimen represivo, de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. El secuestro, las desapariciones forzadas, los asesinatos, el robo de bebés, la censura, la violencia en sus distintas formas, explican la asimilación por parte de la sociedad a un plan económico que profundizó la desigualdad social y la marginación. En la política económica de ese gobierno debe buscarse no sólo la explicación de sus crímenes sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada. (Walsh, 1977)

El retorno de la democracia en 1983 no logró modificar los cambios en la estructura económica, que fueron profundizados en la década del '90 con los gobiernos de Carlos Menem. Durante la década del '90 el gobierno nacional emprendió reformas estructurales, que marcan la continuidad con aquellas trazadas por la última dictadura militar, donde el estado nacional para recomponer sus finanzas traspasó funciones y servicios básicos como la salud y la educación a los gobiernos provinciales, mientras desfinanciaba la administración pública y favorecía a los sectores empresariales más concentrados. Con el correr de los años se generaron en el nivel provincial estructuras estatales vinculadas a la atención de necesidades sociales extremas. De ese modo, el proceso de legitimación se concentró en los espacios regionales, adquiriendo los mismos un papel estratégico (Fernandez, Guemes y Vigil, 2005).

Los procesos de privatizaciones de empresas públicas, la reducción del estado, la

liberación de aranceles a las importaciones, la convertibilidad monetaria fueron algunas de las políticas públicas que más afectaron la estructura industrial y devinieron en la crisis del 2001. La implementación y desarrollo del neoliberalismo en nuestro país favorecieron a la concentración económica, al aumento de la pobreza y a la profundización de las desigualdades sociales.

Las políticas económicas neoliberales no sólo modificaron la estructura productiva nacional y en las distintas regiones, sino que influyeron en todos los ámbitos de la sociedad, a nivel material como simbólico. La estructura espacial urbana tendió a reproducir la estructura social y yuxtaponerse a ella (Oszlak, 2017). En términos de política urbana el mercado modificó la conformación del espacio de acuerdo a sus necesidades, lo que devino en una nueva forma de ciudad, donde las desigualdades sociales se tradujeron en estratificación urbana.

Dicha estratificación social configuró los territorios, generó nuevas formas de polarización social, una agudización de las desigualdades en el territorio y diferentes crisis al interior de la gobernanza estatal (Zapata, 2017). La ciudad neoliberal no es sólo un producto de desigualdad sino que sirve para su continua reproducción, lo que establece su funcionalidad al sistema económico. La fragmentación de la ciudad, propia de un contexto neoliberal tanto nacional como global, sirve para entender la problemática social y habitacional del barrio Caudillo Federal Felipe Varela. En este sentido, podemos contextualizar socio-históricamente cómo y porqué se han desarrollado y profundizado las desigualdades sociales en dicho espacio, sin la intervención concreta del estado - ya sea a nivel local, provincial o nacional- en políticas de reurbanización por más de dos décadas. Lo que devino en problemas habitacionales, legales, ambientales, sanitarios, sociales y de marginalización a quienes vivían en el barrio. Es decir, en la violación de los derechos fundamentales y en especial al derecho a la ciudad (Harvey, 2007) de los y las personas que habitaban y habitan dicho espacio urbano.

Durante la década del '90 se estimuló la participación de los actores financieros privados en el sistema de créditos hipotecarios individuales; y a través del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), se dio incumbencia al sector privado en la financiación. Sumado a estas ventajas del mercado, se crearon una serie de programas nuevos fuera de la estructura tradicional del Fonavi, que contaron con financiamiento de los organismos

internacionales de crédito al desarrollo como los fue el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, entre otros (Barreto, 2011).

A nivel local, determinados grupos concentrados establecieron la configuración del espacio a partir de sus propios intereses económicos, vinculados por un lado con emprendimientos hoteleros y centros turísticos, desde una estrategia de desarrollo local, a partir de la generación de cierta infraestructura para el turismo nacional e internacional. Por otro lado, con el desarrollo inmobiliario en el casco céntrico y en algunos barrios específicos, que constituyeron los nuevos espacios de la ciudad que demandaron la inversión del mercado. A su vez, el negocio inmobiliario elevó el precio de los inmuebles y de los alquileres, lo que volvió insostenible la posibilidad de habitar la ciudad de forma regular para los sectores más empobrecidos de la ciudad. Esto sumado a la crisis económica neoliberal, que alcanza su cúspide en 2001, explican el surgimiento de grandes asentamientos irregulares urbanos en las zonas más altas, más allá de los límites de edificación (superiores a la cota 100) establecidos para la ciudad. Estos procesos se desarrollaron en el marco de una dinámica regida por un Estado subsidiario, con regulaciones débiles, con mayor libertad en el juego de las fuerzas del mercado y con una intensificación de la tendencia a la urbanización de la economía y de la población.

En diálogo con el contexto neoliberal, se producen diferentes procesos que influyen en la metamorfosis urbana como el aumento de la población, el aumento en forma generalizada al ingreso personal medio y el nivel de vida de una parte importante de los habitantes. Hubieron cambios en la composición familiar, con una tendencia a la formación de unidades familiares más pequeñas y el consiguiente aumento de la demanda por nuevos tipos de vivienda y por último, la reestructuración que afectó a los distintos tipos de empresa tendió a imponer una organización reticular que significó al mismo tiempo dispersión y concentración territorial. Todo ello se tradujo en un aumento de la demanda de suelo urbano y derivó en un mayor consumo de tierra urbana per cápita (Mattos, 2006).

### **Las políticas públicas urbanas anteriores al proyecto en estudio**

La estrategia municipal durante toda la década del '90 hasta principio del 2000 fue la erradicación de los asentamientos informales:

Por muchos años se trabajó, sobre todo a fines de los noventa y en el dosmil, en coordinación con la municipalidad en el plan. La política era la erradicación de los asentamientos informales. En algunos barrios si se regularizaron (...) Algunos eran tierra municipal, mediante convenios o a través de la cesión de tierras por parte de la municipalidad, la construcción de viviendas para el desarme y la relocalización de familias como una política de erradicación y no de consolidación. (entrevista propia, profesional del IPV)

Sin embargo, no se llevaron adelante planes estratégicos de relocalizaciones y/o construcción de viviendas. Esto no significa que no hubieron diferentes instancias de planificación y conformación de equipos técnicos sobre la problemática sino que no se realizaron grandes definiciones políticas para urbanizar tomando en cuenta las consideraciones técnicas:

No es que no hubo planificación. Si, la hubo. Los equipos técnicos siempre trabajaban las reglas del arte. Había equipos responsables, que trabajaban pero después los decisores políticos tomaban otras decisiones. Como en los proyectos de urbanización hay que hacer desafectación de tierra urbana, necesitan tener una ordenanza específica, entonces terminaban en el concejo deliberante y ahí se discuten otras cosas (entrevista propia, ex-funcionaria municipal)

Para el gobierno municipal, a cargo de Jorge Garramuño (1995-2007), la responsabilidad de la situación urbana de Ushuaia correspondía al gobierno provincial, específicamente al Instituto Provincial de Vivienda (IPV):

La gestión anterior a la nuestra públicamente decía que entendían que el Municipio no se tenía que inmiscuir en la cuestión habitacional porque eso le correspondía al IPV. No es que no tenían razón, pasa que no era suficiente

(...) La gente lo votó, el intendente anterior fue intendente tres mandatos. Ahí hubo también una direccionalidad de nuestra sociedad que quería eso. El discurso y el contenido de lo que se discutía era justamente que el municipio no era una inmobiliaria que se inmiscuía en la cuestión de la salida habitacional sino que en el mejor de los casos le cedía la tierra al IPV para que el IPV se haga cargo. (entrevista propia, ex-intendente municipal)

La tensión sobre la responsabilidad de la problemática urbana local responde, entre otras cosas, a la reestructuración del estado provincial y local como consecuencia de las formas de descentralización que ejerció el estado nacional a partir de la década del '90. Siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, el estado nacional traspasó a las provincias funciones y servicios básicos, quienes a su vez se vieron colapsadas por la falta de recursos para sobrellevar dichas responsabilidades.

Durante la implementación de las políticas neoliberales a nivel nacional, en un contexto de aumento de la pobreza estructural y de los índices tanto de pobreza como de marginalidad, los ejecutivos municipales abandonaron el modelo tradicional de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) para encarar políticas públicas que den respuestas al aumento de las necesidades básicas insatisfechas.

La particularidad de Ushuaia es que posee formas de autonomía de acuerdo al financiamiento provincial y se encuentra en ventaja en comparación con otros ejecutivos municipales del país. La provincia realiza tres fuertes transferencias a los gobiernos locales de Ushuaia, Tolhuin y Río Grande: 1) Coparticipación: la provincia transfiere el 25% de sus ingresos por coparticipación federal a sus municipalidades. Lo que implica la proporción más alta del país, teniendo en cuenta que la mayoría de las provincias sólo transfieren entre el 10 y 15%. 2) Regalías por explotaciones de recursos naturales: el 20% de las regalías por las explotaciones petrolíferas y/o gasíferas que recibe la provincia son transferidas a los municipios de Ushuaia, Río Grande y Tolhuin. Siendo este tipo de transferencia la segunda más alta del país. 3) Ingresos brutos: los municipios reciben el 45% correspondiente al impuesto sobre Ingresos Brutos. Siendo el porcentaje más alto del país, teniendo en cuenta que el resto de las provincias transfieren entre el 10 y 20%.

Dichas sumas podrían significar mayores márgenes de autonomía para los gobiernos

municipales para la implementación de políticas públicas específicas. Sin embargo, no se han registrado grandes iniciativas de los gobiernos locales, específicamente el de la ciudad de Ushuaia, sino más bien la continuidad de las políticas públicas nacionales y provinciales en menor escala.

Sumado a la omisión sobre las políticas urbanas del ejecutivo municipal, la delimitación de la problemática urbana a un instituto de vivienda provincial, no sólo desliga responsabilidades a la provincia sino que establece un supuesto subyacente en la definición sobre lo que implica el desarrollo urbano en la ciudad de Ushuaia. Esta forma de entender el desarrollo urbano limita la problemática habitacional a la construcción de nuevas viviendas. Lo que siguió fue que las posibilidades de gestión del IPV no alcanzaron para dar respuesta al crecimiento poblacional y mucho menos a los nuevos pobladores, ya que entre los requisitos figuraba la antigüedad en la ciudad.

A su vez, el IPV no lograba resolver el aumento de los barrios irregulares ni planificar los conjuntos habitacionales en diálogo con el ejecutivo municipal. Lo que rompía el entramado urbano:

Hay grandes condicionantes. Por un lado, mucho proyecto de reurbanización se resuelve después de que las casas están ubicadas. La otra, es que hay grandes porciones de tierra que pertenecen a un ente como que actúan en forma estanca. Si vos circulas por la ciudad te das cuenta que el IPV construye con el contorno de su terreno y sin tener en cuenta el entramado urbano. Otro condicionante es que somos una ciudad de montaña, obviamente no puedes hacer lo que se hizo en el primer asentamiento urbano que era todo un cuadrilátero. Era todo como decía el tratado de indias. Eso también es una barbaridad, vos tenes que acompañar las curvas de nivel. Pero si puedes hacer una ciudad donde puedas seguir las curvas de nivel, que te vayas desplazando, sin estas rupturas. (entrevista propia, ex-funcionaria municipal)

Tampoco el IPV podía articular políticas públicas que atendieran a las diferentes necesidades humanas dentro de los asentamientos irregulares porque su objetivo



principal era la construcción de viviendas. Es decir, edificaba sobre espacios donde no hubiera asentamientos o en todo caso gestionaba relocalizaciones parciales para adquirir tierras donde pudiera edificar<sup>24</sup>.

A partir del año 2003 el Municipio de Ushuaia estableció un Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Ushuaia<sup>25</sup>, a partir de un diálogo interdisciplinario entre los equipos técnicos y funcionarios tanto del gobierno local como provincial. En la instancia de diagnóstico caracterizaron una modalidad de crecimiento excluyente y la organización del territorio local como una ocupación urbana desordenada, con elevados costos en la dotación de infraestructuras, con la construcción de viviendas en áreas de riesgo, y la agresión al paisaje y al medio ambiente. Por lo que se entiende la necesidad de un nuevo modelo territorial. En el plan de proyectos estructurales<sup>26</sup> locales no se menciona al barrio Felipe Varela. Los criterios de selección de tierras urbanizables corresponden a las características específicas de la geografía, a las formas de entender las necesidades locales y a la forma de entender el desarrollo local.

Los criterios ambientales<sup>27</sup> permitían excluir aquellas áreas no aptas (no apropiadas, no aconsejables) para la urbanización debido a los efectos negativos (amenazas) que pueden presentar en el presente y/o en el futuro para el establecimiento de la población.

---

<sup>24</sup> Un caso excepcional de las formas de intervenir en el territorio por parte del IPV es el caso de reurbanización del Barrio Colombo de la ciudad de Ushuaia. Donde se han implementado estrategias participativas para la conformación de los módulos habitacionales y el posterior desarme de las casillas ubicadas en la zona, vehiculizadas por el área social del instituto y relacionado con las experiencias del PROMEBA. Dicho caso se encuentra en estudio por la investigadora Ayelen Martínez de la UNTDF.

<sup>25</sup> Corresponde al Segundo Programa de Desarrollo Municipal, financiado por el préstamo BIRF 3860-AR.

<sup>26</sup> Se incluyen áreas de acuerdo a tres criterios. El primero, como área de expansión son Península, Bahía Golondrina, Río Pipo y Héroes de Malvinas Norte. El segundo son áreas de completamiento como la Base Naval, Vialidad, Monte Gallinero, Brintrup, Cadic, Héroes de Malvinas Sur y Perito Moreno Este (Fique). Por último, se tiene en cuenta las áreas de renovación, que son el barrio Almirante Brown y el Barrio Colombo. En este último criterio se podría haber incluido al barrio Felipe Varela.

<sup>27</sup> Tres son los criterios ambientales que descartaron proyectos urbanos: Uno era la cota mayor a 100 metros, ya que a partir de este nivel se encuentran zonas con pendientes muy pronunciadas y con escarpas de más de dos metros de altura. Además, son zonas que cuentan con una gran cantidad de drenajes naturales, la mayoría de ellos superficiales. La modificación de este sistema natural, teniendo en cuenta las características del suelo y del clima, puede provocar deslizamientos, avalanchas, movimientos de remoción en masa y obstrucción del escurrimiento de las aguas. (Esto representa una discusión no resuelta en el desarrollo urbano de la ciudad). Dos, los turbales, en la medida en que estas formaciones naturales actúan como una caja de resonancia en ocasión de movimientos sísmicos; y por último, las riberas de los arroyos y chorrillos, para prevenir los efectos de desbordes, particularmente durante la primavera y el verano

Los criterios paisajísticos<sup>28</sup> permitían excluir de la urbanización aquellos sitios naturales de gran valor paisajístico y que forman parte de la imagen de Ushuaia y de su promoción turística (en este caso, garantizar la protección y preservación del paisaje debe entenderse junto con el propósito de permitir, de manera controlada, su disfrute y goce por parte de toda la ciudadanía, impidiendo, por el contrario, su apropiación indebida por parte de grupos reducidos de la población).

Y por último, se descartan proyectos de urbanización por criterio de seguridad, que son aquellas áreas expuestas a riesgos contra la salud y la vida de la población debido al carácter nocivo de la presencia de instalaciones de usinas de generación de energía y depósitos de combustibles.

Si bien el barrio Felipe Varela no debía ser descartado por criterios de selección de áreas urbanizables, es posible que se hayan priorizado otras zonas que presentaban menores costos para la urbanización. El barrio poseía tierras de pendientes pronunciadas y suelos de formación rocosa, lo que simbolizan factores que generan costos diferenciales (umbrales) para el desarrollo residencial. También se entiende como un costo de umbral no deseado las obras de conexión a las redes de infraestructura (construcción de nuevas troncales), que eran inexistentes en el Varela.

Entre el año 1998 a 2002 en la ciudad de Ushuaia el PROMEBA trabaja proyectos de reurbanización en los barrios La Cantera, San Vicente, Irigoyen y el Bosquecito. Entre el año 2002 al 2006 se trabaja en el barrio Kaupen. Durante la gestión de Jorge Garramuño como intendente de Ushuaia (1995-2007) se llevaron adelante algunas acciones del PROMEBA en algunos barrios, pero se excluyó la posibilidad de urbanización para el Felipe Varela:

No había en aquel momento una aceptación total en términos políticos partidarios o político institucionales de regularizar ese sector. Si bien él acepta (el intendente Garramuño) la parte del Kaupen que era una parte municipal y otra parte provincial o la Cantera y San Vicente, que era municipales ambas tierras. La parte más conflictiva se daba acá. Había un rechazo, por un lado, de la parte técnica porque era demasiado dinero y no se

---

<sup>28</sup> Básicamente son áreas con presencia de bosques y de otros tipos de forestación singular, y áreas ubicadas sobre la costa de las bahías.

podía invertir y por otro lado, en términos políticos que no se quería aceptar la regularización de un dominio (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Otro caso paradigmático fue el barrio Escondido, que en noviembre de 2005 tuvo una denuncia por usurpación por parte del ejecutivo municipal y se da una instancia judicial de desalojo. Se pide la intervención del ejecutivo provincial para el desalojo. El colegio provincial de trabajadores sociales se niega a participar en los procesos de desalojo. Se inician de esta forma asambleas barriales que estimulan el debate por el derecho a la tierra.

Ese mismo año, en el contexto de crecimiento de los asentamientos irregulares, surge el Foro Social Urbano como un espacio de lucha por el derecho a la tierra, organizado por la CTA, el colegio de trabajadores sociales y la asamblea permanente por los derechos humanos junto con los barrios. En ese marco el debate se da entre asentamientos nuevos y asentamientos antiguos, donde participaban activamente representantes del barrio Felipe Varela, Kaupen, el Escondido, el latinoamericano, entre otros. También participan integrantes de barrios formales que no pueden regularizar ni tener el dominio de la tierra.

A partir del año 2007, la nueva gestión Municipal, modificó la política urbana a través de tres grandes acciones. Primero, reabrió el padrón de demanda habitacional para que aquellas familias que cumplieran condición se anoten; segundo, llevó adelante desmantelamientos de casillas en los barrios irregulares más nuevos, que habían surgido en el 2000 y tercero, implementó estrategias de restricción para la edificación de nuevas casillas en terrenos fiscales:

Cuando yo llegue a la Municipalidad el padrón de demanda habitacional estaba cerrado, osea la gente no se podía ni anotar para pedir una solución habitacional. Nosotros no sólo tomamos la decisión de abrir ese padrón sino de empezar a generar tierra urbana para esa gente que estaba esperando pudiera encontrar una solución. Eso fue muy duro, fue una etapa muy dura de nuestra gestión, porque en parte había que recuperar tierra que estaba mal ocupada para poder planificarla, ordenarla y que en vez de darle solución a

diez familias se le pudiera darle a cien. (entrevista propia, ex-intendente municipal)

La estrategia de la gestión encabezada por Federico Sciurano fue impedir nuevas ocupaciones, tratando de limitar el crecimiento poblacional y nuevas edificaciones. Uno de los casos a destacar es el barrio “La Bolsita”, donde la Municipalidad firmó un acuerdo con los ocupantes del asentamiento, quienes toman el compromiso de convertirse en tutores del espacio público e impedir que otros pobladores realicen nuevas ocupaciones irregulares en dicho barrio.

No hubo un criterio compartido entre la gestión municipal y provincial. Ya que mientras el Municipio trataba de reducir los asentamientos irregulares porque reducía la problemática a su crecimiento, el gobierno provincial caracterizaba la complejidad y vulnerabilidad al interior de los asentamientos:

Había como un criterio político de ilegalización, de invisibilización y de lucha contra los asentamientos irregulares antes que un abordaje de mirarlo como una problemática compleja. Asociado a una cuestión del desarrollo nacional, de desarrollo provincial, de particularidad provincial. (entrevista propia, ex-mandataria provincial)

Ni los desmantelamientos ni los controles por parte de la cooperativa Magi-mar<sup>29</sup> de seguridad privada impidieron que los barrios irregulares siguieran aumentando. La misma supo ser un cuasi-brazo parapolicial del Municipio que funcionó de 2008 a 2015, siendo responsable de la mayoría de los desmantelamientos en la zona alta de la ciudad, limitando el acceso de materiales que pudieran ser usados para la construcción de viviendas, llevando adelante el control y la coerción de los procesos de urbanización colectivos o individuales en los barrios irregulares de la ciudad. A pesar de su

---

<sup>29</sup> La Cooperativa de Trabajo, Portuarios, Marítimos y Terrestres de Tierra del Fuego Limitada Magi-Mar, se encuentra registrada en AFIP desde el 2002, y declara entre sus actividades: a) Servicios de Limpieza N.C.P., Servicios de limpieza de edificios, actividades administrativas y servicios de apoyo, b) Servicios de seguridad e investigación N.C.P., actividades administrativas y servicios de apoyo, y c) Demolición y voladura de edificios y de sus partes (incluye los trabajos de limpieza de escombros asociada a la demolición, los derribos y demolición de edificios y obras de ingeniería civil, los trabajos de voladura y remoción de rocas), Demolición, movimiento y preparación de terrenos para obras y construcción.

funcionamiento y de las políticas del ejecutivo municipal, los barrios irregulares siguieron creciendo junto con el crecimiento urbano de la ciudad.

La falta de planificación urbana afectó no sólo a los asentamiento irregulares sino a todo el entramado de la ciudad, complejizando a medida que pasaba el tiempo la posibilidad de una proyección a largo plazo. Los únicos proyectos urbanos que se generaron durante esos años respondieron a emprendimientos privados que contaron con el acompañamiento del gobierno local. Tampoco se establecieron regulaciones sobre el sistema inmobiliario, sobre las condiciones y los costos de los alquileres, beneficiando a los propietarios y las propietarias de inmuebles y perjudicando a los y las inquilinas. El aumento desproporcional de los valores de los inmuebles, durante el crecimiento económico y poblacional de la ciudad, fue un condicionante para que muchas familias tuvieran que asentarse en un barrio irregular. Es importante destacar que esta falta de planificación e intervención del Municipio sobre la problemática urbana beneficio al mercado inmobiliario. La ocurrencia de este fenómeno de ocupación de tierras en forma irregular, sumado a la intensa corriente migratoria hacia Ushuaia, hizo que la gestión política de las autoridades estatales fuera siempre una gestión de la emergencia, sin demasiado margen para la planificación; lo que, a su vez, tuvo su repercusión en el plano operativo, ya que obstaculizó la concreción de obras de infraestructura en vistas al futuro. (Chiari, 2013).

Más allá de los cambios de políticas municipales, hay una continuidad sobre como fue pensada la problemática de los barrios irregulares desde inicios de los '90 hasta el 2007. Supuso entender como amenaza a los pobladores que habitaban la ciudad en condición irregular y no como sujetos de derecho que merecían políticas públicas que garantizaran mejores condiciones de vida. El acento estaba puesto en la ilegalidad de su hábitat y desde allí, la negación de sus derechos:

A mi me parece que las políticas en relación a la urbanización de parte de la gestión anterior a la actual pasaban por un lado por ilegalizar, y la anterior también. Cuando yo asumí en el 2007 a la gente de los barrios altos y de los asentamientos irregulares no se les permitía establecer domicilio en el registro civil. Los niños que nacían y que vivían en los barrios irregulares tenían que fijar domicilio en el hospital. Porque no les permitían fijar domicilio

y la irregularidad no es causal de inexistencia. Negar la existencia es muy fuerte como mensaje. (entrevista propia, ex-mandataria provincial)

A partir del año 2008 el ejecutivo provincial establece por decreto la habilitación de los habitantes de barrios irregulares para declarar su domicilio en las instituciones públicas provinciales. Pudiendo registrar el domicilio real en el sistema sanitario y educativo, entre otros. Fue durante el gobierno de Fabiana Ríos, enmarcado en un contexto nacional de expansión de derechos sociales, que se implementaron políticas públicas urbanas que respondan a las necesidades humanas de quienes habitaban dentro de la capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

## **CAPÍTULO 3: PROYECTO DE MEJORAMIENTO DEL BARRIO FELIPE VARELA DE USHUAIA**

### **Caracterización de la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Mejoramiento de Barrios**

Durante el despliegue de estrategias neoliberales en la región hubo un constante estímulo a las reformas del Banco Mundial como de los organismos internacionales hacia el downsizing estatal (reducción del Estado), cuyos efectos económicos y sociales fueron el incremento del desempleo, el subempleo y la desigualdad social, entre otros indicadores. Dicho desarrollo de la pobreza estructural devino en demandas de bienes y servicios públicos por parte de las organizaciones sociales hacia los estados en sus distintos niveles, lo que terminó incrementando paradójicamente su volumen e implicación (Fernandez, Guemes y Vigil, 2005).

A finales de los '90, los mismos organismos internacionales terminan financiando proyectos y programas que atiendan a la problemática social que generaron la implementación de sus recetas económicas en el país y latinoamérica durante toda la década. En el contexto nacional de la reforma fiscal, de acuerdos con el Banco Mundial (BM) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se plantea para toda la región latinoamericana programas de desarrollo urbano. El modelo de programa interdisciplinario y de intervención integral para el mejoramiento de los barrios se genera para Brasil, Chile y Argentina.

En nuestro país el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) incluye 4 componentes obligatorios. Primero es la propiedad de la tierra, esto quiere decir que debe haber alguna habilitación del estado nacional, provincial o municipal o de un propietario privado si correspondiere, para la consolidación del espacio del asentamiento. Debe estar garantizada la posibilidad de regularización de dominio. Segundo, debe existir al menos una organización antigua o incipiente en el barrio, ya sea una comisión de madres o una comisión vecinal, con quien poder articular el proyecto. Tercero, las condiciones ambientales del barrio deben requerir disminuciones

de impacto en el espacio analizado. En el caso de Ushuaia los asentamientos informales están cercanos a la montaña, a los turbales y en espacios topográficamente no recomendados para la edificación. Por último, que exista un proyecto arquitectónico-barrial que cumpla con la normativa vigente de esa localidad.

En Argentina el PROMEBA se inicia en 1995 con la etapa de diseño<sup>30</sup> y su posterior implementación en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. El PROMEBA surge en el momento de profundización del neoliberalismo en Argentina, donde los niveles de pobreza aumentaban debido a las políticas macro-económicas de ajuste y endeudamiento con organismos internacionales -como el Fondo Monetario Internacional-, lo que a su vez incidía en el aumento de barrios informales en todo el territorio nacional. Es decir, mientras la pobreza estructural aumentaba por los términos que establecían los grandes organismos internacionales, se empiezan a establecer créditos con organismos internacionales para remediar dicha pobreza. Luego del 2003, las políticas nacionales apuntan a una forma de neodesarrollismo que sigue sosteniendo los préstamos internacionales para política pública social como es el caso estudiado.

En el año 2002, el gobierno nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. De esta forma, el programa se amplía con una fuerte carga social.

El programa nacional se realiza a partir de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y articula con el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. El PROMEBA es un programa social que transforma el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria. Su financiación corresponde en un 40% al gobierno nacional y en un 60% al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De los fondos solicitados al Banco, el 30% está a cargo de los gobiernos provinciales. Estos últimos, se comprometen en el financiamiento del Programa suscribiendo un Contrato de Préstamo Subsidiario que requiere de la sanción de una Ley de Endeudamiento Provincial, instancia en la que se involucra no sólo a los ejecutivos provinciales sino también a los legislativos. De este modo, la ejecución opera en forma descentralizada/desconcentrada a través de provincias y municipios (Di Virgilio, 2006). La

---

<sup>30</sup> En 1995, La Nación Argentina obtuvo una línea de financiamiento, dirigida a la población de bajos recursos, por U\$S 102.000.000 mediante el Contrato de Préstamo BID 940 OC-AR.



implementación es coordinada por la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) en el ámbito de la Secretaría de Infraestructura Urbana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la ejecución por Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs). En otras provincias se generaron Unidades Ejecutoras Municipales (UEMs) o equipos municipales vinculados directamente a cada proyecto pero no ha sido el caso de la provincia analizada.

El Programa tiene un enfoque multidimensional requerido para la formulación de los proyectos, por lo que un abordaje interdisciplinario permitirá la articulación de cuatro ejes principales: a) técnico, b) legal, c) ambiental, y, d) social. Luego, un abordaje integral que permite resolver las distintas problemáticas: lo sanitario, la vivienda y la urbanización, el ambiente y la salud, la inclusión social y jurídica. (Burgos, 2017). A diferencia de otros programas de urbanización, el PROMEBA en sus definiciones estratégicas, se define como un Programa de desarrollo y fortalecimiento social. Entre sus objetivos fundamentales se esboza la idea de erradicar la pobreza estructural en los territorios teniendo en cuenta la diversidad de contextos y ejecutando proyectos de acuerdo a las realidades de los y las habitantes.

La UCN tendrá a su cargo, entre otras funciones: promocionar el Programa en las jurisdicciones provinciales, aprobar la Fase I de elegibilidad de los proyectos elevados por las respectivas jurisdicciones provinciales y autorizar los contratos de asistencia técnica solicitados por las jurisdicciones provinciales. (Manual de Organización, P: 2). En el caso de Tierra del Fuego la UCN interactúa únicamente con la UEP, ya que no se han conformado Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) en Río Grande o Ushuaia. Esto en parte se debe al tamaño reducido de la provincia, y a la relación particular entre provincia y municipios, distinta al resto de las provincias del país con mayor cantidad y tamaño de municipios. A su vez, la limitada distancia entre las ciudades permite la movilidad de los profesionales de la UEP de forma de abarcar y relevar las intervenciones que se pudieran realizar en toda la provincia.

El programa se conforma con cuatro componentes que estructuran todo el proyecto de ejecución de obra. El primero es la legalización de la tenencia de la tierra. Se facilita el acceso a la tenencia del lote convirtiendo a los beneficiarios en propietarios. En algunos casos se les pide la regularización de algún impuesto municipal. El segundo incluye la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento. El tercero está integrado por

el incremento del capital social y humano. Este componente incluye la formación y apoyo de equipos interdisciplinarios que acompañen el proyecto en el campo. El cuarto componente propone el fortalecimiento de la capacidad de gestión y aborda la capacitación y mejora organizacional de unidades y equipos de campo (Kaminker y Velázquez, 2015). Aún así existen análisis que plantean que el componente social es muy limitado<sup>31</sup> con relación a atender las múltiples dimensiones que definen a la pobreza a partir de su reconceptualización en los años noventa. También que el accionar del mismo es muy limitado en relación a la magnitud del problema. Por un lado, no hay suficientes recursos para abarcar más proyectos y por el otro lado, la condición de regularización dominial excluye a los asentamientos más marginados que están en una situación irregular (Romagnoli y Barreto, 2006).

En Tierra del Fuego, el PROMEBA se implementó desde 1998. La Unidad Ejecutora Provincial (UEP) es la responsable de orientar a los municipios, supervisar las obras, realizar el acompañamiento social como de promocionar el programa y de otorgar asistencia técnica a las comunidades (Kaminker y Velázquez, 2015). Las primeras acciones de la UEP fueron el relevamiento de diferentes barrios irregulares en Río Grande y Ushuaia. Ya desde entonces existe un antecedente del barrio Felipe Varela, se releva el macizo 56 y se comprueban las dificultades ambientales, de acceso a los servicios y a la regularización del dominio.

Según los datos de la página oficial del PROMEBA (Tabla 2), a la fecha existen 3 proyectos de Ushuaia finalizados, 2 proyectos en ejecución en la zona de la Margen Sur de Río Grande y 4 proyectos terminados en dicha ciudad. No se visibilizan datos respecto al proyecto del estudio de caso de esta investigación.

**Tabla 2: Proyectos de Mejoramiento de Barrios implementados en la provincia de Tierra del Fuego AIAS (2003-2015)<sup>32</sup>**

Barrio	Localidad	Objeto de la obra	Cant. de Beneficiarios	Monto total	Préstamo	Estado
La Cantera -	Ushuaia	Mejoramiento habitat con infraestructura	2.410	\$ 2.196.5	940	Terminado

<sup>31</sup> Esta última limitación tampoco es contrarrestada por una articulación con otros programas sociales complementarios. En este sentido, uno de los más importantes se relaciona con la solución del problema dominial de la tierra, problema de muy compleja solución. (Romagnoli y Barreto, 2006)

<sup>32</sup> Los datos fueron extraídos de <https://www.promeba.gob.ar/>

San Vicente de Paúl		pública, privada, obras complementarias y mitigación Equipo:SUM		96,39		
Kaupen - La Cumbre	Ushuaia	Agua, Cloacas, Contenedores, Gas, Parquización, Peatonal, Pluviales, Red de Baja, Vial. Equipo:SUM Comp:Defensas, Pluvial por conducto, Rellenos, nivelaciones y terraplenado.	830	\$ 8.543.166,33	940	Terminado
El Bosquecito - Hipólito Yrigoyen	Ushuaia	Mejoramiento habitat con infraestructura pública, privada, obras complementarias y mitigación.	840	\$ 1.677.770,38	940	Terminado
Reconquista	Río Grande	Agua, Cloacas, Contenedores, Gas, Pluviales, Red de Baja, Vial, Eléctrica Equipo:SUM.	685	\$ 1.440.242,45	940	Terminado
Gran Margen Sur E3	Río Grande	Infraestructura	sin datos	\$ 67.617.736,54	3458	En ejecución
Gran Margen Sur E2	Río Grande	Infraestructura	sin datos	\$ 80.892.785,07	3458	En ejecución
Gran Margen Sur Mirador y Argentino	Río Grande	Infraestructura Pública y Privada, Nexos de agua y cloaca para el sector Margen Sur (Barrios Mirador y Argentino).	3.610	\$ 59.067.061,04	2662	Terminado
Cabo Peñas	Río Grande	Agua, Cloacas, Contenedores, Gas, Pluviales, Red de Baja, Vial, Arbolado, Equipo:SUM Comp.:Pluvial por conducto.	1.600	\$ 7.226.029,78	940	Terminado
Aeroposta	Río Grande	Agua, Cloacas, Peatonal, Red de Baja, Vial, Eléctrica, Gas Equipo:SUM.	770	\$ 862.190,00	940	Terminado
Felipe Varela	Ushuaia	Aguas, Cloacas, Pluviales, Vial, Rellenos, nivelaciones	SIN DATOS	SIN DATOS	SIN DATOS	Terminado

		y terraplenado.				
--	--	-----------------	--	--	--	--

Fuente: <https://www.promeba.gob.ar/>

El PROMEBA promueve una intervención urbana de los asentamientos informales con el objetivo general de atender a la pobreza extrema, desde una perspectiva integral del problema (en muchos casos en articulación con otros programas) con la finalidad de integrar social y espacialmente dichos asentamientos a la ciudad formal, contrarrestando los problemas ambientales, sociales, culturales, económicos, etcétera, que afectan sobre la situación de sus habitantes. (Romagnoli y Barreto, 2006). Atender a una estrategia integral de la problemática supuso nuevas formas de trabajar las políticas urbanas en la zona:

Lo interesante en el PROMEBA era que planteaba el acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda en el caso de que la tuviesen y también que hacía hincapié en el título de propiedad puesto en nombre de la jefa de hogar. En particular en Ushuaia no había esta experiencia (...) Había 2 o 3 sectores que era imposible acercarse. Había muchas viviendas que eran propiedad o adjudicadas a personas que en ese momento estaban privadas de la libertad. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

El trabajo y la forma de trabajar del programa de mejoramiento de barrios era muy interdisciplinaria. (...) para resolver esos problemas necesitas arrancar desde lo social, desde la base. Desde lo técnico no llegarías nunca a resolverlo. Ese es el mérito de la UEP (entrevista propia, ex-funcionario municipal)

Ponernos a trabajar con la gente, con los profesionales, no tan sólo con los profesionales de la construcción sino también con los profesionales de lo social porque están involucradas personas. No sólo pasa por lo urbanístico sino de las necesidades concretas de cada uno. Desde el trabajo, desde la salud, desde la seguridad personal, problemas familiares, de las discapacidades. Es decir, es un tema bastante complejo y no es posible

abordarlo desde una sola área. Se necesita trabajar en equipo para ir trazando objetivos. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Desde el 2003 los gobiernos kirchneristas, primero de Néstor Kirchner y luego los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, implementaron una nueva forma de hacer política en los territorios. Se aumentaron los presupuestos de las políticas sociales, se crearon nuevos programas sociales mientras se establecieron sedes de los Ministerios en las provincias. Se desplegaron estrategias de acciones sociales en las localidades; primero, por una necesidad de construcción política propia que dispute el poder a los históricos personajes del Partido Justicialista y segundo, como una nueva forma de pensar el estado nacional. Ganar cercanía personal con las poblaciones asistidas y articular esa proximidad a un sentido redentor, de “recuperación” del vínculo entre el Estado nacional y “las personas más necesitadas”, fue un rasgo acentuado de la gestión social kirchnerista (Perelmiter, 2017).

Las políticas públicas sociales se constituyeron desde una perspectiva de desarrollo que por algunos autores es considerada neokeynesiana (D’Amato, 2009) y por otros neodesarrollista (Félzi y Lopez, 2010, Varesi, 2011, Katz, 2013), que tienden a la ampliación y a la diversificación de las acciones del Estado en pos del crecimiento económico con inclusión social. Esto puede visualizarse en el aumento y complejidad de las obras de infraestructura como en los cambios en la política de vivienda. Estos cambios combinaron ciertos elementos novedosos relacionados con los destinatarios y las formas de producción<sup>33</sup> que hasta entonces no habían estado presentes en la política habitacional con otros que fueron recuperados del pasado, asociados con la administración centralizada y la capacidad operativa. En este sentido, se dió mayor participación a los importantes movimientos y organizaciones sociales de desocupados, gestados en la crisis del modelo neoliberal de los años noventa. En consecuencia, algunos programas introdujeron innovaciones organizativas en la producción habitacional para la inserción laboral de desocupados y afectados por situaciones de pobreza (Barreto, 2011).

---

<sup>33</sup> Resultó novedosa en la política habitacional argentina la introducción de formas de producción habitacional por cooperativas de trabajo, en promoción al desarrollo de la economía social. Aunque esta forma de producción resultó minoritaria, respecto a la producción tradicional realizada por empresas constructoras (Barreto, 2011).

## Articulación y diferencias entre el IPV y la UEP

En la mayoría de las provincias la UEP está dentro de los Institutos Provinciales de la Vivienda<sup>34</sup>, que fueron creados para gestionar el sistema FONAVI. En esos casos, la inscripción de la UEP en el seno del Instituto Provincial de Vivienda y la tradición de trabajo en las operatorias FONAVI parecen haber influido en lo que se interpreta como una falta de flexibilidad en la UEP o una falta de comprensión de las lógicas de la producción del hábitat de los sectores populares (Wagner, Varela y Silva, 2004).

En la provincia de Tierra del Fuego, el IPV y la UEP formaban parte de espacios gubernamentales diferentes pero en diálogo constante. Ambos brindaban acciones diferentes pero compartiendo una mirada interdisciplinaria y multicausal del problema urbano. Mientras que el IPV edificaba conjuntos edilicios como solución habitacional, la UEP trabajaba en la resolución urbana, ambiental y social de barrios irregulares. Existen antecedentes del IPV para la resolución del problema urbano en el barrio estudiado, sin embargo, por decisiones políticas no se hizo efectiva:

Se había encarado la obra de las 80 viviendas del Felipe Varela. Que hoy por hoy, físicamente, está al costado de esta urbanización. Lo que sería el terreno de propiedad de los cinco edificios. Al principio esa obra se había empezado a ejecutar para poder afectar un gran cupo para la relocalización con desarme de casillas. Esa operatoria que se hace para recuperar espacio. Hubo un cambio de definición en el Instituto y fue destinado básicamente a la demanda general inscripta (entrevista propia, profesional del IPV)

Cuando la UEP inicia la propuesta del proyecto de reurbanización en el barrio requiere la colaboración del IPV. El componente legal, la regularización del dominio, forma parte de su incumbencia. Específicamente, el espacio seleccionado para el proyecto, una de las parcelas del macizo 56A era propiedad del IPV, las dos parcelas restantes eran

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, en Chubut el funcionamiento del programa PROMEBa depende de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), alojada en el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) (Kaminker y Velázquez, 2015).

municipales. El traspaso de las tierras municipales a la provincia, para que la UEP pudiera llevar adelante el proyecto, se resolvió a través del IPV:

La estrategia fue primero resolver las cuestiones dominiales, entonces hubo una definición de transferencia de las parcelas donde estaba todo el asentamiento y el diseño de un proyecto urbano contemplando calles, la subdivisión; osea, la descomposición de ese gran macizo del L56A. Con el proyecto de mensura, teniendo en cuenta la topografía, y todo un trabajo por las dificultades que ofrecía ese espacio se hizo un diseño urbano, que se aprobó como proyecto especial y es lo que permitió después la licitación de obras. Ya la UEP venía trabajando en conjunto con el IPV en otros proyectos, en el espíritu del PROMEBA, es decir, del mejoramiento de barrios. Apuntaba a la regularización y uno de los requisitos para que sean viables los proyectos era la regularización, que toda la parte dominial esté resuelta. Como lo dominial estaba compartido entre el IPV y la municipalidad, hubo una definición de que se iba a hacer cargo el Instituto (entrevista propia, profesional del IPV)

Se hizo la cesión de las tierras comprometidas en el proyecto del Municipio al IPV, en el 2012, que pasó por el concejo deliberante porque la Municipalidad no puede de por sí ceder, transferir tierras del tejido urbano sin la conformidad del concejo. El proyecto urbano que aprobó la Municipalidad tuvo que cumplir con la normativa urbana.

El IPV se encargó del trámite de inscripción de la propiedad luego de la sesión de tierras del Municipio, la inscripción de dominio, la subdivisión de las parcelas y el reconocimiento de la distribución de los macizos. La mensura, la conformación del parcelario y el relevamiento topográfico estuvo a cargo de los agrimensores del instituto. Una vez ubicadas las casillas, viviendas o construcciones se debía relevar que cumplieran con la resolución reglamentaria IPV 36, que es la normativa para la regularización de viviendas que rige para el instituto. Los requisitos para cumplir con la normativa es que deben ser lotes con servicios, que las construcciones no invadan ni sean invadidas por otras construcciones linderas, el plano aprobado y que la tierra sea

propiedad del IPV. El diálogo con la UEP incluyó informes de la obra y logística del proyecto, en especial con el área de tierras del IPV.

### **Articulación entre la provincia y el municipio (estado de las tierras)**

El barrio en estudio representó un tema en agenda para el ejecutivo provincial, quien terminó vehiculizando el proyecto de reurbanización. Mientras que el ejecutivo municipal centro su eje de política urbana sobre la generación de urbanizaciones privadas y/ públicas en terrenos que no estuvieran habitados y el desmantelamiento de nuevos asentamientos irregulares, entendiendo de forma negativa las urbanizaciones irregulares. Mientras el ejecutivo municipal hacía el eje sobre lo ilegal del establecimiento de casillas en un terreno fiscal, el ejecutivo provincial pareció preocuparse por los derechos de quienes habitaban dichas casillas.

Es importante remarcar la intencionalidad política del gobierno provincial, que a diferencia del gobierno municipal, entendieron como prioritario en política urbana el proyecto de reurbanización del barrio:

Para que exista una política pública tiene que estar la intencionalidad y la decisión política que un tema esté dentro de la agenda de la política pública. El gobierno que estaba en ese momento seguía este proyecto en agenda de política pública. Hubo un compromiso de todas las partes de terminar esa obra. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder. (Oszlak, 2008) La decisión provincial de urbanizar un barrio de la ciudad sin el acompañamiento del ejecutivo municipal sumo complejidad al trabajo de la UEP en el territorio específico, sobretudo porque habían acciones que dependían de que estén garantizados ciertos servicios y/o desempeño en conjunto de áreas. Si bien ciertas responsabilidades como la provisión de servicios estaba delimitada, la resolución de forma integral de la problemática urbana y habitacional en la ciudad requería de la



coordinación entre ambas jurisdicciones. Una coordinación efectiva entre organismos de los diferentes niveles del gobierno requiere considerar dicha articulación como un proceso en marcha y no como un supuesto (punto de partida) de la implementación de un programa (Di Virgilio, 2006). En la articulación provincia-municipio, diferentes entrevistados mencionan los conflictos políticos partidarios pero la buena articulación entre las líneas medias de ambos gobiernos:

La verdad es que ha sido muy difícil trabajar con el gobierno de la provincia ese momento. (...) Nosotros teníamos la tierra, teníamos que urbanizar y por ahí no teníamos los recursos. Después hubo un cambio de ministro y pudimos como abrir o despejar un poco. Nos entendíamos más en lo técnico que en lo político. Entonces tratamos de resolverlo nosotros, definimos proyectos, hablábamos con la gente y veíamos que necesitaban. (entrevista propia, ex-funcionaria municipal)

A nivel político, gobernadora e intendente o intendente y ministro, siempre tenían alguna irritación, sobre todo políticamente. Yo recuerdo haber trabajado muy bien con el secretario de obras públicas (del Municipio) (...) Muchos de los trabajos que teníamos que hacer dependíamos de la Municipalidad. Como el barrio estaba en un pozo, nos tiraban los pluviales a esa zona, había que estar bombeando y sacando el agua. Necesitábamos que esos pluviales se desviarán, para que no desaguaran dentro de la obra en construcción. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Hay un inmenso trabajo que realiza toda la gente que trabaja en el estado, en este caso sería la UEP o la gente del Ministerio de Obras Públicas, la gente del IPV, de la DIPOSS, de la Municipalidad en sí, de Desarrollo social, que no están en la faz política sino que son gente permanente que están trabajando. Prestan mucha colaboración entre ellos y hay un muy buen cruce de información. No se retacean información. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

En algunas provincias, se articuló el trabajo con Unidades Ejecutoras Municipales (UEM's) como es el caso de los Municipios del Conurbano bonaerense. Aunque el

PROMEBA no implementó una unidad ejecutora en Ushuaia, el municipio decidió generar una Unidad Ejecutora Municipal<sup>35</sup> (UEM) con el objetivo de accionar políticas públicas urbanas con una perspectiva integral usando como modelo el PROMEBA:

Empezamos a ver que podíamos acceder a algunas líneas de financiamiento pero no teníamos el área creada a tal efecto. (...) Decidimos crearla para administrar nosotros los fondos y rendirlos ante la nación; y sacar a la provincia del medio. En algunos casos se podía y en otros teníamos que articular necesariamente con la provincia. (...) El problema es que en las líneas de financiamiento internacional como el BID la garantía es la coparticipación provincial. (entrevista propia, ex-funcionaria municipal)

A algunos gobiernos locales se les dificulta intervenir en situaciones donde es necesario tener tierra disponible para relocalizaciones, lo cual a su vez amenaza la posibilidad de continuar con la implementación del programa. El gobierno encabezado por F. Sciurano consideraba inaceptable el uso de tantos fondos para la reurbanización de un área tan compleja y pequeña a la vez:

Es un barrio que tiene un suelo muy complicado topográficamente hablando (...) Particularmente son obras muy caras, por lo que significa cuando vos tenes que remover piedra. Esta es otra de las dificultades cuando el estado corre atrás de la ocupación irregular porque habitualmente falta la planificación adecuada y no se buscan los mejores espacios que pueda tener la ciudad, para que una obra de urbanización se le pueda sacar de la mejor manera posible el rédito a cada peso que vos gastas. Cuando vos tenes que urbanizar sectores que naturalmente tienen dificultades para ser urbanizados eso evita que vos puedas urbanizar otros espacios también (entrevista propia, ex-intendente municipal)

---

<sup>35</sup> La Unidad Ejecutora Municipal (UEM) funcionó desde el 2009 hasta el año 2015. Diferentes profesional que formaban parte de la UEP pasaron a integrar la UEM. Una vez que asume una nueva gestión política e institucional, en diciembre del 2015, a cargo del Intendente Walter Vuoto, se desarma la UEM.

Frente a la posibilidad de reurbanizar con fondos nacionales y/o provinciales, el estado municipal les cede las tierras a la provincia, por medio del IPV:

Yo me acuerdo que me llaman de la UEP porque necesitaban presentar proyectos porque hay fondos. En ese momento yo les marco el Felipe Varela y otro barrio más, porque veía que no lo íbamos a poder hacer nosotros por los costos que implican. Era el más complicado porque tenía mucha roca, mucha pendiente y mucha casa. Era un proyecto que implicaba la reubicación de familias para hacer un poco de aire y abrir calles. También socialmente había mucho conflicto. Así que cedimos las tierras para que se pudiera terminar de urbanizar y que la gente sea propietaria de su terreno (entrevista propia, ex-funcionaria municipal)

El 28 de octubre de 2009 se aprueba, en la sesión ordinaria del Concejo Deliberante de Ushuaia, el Proyecto de Urbanización del barrio Caudillo Federal Felipe Varela, identificado catastralmente como macizo 56A, de la sección L de la ciudad. Lo que lleva a la promulgación de la ordenanza municipal N° 3642 el 17 de noviembre de ese mismo año que establece los indicadores urbanísticos y los usos, a tener en cuenta en el proyecto de reurbanización del PROMEBA PRO, sesión mediante de las tierras municipales al IPV. De esta forma, queda en órbita del gobierno provincial la totalidad de las tierras del macizo en cuestión para el loteo, la adjudicación y las intervenciones planificadas para el territorio.



Imagen del barrio Felipe Varela durante el proyecto de reurbanización. Fuente: capítulo “Felipe Crece”, serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.

### **Primera planificación de la UEP-PROMEBA**

Como paso inicial la UEP identifica los sectores sociales donde es factible que se ejecute un programa de mejoramiento de barrios a partir de determinadas características:

Tiene que haber una población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), es decir que no tenga agua potable por red, que no posea infraestructura de saneamiento, que posea falencias en términos de servicios y regularidad de las tierras. A partir de esas identificaciones se iba planificando. Teniendo en cuenta las de mayor complejidad, las de menor complejidad y las de mayor urgencia, se enviaba a Nación para que decidiera cuáles eran los lugares elegidos y empezar con las formulaciones. Una vez que se hace la identificación se determina si es factible o no desarrollar un programa. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

El primer censo del barrio es en 1998. A partir de ese relevamiento la UEP caracterizaba el barrio y se presentaba como proyecto de gestión. Sin embargo, no se lo reconoce como un proyecto viable hasta el 2007, momento que cambia la gestión provincial y el posicionamiento político del gobierno provincial sobre la problemática urbana. En este sentido, resulta fundamental tener en cuenta e incorporar como dato determinante el contexto político-institucional en el que se desarrolla el proyecto (Giro, Pelli y Franco, 2014). Si bien la UEP había evaluado como una necesidad el proyecto del barrio, debió esperar aproximadamente 9 años a que las condiciones políticas institucionales fueran favorables para la implementación del mismo.

### **Momentos del proyecto de reurbanización del barrio Felipe Varela**



Línea de tiempo. Fuente: elaboración propia.

Durante el 2009 se realiza un segundo censo en el barrio para determinar el crecimiento del barrio y recharacterizar el mismo. De esta forma se inicia la formulación del proyecto de reurbanización. Cuando se da la no objeción para que se inicie la formulación del proyecto inician el proceso de articulación las cuatro áreas fundamentales (ambiental, social, urbana y legal) para llevar adelante un censo integral y un reconocimiento de las condiciones de esa población desde esas cuatro áreas. Se determina la cantidad de familias que habitan en el barrio, la composición familiar y las problemáticas sociales, culturales, sanitarias y económicas. Se evalúan las condiciones físicas del lugar y la pertenencia de las tierras, ya que en caso de ser fiscales debe efectuarse el proceso de

regularización previo a la implementación del proyecto PROMEBA. Como resultado del diagnóstico integral se comprueba que el barrio Felipe Varela posee un alto grado de necesidades básicas insatisfechas. Se identifican un total de 156 familias con NBI que habitan en el barrio. El relevamiento identifica el hacinamiento, la contaminación, la vulnerabilidad social y la irregularidad de la tierra como algunas de las problemáticas que atraviesan el territorio. Dicho censo repercute en el diagnóstico integral, que esboza el Proyecto Ejecutivo Integral, este último rige la licitación y la ejecución del programa.

El proyecto se dividió en fases como una estrategia para obtener diferentes préstamos del BID que costearan la complejidad del proceso de reurbanización. El primero se abocó a la reubicación de algunas familias a otros barrios como a la reubicación de casillas para la reapertura de calles. Esta fase inicia en el 2009 y se da concluida en el 2015. La UEP trató de conseguir un préstamo para ejecutar la obra, justificando los elevados montos por las características específicas del suelo y la complejidad de la obra. Sin embargo, el programa nacional no flexibilizó la normativa o estableció una excepción y se negó a pagar los montos requeridos para el proyecto de reurbanización.

El PROMEBA tiene un costo-beneficio sobre el préstamo, sobre la inversión que hace con la obra, y cuando ese costo-beneficio no cierra la ecuación al PROMEBA no le interesa que nosotros usemos tanta inversión y tanto esfuerzo a ese lugar. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Desde una perspectiva de desarrollo tradicional se puede identificar el análisis de las políticas públicas desde variables cuantitativas, de costo-beneficio, que no vuelven rentable en términos políticos la ejecución de la obra de reurbanización en el barrio. También se observan tensiones entre la visión federal del PROMEBA y el interés específico de la UEP. Debido a que la forma de evaluación nacional responde a un análisis de costo más bien federal, que busca redistribuir los fondos en las distintas provincias, que le impide hacer hincapié en los territorios de forma más específica, limitándose a distribuir los fondos de acuerdo a ciertos criterios de costo-beneficio. Mientras que la UEP - e incluso en muchos casos las UEMs- analizan las diversas realidades desde un contacto más frecuentes con los actores y las organizaciones en los territorios, partiendo de las necesidades que engloba las problemáticas habitacionales y

tratando de dar respuesta por medio de la planificación de proyectos PROMEBA. En este sentido, la relevancia y el interés por la reurbanización en el barrios Felipe Varela es diametralmente distinto para las dos unidades ejecutoras (nacional y provincial).

Existen varias provincias que utilizaron fondos provinciales para los proyectos de reurbanización que no cumplieran condición de ser financiados por el PROMEBA. En el caso de estudio, los costos del proyecto en proporción a la cantidad de espacio involucrado, eran más elevados de los que autorizaba el programa nacional. En un primer momento, la UEP trabajo para justificar el uso de fondos sobre el macizo 56A, que correspondía al área más complicada del barrio y envió múltiples documentos que permitieran la aprobación del proyecto:

Nosotros trabajamos mucha documentación en aquel momento de decir porque era necesario. Para el PROMEBA como concepto era la consolidación de las familias donde ellos pudieron resolver su vida y el estado interviniendo para que se mejoren las condiciones ambientales (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Aunque la UEN no autorizó el financiamiento de la obra, la UEP se encarga del desarrollo del proyecto, llevandose adelante la política urbana de desarrollo con el equipo profesional, con la misma dinámica de intervención pero con los fondos provinciales. Mientras que destinó fondos -ya que se trataba de un monto menor que lo que supuso el proyecto de reurbanización original- para la segunda fase, que incluye la construcción del centro cultural y de la realización de veredas, que se inició a finales del 2015 y todavía está en ejecución.

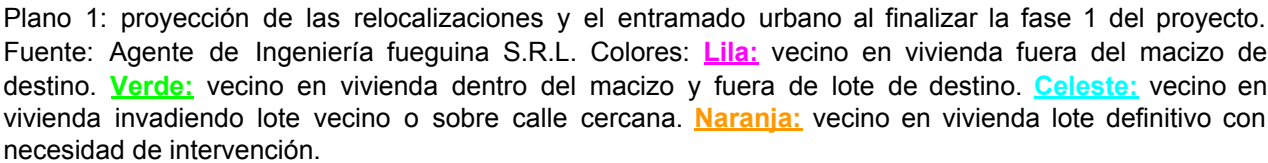
### **Primera fase del proyecto: ejecución del loteo, traslado de casillas, apertura de calles**

El PROMEBA PRO establece en la planificación de la intervención urbana, el Proyecto Ejecutivo Integral, el reordenamiento del barrio. Para lo cual, de las 156 familias relevadas, se propone la relocalización de 41 familias. De las cuales 22 serán

relocalizadas a otro barrio de la ciudad y 19 obtendrán una solución habitacional por parte del IPV. De esta manera, son 115 familias las que se consolidan y reubican dentro del barrio.

La planificación de las acciones contempla diferentes aspectos con el objetivo de mejorar el barrio y especifica la necesidad de obra de infraestructura pública como de obras de mitigación. Se identifica como necesario a) la construcción de las redes de Infraestructura de los servicios de agua potable y cloaca más las conexiones domiciliarias a la red cloacal, b) la apertura de calles con la instalación de cordones cuneta y badenes de hormigón, para conducción de líquidos pluviales a bocas de tormenta y rejas de calzada, c) el relleno de lotes, nivelación y estabilización en donde corresponda y la reubicación de aproximadamente 70 viviendas existentes ubicadas en sectores no aptos, d) la demolición de las casillas de los beneficiarios de solución habitacional o de aquellas que no puedan ser desarmadas por sus propietarios.





En relación a la infraestructura pública incluye el sistema de abastecimiento de agua potable (el tendido y empalme a las redes existentes de agua), el sistema de desagües cloacales (el completamiento de las redes existentes de cloaca) y pluviales (la construcción de desagües superficiales y por conducto, que tienen en cuenta la ejecución de cordón cuneta) y por último, la red vial, es la apertura de calles y movimiento de suelos previo desmonte, desbosque y destronque y limpieza.

Mientras que las obras de mitigación refieren a las obras estabilizadoras de taludes, relleno, nivelación y terraplenamiento y saneamiento de pozos ciegos. A fin de estabilizar los suelos rellenados y compactados y para solucionar la diferencia de nivel entre los lotes que conforman los macizos, fue preciso contemplar la ejecución de obras de estabilización de taludes, específicamente la construcción de gaviones para contener los suelos. A su vez, la existencia de pozos absorbentes que se utilizaban para la descarga irregular de líquidos como de sectores de desborde de aguas negras, se previó la ejecución del saneamiento y relleno de pozos ciegos y la ejecución de saneamiento de sectores de desbordes de aguas negras.

El plan de obra fue llevado a licitación pública, que fue ganado por la única empresa que se presentó a la misma: Ingeniería Fueguina S.R.L. La misma ya llevaba adelante diferentes obras del gobierno provincial y había sido la responsable del proyecto de mejoramiento del barrio Kaupen, de la ciudad de Ushuaia, del PROMEBA.





Imagen de los trabajos de reurbanización en el barrio Felipe presentada en la serie Sur del Sur, capítulo "Felipe Crece", transmitida en el canal público provincial.



Imagen de los trabajos de reurbanización en el barrio Felipe presentada en la serie Sur del Sur, capítulo "Felipe Crece", transmitida en el canal público provincial.







**Plano 2:** estado inicial del barrio, obras de mitigación proyectadas y relocalizaciones de casillas durante la fase 1 del proyecto. Fuente: Agente de Ingeniería fueguina S.R.L. **Referencias:** -Circuitos peatonales internos -Circuito con acceso vehicular -Red cloacal provisoria  
**Formas:** **Naranja:** casillas que se consolidaron en el macizo 56 **Verde:** casillas a relocalizar en los macizos 62B y 62C. **Celeste:** solución habitacional IPV **Violeta:** casilla autoreubicada

## **Inicio de la obra**

La obra “Mejoramiento de barrio Felipe Varela - Ushuaia - Infraestructura pública y obras de mitigación”, etapa 1, se inicia formalmente el 26 de noviembre de 2010, con un plazo de 240 días y con fecha prevista de finalización al 24 de julio de 2011. Desde entonces la UEP estableció una unidad en la zona para trabajar en campo de forma cotidiana, desde la perspectiva interdisciplinaria e interinstitucional:

El grupo de la UEP hizo un enorme trabajo de campo; no solamente con las familias que estaban radicadas en el lugar sino también con el contacto de la empresa, con la Municipalidad de Ushuaia, o entes estatales como la DIPO, el IPV, el Ministerio de Desarrollo social (...). Es la mejor manera de urbanizar un sector donde uno tiene que trabajar con la gente en el lugar. La gente está viviendo todos los días, las máquinas le están pasando por el costado. (...) Hay que movilizar viviendas, hay que reubicarlas, hay que conectarles los servicios, hay niños jugando, hay mamás que llevan los chicos a la escuela, hay días de lluvia y barro y hay obra que se está haciendo en contacto con esa gente. Yo creo que si uno como operador de campo, como la UEP, como ente que acompaña a esas familias y como quien hace el nexo entre la empresa y la gente que vive. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Existieron distintas acciones que tuvieron que implementar por la complejidad de la obra. La reubicación necesitó del diseño de módulos transitorios para permitir que las familias vivan ahí durante el corrimiento de las casillas. A su vez, del acompañamiento integral desde las distintas áreas para atender las distintas problemáticas sociales y familiares. En un primer momento, la gestión provincial destinó siete millones y medio de pesos aproximadamente. Este monto sirvió para iniciar la obra pero no logró cubrir los gastos totales de la empresa, sumado a las complicaciones que surgían en la ejecución de la obra, al aumento inflacionario y las complicaciones climáticas, que tienden a retrasar las obras públicas en la ciudad, agotaron rápidamente los recursos económicos y llevaron a la detención de la obra. Lo que significó la evaluación y la aprobación de nuevos fondos provinciales, en este caso de 10,5 millones más de pesos.

La obra que inició en el 2010 estuvo detenida más de un año por el agotamiento de los fondos provinciales. Lo que significó un problema para los vecinos que se habían reubicado, que habían desarmado sus casillas, que estaban en lugares transitorios como a cada vecino del macizo que esperaba una solución a su problemática urbana:

Las familias que estuvieron ahí tuvieron que soportar los avatares del tiempo, los cambios de economías, todo lo que fue generando que con el tiempo se dilataron gran parte de los trabajos. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Había un cupo de dinero para poder hacer esa obra. Había un ítem que era movimiento de suelo rocoso, que es muchísimo más caro que hacer excavaciones en un suelo común. Se tuvo en cuenta todo lo que es movimiento de suelo rocoso en la apertura de calles y el tendido de servicios agua y cloaca. Se dijo que en los macizos donde se iba a tener que reubicar las casas se iba a ir adaptando dado que no teníamos el dinero para trabajar lote por lote. La realidad es que cuando empezó la obra era imposible reubicar viviendas en la topografía original del terreno. Por eso se paró la obra para trabajar sobre esos adicionales. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)





Imagen de los trabajos de reurbanización en el barrio Felipe. Fuente: capítulo "Felipe Crece", serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.



Imagen de los trabajos de reurbanización en el barrio Felipe. Fuente: capítulo "Felipe Crece", serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.





Imagen de los trabajos de reurbanización en el barrio Felipe. Fuente: capítulo “Felipe Crece”, serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.

Cabe destacar que los procesos de implementación constituyen oportunidades para el rediseño de programas y políticas (Di Virgilio, 2006). Para la política pública del barrio las modificaciones de los recursos implicaron transformaciones de la planificación inicial. A su vez, el trabajo en campo y el diálogo con los vecinos y vecinas estableció cambios en la primera planificación del proyecto. Reconociendo la imposibilidad de los vecinos de costear la nivelación de suelos de sus terrenos, tuvo que incorporarse al presupuesto del proyecto la nivelación de las áreas donde serían reubicadas 100 casillas aproximadamente dentro de sus respectivos lotes.



**Plano 3:** obras de terraplenamiento, gaviones y nivelación del suelo proyectadas en la fase 1 del proyecto.

Fuente: Agente de Ingeniería fueguina S.R.L.

## Actores sociales que intervinieron en el proyecto

Desde el extremo sureste del barrio, el desnivel del suelo vuelca las aguas negras sobre el Jardín de infantes N° 7. El reclamo de los directivos de la institución infantil por los problemas edilicios y las problemáticas sociales que intervenían, constituye una de las voces gubernamentales que exigían desde finales de los noventa el proyecto de reurbanización. En los últimos años se volvió frecuente la clausura del edificio por la contaminación que generaban las aguas servidas que se desplazaban desde un extremo del macizo, la calle Provincia Grande, hasta la vereda de la institución.

Sobre la subida de esa calle se establece el espacio considerado “aguantadero” de vecinos jóvenes interpretados desde el estereotipo de quienes vivían en el sector más marginal del barrio. La calle Indios Yamanas divide los macizos 56A y 54A, que se configuran como las dos zonas del barrio. Sobre la calle límite del proyecto de reurbanización, que divide las dos zonas del barrio hay una sede del Partido Justicialista. Resulta representativo que sobre la misma vereda haya un espacio evangélico y un centro de comidas bolivianas típicas.

Siguiendo por la misma calle, nos encontramos con el edificio del Colegio Provincial Dr. José María Sobral que fue inaugurado en 1989. Desde entonces ha tenido grandes transformaciones materiales y simbólicas. Anterior a la urbanización la institución se veía afectada por la estigmatización del barrio, que repercutía en las representaciones que circulaban sobre la calidad educativa y la población escolar que concurría.

Frente al colegio se observa el centro comunitario correspondiente al ejecutivo municipal.

**Cuadro 2: Mapa de actores sociales involucrados en el proyecto de reurbanización**

Actores sociales	Rol en el proyecto	Relación predominante	Jerarquización de su poder
Funcionarios Ministeriales	Ejecutores	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Alto: alta influencia sobre los demás
Equipo técnico UEP PROMEBA	Ejecutores	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Alto: alta influencia sobre los demás
Empresa constructora	Ejecutores	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Alto: alta influencia sobre los demás
Equipo técnico de la Municipalidad	Participantes	Indeciso/indiferente	Medio: Mediana influencia sobre los demás
Instituciones educativas (Colegio secundario, jardín de infantes)	Participantes	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Medio: Mediana influencia sobre los demás
Antiguos referentes barriales	Observadores	En contra (predominan relaciones de conflicto)	Bajo: no hay influencia sobre los demás
Referentes barriales emergentes	Participantes	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Bajo: no hay influencia sobre los demás
Comunidad boliviana	Participantes	A favor (predominan relaciones de confianza y	Medio: Mediana influencia sobre los

		colaboración mutua)	demás
Comunidad chilena	Participantes	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Bajo: no hay influencia sobre los demás
Vecinos de los macizos involucrados	Participantes	A favor (predominan relaciones de confianza y colaboración mutua)	Bajo: no hay influencia sobre los demás
Vecinos del barrio que no estaban involucrados en los macizos	Observadores	En contra (predominan relaciones de conflicto)	Bajo: no hay influencia sobre los demás
Entidades religiosas	Observadores	Indeciso/indiferente	Bajo: no hay influencia sobre los demás

Dentro del barrio, en consonancia con las características de la ciudad, se produce la hiperfragmentación barrial, que responde, en palabras de Yori Garcia (2003), a la inoperancia de un sistema político, social y económico tan sólido, cerrado y compacto, como el modelo espacial, social y productivo que lo sustenta. La unidad local se constituye con base en la diferenciación espacial y en la segregación social, en la jerarquización y en la estratificación socio-espacial. La atomización espacial resulta el marco idóneo para reforzar un consecuente proceso incremental de atomización social y, por consiguiente, de mayor polarización y discriminación (Yori García, 2003).

En la ciudad de Ushuaia, la hiperfragmentación se visibiliza en la conformación de los noventa y cinco barrios en una superficie no mayor a los 23 kms cuadrados.



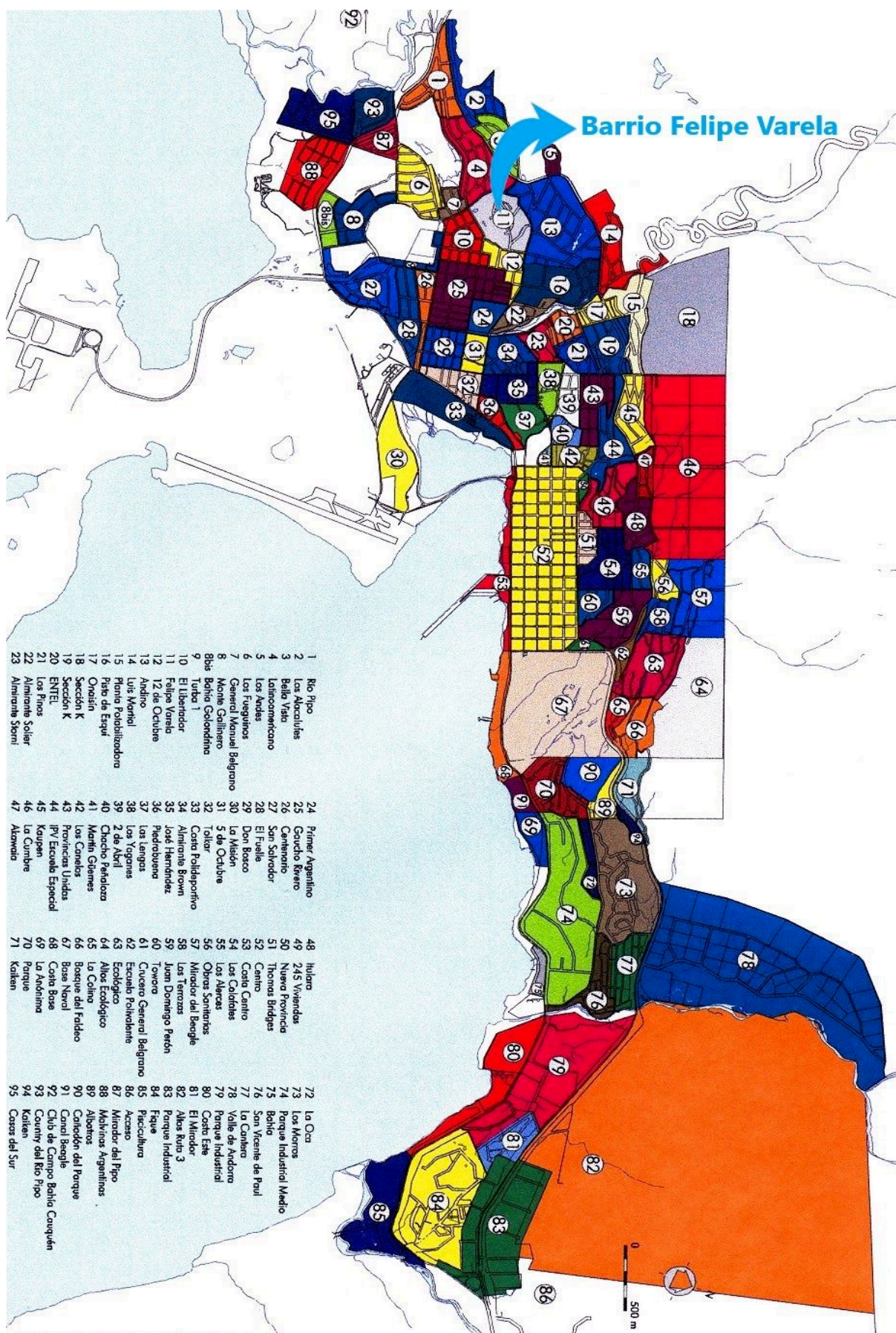


Gráfico 4: Distribución espacial de los barrios de Ushuaia. Fuente: <https://conocerushuaia.com/>

En el barrio se da un proceso de hiper-fragmentación en consonancia con las problemáticas sociales, culturales y comunicacionales de la sociedad ushuaiaense . Los relatos de los vecinos y vecinas del barrio identifican 4 o 5 diferentes referentes barriales en un pequeño radio urbano, que corresponden a distintos sectores. El proyecto de urbanización afectó a la legitimidad de algunos referentes, ya que se vieron afectados por denuncias de apropiación de terrenos y especulación. La única mujer referente del barrio, surge en el contexto de reurbanización, con el apoyo de la UEP para reforzar la comunicación y participación de los vecinos y vecinas del macizo a urbanizar. Es ella quien vehiculiza un proceso de autogestión para la conexión de gas natural en los hogares - la cual es una experiencia analizada como satisfactor sinérgico en el capítulo 4-.

A su vez, los vecinos del barrio se dividen entre los macizos 56A y 54A, no sólo en términos geográficos sino también de acuerdo a características sociales. Los vecinos del barrio ubicados en el macizo 54A se autoperciben en mejores condiciones sociales, económicas, sanitarias y culturales. Responsabilizan a quienes viven calles abajo, en el macizo 56A de diferenciarse del barrio:

Ahora se generó una división entre los que viven arriba de Indios Yamanas (calle límite norte del proyecto de urbanización) y los que viven abajo. Esa división se dio entre ellos mismos. Se notaba mucho que ellos solos se aislaban. Ese macizo se segregaba y no se sentía parte de todo el barrio. Entre los que regularizaron último y los que regularizaron primero. Ellos no se sentían parte del conjunto y no entendían que las decisiones que tomaban afectaban a los otros. Ahí es donde el estado tampoco dio participación. El estado se enfocó a tratar los temas de ese sector. (entrevista propia, vecino del barrio F.V.)

El relato expresa el sentido de responsabilidad por parte de los vecinos del macizo 56A no sólo por su situación de hacinamiento y marginalidad sino también por la segregación social que les impedía el acceso a su derecho a la ciudad. La carga de la responsabilidad hacia los y las habitantes del espacio invisibiliza la omisión de políticas públicas de desarrollo urbano en la zona por parte del estado.

Algunos vecinos de dicha zona han expresado su desconocimiento - anterior al proyecto de reurbanización- de la situación socioambiental que vivían sus vecinos del macizo 56A, en tanto desconocían la existencia de lagunas de aguas servidas, la cantidad de familias que vivían o los problemas sanitarios. Las quejas por la contaminación de la tierra, el aire y el agua circula de la misma forma que la negación, la confusión, la incertidumbre sobre la extensión, las fuentes y los efectos de la contaminación (Auyero y Swistun, 2008). En relación a la circulación, quienes no vivían en el macizo del proyecto evitaban atravesarlo por el riesgo a sufrir un robo o algún hecho de inseguridad, rodeando por las calles asfaltadas e iluminadas.

## **CAPÍTULO 4: DIMENSIÓN SIMBÓLICA DEL PROYECTO DE REURBANIZACIÓN**

### **Las representaciones sociales urbanas y su influencia en la conformación del territorio**

En la ciudad se desarrollan prácticas que dan cuenta del mundo de la vida. Y esas prácticas, tácticas, usos, implican apropiaciones del espacio (Badenes, 2007). Por su parte, las formas de apropiación del espacio generan producciones sociales de sentido que influyen en la realidad; es decir, la dimensión simbólica del espacio se articula y retroalimenta de la dimensión material del mismo.

En Ushuaia, las representaciones sociales hegemónicas sobre las formas de habitar el espacio se han construido históricamente. Luego de haber diezmado los pueblos originarios de la isla grande (Bascopé Julio, 2018), un inicial movimiento migratorio sirvió como sostén de un punto geoestratégico cercano a la Antártida (de Lasa y Luiz, 2015; Fontana, 2014) y límite con Chile. Desde entonces el tiempo les otorgó el título de pobladores y devino -de forma simbólica y material- en su derecho a la ciudad. El proceso de urbanización, los diferentes momentos migratorios, las dificultades para la subsistencia que comprendieron y comprenden las características climáticas y geográficas, configuran una particular forma de relación entre las y los habitantes con el suelo en el que habitan (Bascopé Julio, 2018). En Ushuaia, como sucede en distintos lugares la patagonia (Baeza, 2011), el sentido de pertenencia, el modo por el cual se representa la vida en la ciudad, se ha construido de forma colectiva a partir de una lógica dicotómica entre el desarraigo y el tiempo transcurrido en la ciudad. El sentido de pertenencia de lo ushuaiese responde a una suerte de indeterminación, o de una determinación externa, por los procesos de desarraigo y por la necesidad de percibir el espacio como propio (Ortiz, 2013). Lo que influye en los procesos sociales locales hasta la actualidad.

El discurso hegemónico de la sociedad local divide a la ciudad entre los que habitan de forma regular, haciendo hincapié en la temporalidad de la residencia y aquellos que



habitan el espacio de forma irregular. El primer grupo es considerado como ciudadanos y ciudadanas, mientras que al segundo se los califica de forma negativa como usurpadores. En esta relación social se establecen las jerarquías, que afectan en la dimensión simbólica como los discursos sociales y en la dimensión material de la ejecución de las políticas públicas. En su praxis, organizan el espacio social local:

Si bien uno caracteriza lo informal y lo formal. Tenemos una cuestión binaria establecida por los filósofos griegos sobre el bien y el mal, lo formal y lo no formal. En realidad el concepto es que hay una única ciudad con defectos y virtudes, con desigualdades sociales. También que genera, formal o informalmente, su propio orden urbano. (entrevista propia, profesional del IPV)

Una mirada, a mi juicio, muy legitimada socialmente que establece en algún punto personal el lugar del pionero y el lugar del irregular (...) Hay siempre un grupúsculo, que se habilita, se autohabilita, hablar de otros como si fueran usurpadores. Pero hablar de sí mismos y de otros como si fueran pioneros. (entrevista propia, ex-mandataria provincial)

Tiene una fuerte impronta migratoria, no son antiguos pobladores en el barrio. Tiene mucha identidad de Córdoba para arriba. Todos son de Jujuy, de Salta, es una región muy consolidada. Vos lo ves y tiene un criterio de cómo construyen sus casas, como tienen el espacio exterior, las creencias y todo ese tipo de cosas. (entrevista propia, vecino del barrio)

En la ciudad los pensaban como que son gente del norte. Como también estaba la ocupación del macizo era como un barrio de segunda, por decirlo así. (entrevista propia, profesional de la municipalidad)

Estas representaciones caracterizan y dividen los barrios y sus habitantes, legitimando o no, su derecho a la ciudad:

Muchas de las dinámicas de los barrios también responden a la dinámica de la ciudad, en cuanto a quién tiene derecho y quien no a la ciudad. Porque también ese es el otro debate, saliendo de lo moral, hay que tratar de salir de

lo que está bien y mal. Lo ético tiene que ver con otra cosa ¿Hacia donde apuntamos? En este tipo de intervenciones se habla de hacia donde tendríamos que apuntar. (entrevista propia, profesional del IPV)

En términos de configuración cultural, podemos argumentar que las prácticas intersubjetivas se transforman en relatos institucionales hegemónicos en la construcción de sentido. (Hermida, Malizia, Van Aert, 2016) Esta legitimidad social influye en la legalidad y en las acciones de políticas públicas.

Uno de los ejemplos de lo expresado es el espacio de “Fueguinos Autoconvocados”, que ha obtenido trascendencia en los medios de comunicación locales, lo que les ha dado visibilidad en la opinión pública. Sus demandas habitacionales han obtenido una respuesta más rápida que otros sectores de la sociedad por parte del gobierno municipal tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo. Como consecuencia se han implementado políticas de urbanización para el denominado barrio “Identidad Fueguina”, conformado por “Fueguinos Autoconvocados”, que han asignado nombres de antiguos pobladores a las calles para reforzar su legitimidad social. Reproducen en sus acciones y en sus discursos las representaciones sociales hegemónicas de una sociedad que jerarquiza a la población y supone prioridades sobre los sectores sociales que merecen la ciudad:

Son personas que llegaron antes y que nos forjaron el camino para que hoy estemos acá. Este era un lugar difícil para vivir. Hoy, en una Ushuaia tan crecida, muchas cosas se han ido perdiendo y creo que de esta manera nosotros, a través de los Fueguinos Autoconvocados, podemos llegar a hacer raíces de esto. Cuando un lugar tiene raíces, cuando un lugar tiene historia, es un lugar con gente de corazón y eso es lo que nosotros pretendemos transmitiendo el legado de nuestros pioneros (Irene Pincol, referente del grupo “Fueguinos Autoconvocados”, fragmento de entrevista a un medio local<sup>36</sup>, Ushuaia).

---

<sup>36</sup> “Ushuaia: Las calles del barrio Identidad Fueguina llevarán los nombres de antiguos pobladores” Nota en el portal sur54. 19 de abril de 2018. [http://www.sur54.com/ushuaia\\_las\\_calles\\_del\\_barrio\\_identidad\\_fueguina\\_llevaran\\_los\\_nombres\\_de\\_antigos\\_pobladores](http://www.sur54.com/ushuaia_las_calles_del_barrio_identidad_fueguina_llevaran_los_nombres_de_antigos_pobladores)

Otro de los ejemplos implica la valorización positiva de la permanencia, que se institucionaliza dentro del sistema de puntajes para la adjudicación de tierras dentro de la ciudad. La clasificación - calificación- social según el vínculo temporal del residente con el territorio se ve reflejado en la normativa que regula la adjudicación de predios municipales destinados a vivienda unifamiliar<sup>37</sup>. De este modo la permanencia se vuelve, además de un emblema de la diferencia, un instrumento político para acceder a la propiedad de la tierra. En un contexto en el cual la oferta no satisface la necesidad habitacional, la permanencia se vuelve la fuente de diferencial de poder que organiza la accesibilidad a la vivienda en Ushuaia (Hermida, Malizia, Van Aert, 2016).

Cabe destacar que más allá de los valores culturales o las diferentes representaciones sociales sobre la mayor o menor legitimidad, de los diferentes sectores de la sociedad, sobre su pertenencia a la ciudad; ergo, su “derecho a merecer la ciudad” (Oszlak, 2017), todos los habitantes tienen el mismo derecho a la ciudad y es el estado el mayor responsable de ejercer políticas públicas que garanticen dicho derecho.

## **Representaciones sociales y marginalización histórica del barrio**

Las representaciones sociales que existían del sector de la población que habitaba el barrio se vinculan con las acciones y omisiones por parte de las políticas públicas urbanas y sociales. Debido a que las políticas públicas están influenciadas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se

---

<sup>37</sup> La ordenanza 317811 del año 2007 de la Municipalidad de Ushuaia implementa un sistema de puntajes a través del cual se puede “evaluar, clasificar y ordenar a los inscriptos”, que permite adquirir un máximo de cincuenta puntos según los siguientes criterios: a) En Relación a su vinculación con el territorio (máximo VEINTICINCO (25) puntos): 1. Nacidos en Tierra del Fuego, CUATRO (4) puntos; 2. Padre o Madre nacido/a en Tierra del Fuego, TRES (3) puntos; 3. Abuelo o Abuela nacido/a en Tierra del Fuego, TRES (3) puntos; 4. Hasta TRES (3) años de residencia en la ciudad, DOS (2) puntos; 5. De TRES (3) a CINCO (5) años de residencia en la ciudad, CUATRO (4) puntos; 6. De CINCO (5) a DIEZ (10) años de residencia en la ciudad, SIETE (7) puntos; 7. De DIEZ (10) a VEINTE (20) años de residencia en la ciudad, DIEZ (10) puntos; Más de VEINTE (20) años de residencia en la ciudad, QUINCE (15) puntos. b) En Relación con su antigüedad de solicitud de respuesta habitacional en el Instituto Provincial de Vivienda o en el Municipio. (Máximo DIEZ (10) puntos): 1. Menos de CINCO (5) años de inscripción, CINCO (5) puntos; 2. Más de CINCO (5) años de inscripción, DIEZ (10) puntos. c) En relación a su conducta cívica (máximo QUINCE (15) puntos): 1. Por no haber ocupado irregularmente predios fiscales en la ciudad, QUINCE (15) puntos.

presentan los resultados y se comprenden los procesos. La construcción de discursos asociados a políticas públicas, afecta en las distintas etapas del proceso de políticas como un factor que ayuda a explicar el por qué ciertos temas se instauran como problemas públicos, cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones elegidas, cómo se realizan ciertos discursos que convencen y legitiman las decisiones, y cómo aquel discurso afecta a los procesos de implementación y evaluación de políticas (Cejudo, 2008).

En este sentido, los procesos de producción social de sentidos implican la configuración compleja de condiciones que determinan el funcionamiento de un sistema de relaciones sociales en una situación dada. La caracterización de esas condiciones, no como condiciones “objetivas”, sino como condiciones de producción del sentido, es lo que abre el camino a la aprehensión del orden simbólico como matriz fundamental del comportamiento social y de las estructuraciones de los imaginarios como red compleja de representaciones engendradas en el seno mismo de las prácticas sociales (Verón, 2003). La marginalización social del barrio y sus habitantes, desde una perspectiva de la semiosis social donde los fenómenos sociales contienen una dimensión significativa, establece que toda producción de sentido es necesariamente social y que todo fenómeno social es, en una de sus dimensiones constitutivas, un proceso de producción social de sentido (Verón, 1993). Por lo que la conformación histórica del barrio supone huellas en las condiciones de producción de los discursos de deslegitimación así como estos discursos influyen en los procesos sociales y en la constitución de las diferentes pobreza que se derraman sobre el espacio y la vida de sus habitantes anterior al proyecto de reurbanización. “El pasado pesa en el desarrollo de los esquemas clasificatorios de los residentes. Así también pesan las intervenciones materiales y discursivas presentes -la otra fuente de estructuración de los marcos colectivos-.” (Auyero y Swistun, 2008: 207)

Sumado a la deslegitimación de los vecinos y vecinas de los barrios irregulares en los discursos, se le suma la estigmatización por considerarlos migrantes de países limítrofes, en especial provenientes de Bolivia. La mayoría de las entrevistas coinciden en la alta procedencia boliviana como característica constitutiva del barrio:

La mayoría son extranjeros, toda gente de Bolivia. Si había 30 familias argentinas, de las 215 que recabamos, era mucho. (...) Se empezaron a meter familias bolivianas y parecía un imán. Después se metieron todos bolivianos en esa parte ahí, casi todos bolivianos. (entrevista propia, antiguo referente barrial)

Hicimos un relevamiento, hace unos 25 años, donde había 250 familias en total, de los cuales el 80% eran extranjeros entre chilenos y bolivianos, y el 20% argentinos. (entrevista propia, antiguo referente barrial)

Sin embargo, el censo del PROMEBA realizado en 1998 indica que sólo un 35% de los habitantes del macizo 56A barrio eran inmigrantes bolivianos y chilenos, lo que da cuenta de un imaginario social que no se condice con los datos estadísticos particulares. A su vez, los datos del censo 2010 indican que sólo el 11,52% de la población, perteneciente al radio censal asociado al barrio, ha nacido en el extranjero<sup>38</sup>. De ese grupo social, el 77,71% procede de Bolivia y el 20,48% de Chile. La disminución puede deberse a la radicación y desarrollo familiar de forma autóctona. Dicho imaginario social, compartido tanto por vecinas y vecinos como por el resto de la sociedad local, influyó en la conducción política institucional durante muchos años. El derecho a la ciudad posee niveles o capas dependiendo, entre otras cosas, del tiempo de residencia y la nacionalidad. Esas estrategias sirven para justificar las desigualdades en la satisfacción de las necesidades humanas de los diferentes grupos sociales que habitan la ciudad. Dichas representaciones sociales estereotipadas legitiman la desigualdad en su dimensión simbólica y material, construyendo la figura de un otro que no resulta prioritario en la planificación de las políticas públicas. La supuesta conformación de residentes de países limítrofes, en general sin nacionalidad argentina, parece ser una de las causas de la ausencia de políticas públicas de urbanización anteriores al 2009:

---

<sup>38</sup> De acuerdo a los datos del censo 2010, el 8,42% de la población de Ushuaia ha nacido en el extranjero. De la cual el 25,93% ha nacido en Bolivia y el 42,56% en Chile. Es posible inferir que en términos comparativos dentro del radio censal donde se ubica el barrio en estudio hay una mayor población de ciudadanos nacidos en la República Plurinacional de Bolivia que en el promedio de la ciudad. Sin embargo, los datos demuestran que el imaginario social se ubica lejos del registro empírico del último censo.

Era inhumano vivir ahí (...) De la manera en que las casillas estaban ubicadas no había manera de que un camión de bomberos o una ambulancia llegara a una gran parte del barrio, por cómo estaban ubicadas, por la topografía (...) Las representaciones sociales que había por parte de la sociedad es que los vinculaban con inmigrantes, con gente de mal vivir, que era gente abandonada. Nadie pensaba como eliminaban residuos domiciliarios sin calles abiertas, si no les cambiaban los containers, si no tenían lugar donde dejarlo, si no tenían agua. Había una cosa muy cruel y en mi percepción tenía que ver con el origen migrante latinoamericano, no argentino, de una gran parte de ese barrio. Otros barrios que tenían la misma o menor antigüedad que el Felipe Varela, cuya población eran potenciales votantes, habían tenido por parte de las anteriores conducciones políticas institucionales una respuesta mucho más rápida. (entrevista propia, ex-mandataria provincial)

Existen diferentes antecedentes sobre la negativa de realizar proyectos de urbanización a pobladores de origen boliviano en otras provincias. La marginalización se produce por los gobernantes como por el resto de la sociedad y se despliega en sus distintas formas, como pobreza que se retroalimenta y sustentan en sus dimensiones materiales como simbólicas. En otros análisis del desarrollo del PROMEBA se describen diferentes situaciones violentas<sup>39</sup> y con intenciones excluyentes por parte del ejecutivo municipal como de otros actores sociales de la comunidad. La xenofobia atraviesa a la sociedad argentina, fueguina y local, influyendo en las políticas públicas. A su vez, el imaginario del barrio analizado no se corresponde con los datos de los censos realizados por el equipo del PROMEBA:

---

<sup>39</sup> En Puerto Madryn, Chubut, se generaron diversas situaciones violentas vinculados con procesos de xenofobia. Entre los principales conflictos, los funcionarios entrevistados identificaron una situación muy violenta que sufrieron ante una entrega de viviendas a familias de origen boliviano en una relocalización. Tuvieron una quema de gomas y amenazas por estar entregando viviendas a extranjeros, lo que derivó en una entrega nocturna. En otro proyecto, quisieron pedir ampliación de obra para contener a menos de diez familias que estaban tomando terrenos a un costado de la intervención. El intendente que gobernó entre 2003 y 2011 se negó, diciendo que "*no existen*". Justamente eran familias bolivianas, y varios de los entrevistados atribuyeron la negativa a esta razón. Cabe agregar que ese núcleo de diez familias en el año 2004 creció hasta ser un asentamiento de alrededor de mil familias en la actualidad y objeto del último proyecto licitado del PROMEBA en la ciudad. (Kaminker y Velásquez, 2015)

Cuando empezamos a trabajar el Felipe Varela hubo mucha resistencia porque había muchos migrantes, porque las familias eran bolivianas. En términos de datos reales estamos hablando de un 35% de población de origen extranjera entre bolivianos y chilenos. Creo que nosotros teníamos un promedio en otros barrios de un 15% (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Más allá de los datos estadísticos, el imaginario del barrio construido por la sociedad local es una de las causales por lo cual no existió proyectos de reurbanización durante casi 30 años<sup>40</sup>. No era un barrio legitimado por la sociedad. A su vez, en diferentes entrevistas a actores políticos y políticas se explicita que los y las inmigrantes de países limítrofes no formaban parte del electorado local, y por lo tanto, no representaban un voto para las elecciones gubernamentales. Esto les restaba un valor político en el momento de decidir cómo utilizar los recursos del ejecutivo local o provincial.

Sumado a esto, el discurso xenofóbico hegemónico en la sociedad no aprobaba que los recursos del estado se utilicen para obras y/o políticas públicas hacia la población migrante de países limítrofes. Lo que supone una carga negativa y un cuestionamiento por parte de un sector consolidado del electorado para el gobierno que implemente este tipo de acciones. Los argentinos nacidos en la isla grande o que viven hace más de una década en la ciudad comparten un discurso social de jerarquización poblacional que repercute en las decisiones políticas, asumiendo como costo político subvertir dicha jerarquía y priorizar recursos para los sectores históricamente excluidos de las políticas públicas urbanas.

### **La participación social en los procesos de reurbanización**

La participación ciudadana requiere organización, especialmente cuando sus acciones se inscriben en procesos que procuran influir el curso de las políticas públicas. Ello ocurre no sólo en el caso de las organizaciones de la sociedad civil sino también en las

---

<sup>40</sup> Teniendo en cuenta que existieron otros barrios con menor trayectoria histórica en la ciudad, que fueron incluidos en proyectos de reurbanización por las gestiones previas.

modalidades “espontáneas” de movilización social. La presencia de un promotor o un líder ha sido casi siempre una condición necesaria (Oszlak, 2008). Desde la conformación del barrio han existido diferentes referentes comunitarios, que se han alternando de acuerdo a la legitimidad dentro del barrio en relación a sus prácticas. Sin embargo, los referentes no se han establecido como propios de todo el barrio sino de áreas muy delimitadas que no representan a la totalidad de los y las vecinas. Esto pudo observarse en un primer momento del proyecto de reurbanización, lo que generó el surgimiento de nuevos referentes barriales con quienes se trabajó durante todo el proceso y continúan hasta este momento impulsando acciones de mejoras sociales para el espacio en estudio.

Tampoco existían, anteriores al proyecto de reurbanización, organizaciones sociales y barriales con desarrollo territorial, con capacidad de influir en la agenda mediática y política. Esto es entendido como una de las pobreza (Max Neef, 1993) que se articulan y sustentan junto con las otras. Los antecedentes de organización dentro del barrio dan cuenta de una necesidad de supervivencia en momentos críticos de coyunturas y no de una planificación de acciones para visibilizar las múltiples problemáticas/pobrezas con el objetivo de influir en las políticas públicas. La escasa participación social se vincula con la propia marginalización social. La organización pierde condiciones de posibilidad en estos barrios ya que preexiste, al menos en la dimensión simbólica, la idea de que sus reclamos o pedidos tienen menor legitimidad y por lo tanto no van a obtener una respuesta, en tanto discurso como acción, lo que a su vez se vincula con el hecho histórico de la omisión por parte de los ejecutivos municipal y provincial. Dicho supuesto forma parte de la construcción social de los discursos, que tiene que ver con las formas de autopercepción por parte de los y las vecinas.

El proyecto de reurbanización de un barrio irregular, en especial la reubicación de viviendas, implica necesariamente la participación de las organizaciones sociales barriales o, por lo menos, alguna de ellas en el proceso de regularización dominial:

“Resulta relevante que para este tipo de intervenciones del Estado fue necesaria la participación de las poblaciones objeto de acción. Los programas implementados suponen la existencia de actores colectivos, que se constituyen en necesarios para lograr el proceso de regularización. En las



acciones de regularización dominial fueron dos las unidades de intervención en la transferencia de dominio: a) el barrio como totalidad; b) las familias por lote. En ambas, se necesitó consenso de todo el barrio para estas acciones. Aquí es donde consideramos relevante analizar los supuestos con los cuales se diseñaron y operaron estos programas, de los cuales subyace un modelo de actor colectivo particular” (Cravino, 2004: 83,84).

La Fase I de la implementación del PROMEBA contempla la necesidad de la existencia de organizaciones barriales con trayectoria en los barrios seleccionados o la posibilidad de articular en una mesa de concertación a las iniciativas organizacionales de base de manera de garantizar la factibilidad de algunas instancias claves como ser la obtención del consenso para relocalizaciones o para minimizar las ocupaciones, ventas y subdivisiones de lotes (Wagner, Varela y Silva, 2004).

De acuerdo a los lineamientos estratégicos del Programa, explicitados en sus manuales operativos, la participación de los y las vecinas resulta un eje fundamental en la implementación de los proyectos en el territorio:

El impacto de la ejecución de estos proyectos tiende tanto al beneficio que depara la construcción del equipamiento identificado por los vecinos y la ocupación directa que este requiere, como así también el aprendizaje en la gestión y la apropiación simbólica del proyecto ejecutivo integral más abarcativo que se desarrolla en el barrio. Demostrar y demostrarse que es posible concretar proyectos a partir de la participación y la organización comunitaria, fortalece futuros emprendimientos de mejoramiento a escala barrial, familiar e individual. La Operatoria permite entonces el desarrollo de estas iniciativas, promoviendo la participación directa y tendiendo a consolidar las organizaciones. (...) La realización de un proyecto pensado desde y con los vecinos, en el cual son ellos mismos los que participan en la construcción y administran o monitorean el manejo de los fondos que se van invirtiendo en la obra, fortalece el circuito de la apropiación y la consiguiente sustentabilidad. (Proyectos de iniciativa comunitaria, Manual operativo PROMEBA III, 2012)

Dichos lineamientos en la implementación del proyecto de urbanización se han mantenido aunque el financiamiento sea del ejecutivo provincial y no del PROMEBA. Reconociendo no sólo al equipo de la UEP ya conformado sino también a la perspectiva de trabajo en lo que refiere al estímulo de la participación social. El trabajo de la UEP en este caso incluyó un diálogo inicial con los referentes barriales, con los y las vecinas y con las organizaciones e instituciones vinculadas con el territorio:

Lo primero que uno hace es ver que existan referentes barriales, para poder trabajar con ellos acuerdos firmados. Se arman reuniones con los vecinos en donde se firman actas, donde se llegan a acuerdos, donde hay compromisos. Uno de los compromisos iniciales es el de congelar la población, que ahí no sólo se compromete el estado sino también la población del lugar (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA).

El objetivo de la participación social no se limitó a un diagnóstico de las diferentes problemáticas sino de una forma de entender la política pública urbana que requiere de la participación social en los distintos momentos del proceso de reurbanización. La participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil implica su intervención en la implementación de políticas. La misma puede ser autónoma y unilateral, si las organizaciones actúan sólo como órganos de contralor social o promotores de determinados derechos.

En el caso de estudio la participación social adoptó modalidades de co-responsabilidad en la implementación del proyecto de reurbanización, lo que refiere a la vinculación entre las organizaciones con el accionar de otras instituciones que infieren en el espacio específico. Este tipo de formas de participación fue inducida externamente<sup>41</sup> (Oszlak, 2008) por el diseño general del PROMEBA a nivel nacional y su accionar a nivel provincial y local.

---

<sup>41</sup> La participación social se induce por organismos gubernamentales, instituciones multilaterales, fundaciones internacionales u otros por el estilo, mediante invitaciones a la celebración de acuerdos y la realización de programas y proyectos financiados por los mismos. Inclusive, no es inusual que algunas OSC se constituyan, precisamente, a los efectos de intervenir en la implementación de estas iniciativas (Oszlak, 2008).

Durante los distintos momentos de planificación, implementación y evaluación de la política de reurbanización se llevaron adelante encuentros públicos, donde se debatían al respecto de las acciones a implementar entre los diferentes actores involucrados. Dichos 'espacios de articulación' dependen de las posibilidades de acuerdos que existan en las interacciones y negociaciones, que se estructuran sobre las relaciones de poder y la articulación del Estado sobre ellas mismas. La asimetría de poder entre los actores que intervienen hará que quienes se encuentren en desventaja empleen estrategias para legitimar sus posiciones. Por ejemplo, frente a los requerimientos logísticos de la empresa que desplegaba las acciones de reubicación, los vecinos y vecinas accedían a trasladar sus casillas luego de que sus necesidades sean escuchadas y tenidas en cuenta tanto para la empresa como para los profesionales de la UEP. En este sentido, el rol del Estado, materializado en los profesionales de la UEP, requería la predisposición al diálogo y a la contención de las necesidades que se manifestaban en los encuentros entre los diferentes actores:

En las reuniones de trabajo deben aplicarse técnicas que propendan a la democratización de las discusiones, evitando manejos de los actores con mayores bases de poder tendientes a imponer sus puntos de vista y propuestas. Otra vez, para ello, debe recurrirse a apoyos profesionales especializados. El rol del Estado como convocante, participante y facilitador de estas negociaciones debe complementarse con una conducción democrática y una metodología que ordene el tratamiento y permita hacer avances progresivos hacia los resultados concertados perseguidos. El registro de dichos avances es crítico, no sólo como ayuda memoria de los resultados intermedios y decisiones que se vayan produciendo, sino también para poder volver atrás a reconsiderar algún aspecto que en un momento posterior se considere indebidamente tratado. (Robirosa, 1998: 6)

Sumada a las reuniones programadas, se llevó adelante la instalación de una oficina móvil en el área del proyecto, accesible a las demandas o inquietudes que tengan quienes habitaban el área de trabajo mientras generaba acciones en el territorio con el objetivo de fomentar la participación social. De esta forma, se llevaban encuentros

periódicos, con frecuencia semanal en el momento más intenso del proceso, entre los y las vecinas, los referentes, el equipo de la UEP, algún representante de la empresa constructora e incluso funcionarios provinciales provenientes del Ministerio de Infraestructura de la provincia.

La oficina estaba habilitada en horario laboral, de lunes a viernes y con posibilidad de estar a disposición cuando se generaban actividades los sábados o domingo, contaba con personal capacitado para contener y facilitar el proceso de urbanización con la complejidad que supone el corrimiento de casillas y la transformación social para las diferentes familias:

Hay algo que es importantísimo para trabajar en el territorio: es la presencia de los equipos de campo. Los auxiliares, el promotor urbano, el promotor social, el promotor ambiental y el promotor legal y el inspector de obra, es importante que estén en el barrio. Dentro de lo que es el pliego de licitación, se pide que exista una oficina técnica e interdisciplinaria donde trabajan estos equipos de campo. El vecino no tiene que irse a la oficina central a hablar con nosotros sino que está dentro del barrio. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Los equipos técnicos de campo deben contar con profesionales del área social formados con suficiente experiencia de campo, ya que durante el proceso social generado a partir de las actividades del diagnóstico y el diseño participativo, se movilizan conflictos sociales latentes y se requieren profesionales sociales, que puedan y sepan encauzar los conflictos para llevar adelante el proceso de crecimiento comunitario. (Giro, Pelli y Franco, 2014). No sólo se trata de estar en el territorio sino de saber cómo actuar dentro del mismo. Esta formación no se produce sólo por un recorrido académico sino por las distintas experiencias que el equipo de la UEP tenía luego de haber trabajado en proyectos de reurbanización previos al estudio de caso.

Desde el área social se enfatizó en la participación social como forma de construcción colectiva en el territorio. Se llevaron acciones en ese sentido como talleres de comunicación, encuentros de cine-debate, festejos de cumpleaños grupales de los y las niñas del barrio, actividades sobre festividades de las culturas migrantes como el día de

Chile o el día de la pachamama. Estas últimas tenían la intención de reivindicar aspectos culturales deslegitimados por los discursos hegemónicos de la ciudad e incluir en la diversidad de expresiones culturales que circulaban en el espacio y era compartido por vecinos y vecinas.

Volviendo a la idea de pertenencia, esta se configura, por un lado, en función del desarraigo original, por el otro, del modo o modos en los que esta característica va mutando, o bien se va cristalizando durante el transcurso de tiempo. En tal sentido, el derecho a la ciudad también implica no sólo el poder habitar el suelo local con las particularidades culturales que portan quienes migraron, sino además con las resignificaciones que hubieron en sus identidades a partir de este movimiento y del habitar el nuevo territorio.

La posibilidad de reivindicar su diversidad cultural supone el afianzamiento de un entramado vincular que estimula y promueve la participación social al interior del barrio, entre distintos barrios y sobre la propia ciudad. En este sentido, la participación configura sujetos colectivos, asociativos o comunitarios, que hacen pesar su conciencia y voluntad, sus ideas, objetivos, intereses y aspiraciones, en la toma de decisiones respecto de actividades y procesos que le conciernen (Razeto, 1999). Desplegando las posibilidades de desarrollo a escala humana, en tanto se toma las necesidades humanas de quienes habitan el espacio de acuerdo a sus satisfactores específicos, a las ideas y emociones de quienes configuran la ciudad con matrices culturales que más allá de que pudieran considerarse “migratorias” o “autóctonas”, todas fueron y son transformadas y resignificadas en relación a un determinado momento y espacio compartido dentro de la ciudad. El proceso de desarrollo se propone paliar las desigualdades sociales respetando las identidades culturales y atendiendo a aspectos que no se reducen a aquellos vinculados con la situación socioeconómica de las personas y los grupos. La perspectiva del desarrollo subraya la necesidad de fortalecer la vigencia de las libertades individuales y colectivas, el ejercicio de los derechos, la potenciación de los sujetos y el aumento de equidad social y cultural entre otros factores que hacen a una mejor calidad de vida.

Desde ya que dichas políticas de desarrollo no podrían implementarse sin tensión y conflicto debido a que cuestionan en su accionar, de forma simbólica y material, el poder hegemónico de un sector social determinado, que mediante un discurso social

estereotipado y naturalizado, ha legitimado la asimetría en el derecho a la ciudad y en el acceso a la tierra urbana. Habilitar esa discusión supone también un costo político. La participación social dentro de las políticas públicas de urbanización, desde las micro-organizaciones, desde el recorte barrial que articula con la escala local, fomenta la conformación de espacios contrahegemónicos que puedan contrarrestar el costo político de dichas políticas de desarrollo a escala humana. El reconocimiento y la reivindicación de la diversidad cultural y social dentro de la ciudad aporta a la desnaturalización y crítica la desigualdad social, como paso necesario para la transformación de la sociedad hacia formas más democráticas y equitativas de habitar la ciudad.

Resulta importante tener en cuenta que los procesos y prácticas de comunicación (Aprea y Cabello, 2004) que involucran a la participación social: a) deben considerarse como parte constitutiva de las distintas dimensiones intervinientes en los procesos tendientes al desarrollo. Esto quiere decir, que las políticas públicas implementadas en el territorio que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanas y/o profundizar políticas sociales están atravesadas por procesos y prácticas de comunicación de diversa modalidad y alcance. Es necesario que las estrategias de comunicación pensadas para comunicar a la sociedad las políticas implementadas por el Estado provincial y/o local apunten al público destinado a beneficiarse con la misma. En el proyecto de reurbanización estudiado la posibilidad de encuentro de los distintos actores y la circulación de la palabra, la escucha activa y atenta de quienes ejecutaban la política sobre actores históricamente relegados implica una política de desarrollo en sí misma. b) como espacio para el desarrollo y despliegue de capacidades creativas, como lo fueron los talleres de cine y de autocultivo del INTA, que buscaban desplegar capacidades y promover la posibilidad de creación de los y las vecinas. c) constituyen una dimensión en la cual se producen y ponen a circular decisiones políticas, opiniones, modalidades de articulación entre el Estado y la sociedad civil y se definen aspectos que hacen a la gobernabilidad. Suponer la participación social como intrínseca de las políticas de desarrollo asume de forma implícita este posicionamiento sobre las políticas públicas, donde los vecinos y vecinas del barrio intervienen en las decisiones del proyecto, implementación y evaluación de la reurbanización. d) constituyen una dimensión central en la formulación de políticas focalizadas en aspectos tales como el cuidado del medio ambiente junto con otros vinculados con la sustentabilidad en general

y cuestiones de política social. De allí que la planificación en esos terrenos debe incluir estrategias comunicativas de manera tal de respetar la diversidad y promover la participación de los actores involucrados. Desde la dimensión ambiental se realizaron diferentes estrategias en este sentido, como las charlas sobre reciclado y cuidado del ambiente, la capacitación sobre la importancia de la reducción de residuos, las charlas sobre la influencia del ambiente en la propagación de enfermedades, la capacitación del INTA para el autocultivo y la creación de huertas, entre otras. Alentando a la reflexión propia sobre su propio ambiente y al cambio de conductas más amigables con la naturaleza y el ambiente de los y las vecinas. e) el tratamiento de los aspectos comunicacionales implícitos en esos procesos debe tender a la identificación, el análisis y la promoción de todos aquellos aspectos que favorezcan la integración a partir del respeto por las diversas identidades culturales locales. Da cuenta de ello las actividades culturales llevadas adelante atendiendo a la diversidad, como las reuniones en el marco de las festividades chilenas y bolivianas tanto como los cumpleaños mensuales para los y las niñas del barrio (Aprea y Cabello, 2004).

De esta forma, el territorio es entendido como una constante construcción y reconstrucción social. La articulación entre comunicación y desarrollo requiere de una mirada interdisciplinaria que suponga que mejores estrategias de comunicación van a generar políticas públicas más efectivas, que mayor problematización de las temáticas locales y/o provinciales son necesarios para estimular la participación de la sociedad civil. Después de todo, la comunicación es fundamental para que la sociedad genere procesos de desarrollo endógenos; es necesaria la autorreflexión crítica, es necesario poder pensarse (pensarnos) para desarrollar transformaciones sociales. Resulta fundamental diferenciar este tipo de desarrollo endógeno de aquellos que se proponen como formas de reproducción de los discursos dominantes para la conservación de las lógicas de concentración económica. En este sentido, los procesos de desarrollo de la sociedad civil, en este caso de las micro-organizaciones de la comunidad, buscan mejorar las condiciones de los sectores históricamente marginalizados y excluidos en el acceso a sus derechos sociales y económicos por el sistema productivo capitalista de acento neoliberal. Por lo que el Estado establece un rol activo para el acompañamiento de estas formas de desarrollo en pos de mejoras en las condiciones socioeconómicas,

de la redistribución de bienes y servicios, del reconocimiento de la diversidad cultural y de la democratización de las formas de participación social.

La participación social en términos de apropiación de la política pública deviene en un elemento fundamental para pensar la dimensión comunicativa de una política de desarrollo, permite la construcción de los problemas en conjunto; es decir, instalar cuestiones y estructurar las problemáticas, incorporando así a la agenda temas que de otra forma posiblemente jamás serían atendidos (Tecco, Omar, Deon y Schwartz, 2011). El proyecto de reurbanización incorpora este enfoque, asumiendo un rol articulador de todo el proceso a la participación social:

Vos podes ser asistencialista, vos le resolves todo. Con lo cual esa población no se desarrolla. Cuando logran una acción conjunta producen cosas por sí mismas. Siempre van a necesitar la presencia del Estado pero lo ideal es que sea un trabajo conjunto. Uno puede aportar la parte técnica pero que haya un trabajo horizontal, donde los proyectos se construyen participativamente. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

El enfoque participativo se inició en el momento del relevamiento inicial, donde aquella información que se obtenía se trabajaba junto con los referentes barriales.

Algo novedoso era aplicarlo un fin de semana con un trabajo con la organización del barrio. Con algo que nosotros definimos como referentes de macizos, entonces tenía que haber responsables barriales como responsables de la institución estado. Para nosotros era importante porque el relevamiento, por un lado, para el PROMEBA congela la población y el sector, pero por otro lado, lo que nos genera es el acceso de la organización barrial a esa información. Trabajando de manera integral. Nosotros lo que hacíamos, cuando terminaba el primer relevamiento, era mucho más profundo, pero los primeros datos los cerrábamos el mismo día y ese mismo día se los entregamos a la organización barrial (...) Mucha de la gente venía cansada de ser usada con datos de relevamiento tras relevamiento pero que después pocos lo conocen. Lo que nosotros garantizamos es esa primer tipo de



intervención que nos diferenciaba de intervenciones anteriores (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

El enfoque participativo se estructuró a partir de reuniones en el barrio donde se resolvía el devenir de las acciones en consenso con los diferentes actores intervinientes en el proceso. El corrimiento de las casillas implicaba el acuerdo por parte de las familias sobre en qué momento y de qué forma se produjera el mismo. Lo que suponía un reconocimiento a la legitimidad de su derecho a la ciudad aunque hayan habitado el suelo de forma irregular.

Los equipos fueron de muchísimo apoyo. Como ingeniero los padecía. Me invitaban a reuniones eternas, donde escuchaba los problemas del barrio, de la señora que se había quedado sin trabajo, que el marido la había dejado y que se yo; pero que después facilitaban a la hora de llevar adelante la obra. Cuando había que conseguir que una casilla se corriera ellos lo conseguían. Para mi era una carga enorme tener que escuchar todos esos problemas pero después el resultado era mejor (entrevista propia, jefe de obra del proyecto contratado por la empresa)

Desde la mirada contratista, en algunas ocasiones la participación fue considerada como una causal del detenimiento de las obras de infraestructura pública y de mitigación, ya que se generaron problemas con los tiempos administrativos y/o burocráticos del programa. En ciertas situaciones se debieron detener las acciones hasta no tener garantizado los consensos para la relocalización de casillas. Cuando la participación social se implementa como estrategia dentro de las políticas públicas de reurbanización pero no se establecen los mecanismos suficientes para que dicha estrategia se vuelva un satisfactor de las necesidades humanas, se pueden generar problemas como mayor lentitud en la toma de decisiones y aumento de los costos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que los actores involucrados en los procesos de participación pueden no tener experiencias de participación social ni trayectorias compartidas, que obstaculicen las posibilidades de diálogo entre los demás actores, priorizando intereses individuales o sectoriales por fuera del desarrollo de la política. Por lo que los profesionales

responsables de vehiculizar las acciones en el terreno deberán prestar atención de no favorecer particularismos ni de generar diagnósticos exhaustivos pero con déficit de negociación política.

Por último, el desfasaje entre el ideal de la participación, entre la enunciación de intenciones con la efectiva implementación en el terreno. La enunciación se realiza desde Buenos Aires para todo el territorio nacional mientras que la efectiva participación no es homogénea en todo el país, atendiendo a las características de los territorios y a las trayectorias de las organizaciones sociales que existen y/o se generan en los barrios urbanizados.

En el caso estudiado, al tratarse de un complejo proceso de relocalización de casillas, la participación es necesaria y obligatoria en todo momento, a su vez una oportunidad para fortalecer el debilitado entramado social del Felipe Varela. Asume lo conflictivo de la desigualdad social, para iniciar negociaciones y aspirar a consensos que trasciendan la reurbanización y que aspire al desarrollo social -a escala humana- y urbano para quienes habitan el barrio y la ciudad:

Consideramos que el consenso entre los sectores sociales que protagonizan procesos de participación no es un punto de partida, sino un posible resultado a través de confrontaciones y negociaciones. Lo que no puede quedar invisibilizada para nosotros es la existencia misma del conflicto. Definir cuáles son los asuntos “comunes” susceptibles de ser debatidos y decididos públicamente, resolver con qué recursos y cuáles serán los modos de abordarlos configuran procesos en los cuales entran necesariamente en juego intereses, relaciones de poder, antagonismos y proyectos de sociedad diferentes que hacen a estos espacios de participación campos dinámicos de fuertes disputas simbólicas y materiales (Quintar, Cravino y González Carvajal, 2009: 20).

Los procesos de participación se entienden como factores intervinientes en los procesos de sociabilización, de producción de subjetividades y de construcción de identidades colectivas, son espacios estratégicos para promover condiciones favorables para la autopromoción de los sujetos, su potenciación y el sostenimiento de identidades

culturales (Aprea y Cabello, 2004). En este sentido, los talleres brindados en el barrio, las actividades y las reuniones periódicas, así como todo encuentro en el barrio, se han realizado como medios para el empoderamiento de los sujetos; que puede ser entendido como un satisfactor sinérgico desde esta perspectiva de desarrollo. Y que devendrá en acciones autogestivas como la organización para la gestión del sistema de gas y del nuevo centro cultural.

### **Estímulo a la participación social en el proyecto de reurbanización como satisfactor sinérgico**

El PROMEBA propone dejar instalada la capacidad organizacional y de participación en el espacio trabajado, a modo de satisfactor sinérgico que sostenga un trabajo comunitario interno en el barrio para la resolución de problemas, ergo del desarrollo endógeno en pequeña escala. En algunos otros casos es interesante destacar que las organizaciones crecieron y ahora desarrollan actividades independientemente del PROMEBA como charlas, talleres y reuniones (Wagner, Varela y Silva, 2004). En el Felipe Varela, la implementación del proyecto de reurbanización conformó actores y micro-organizaciones que se mantienen en actividad hasta la actualidad:

Recuerdo que había una fuerte participación. Testigos de esa participación se los puede ver en los centros vecinales, en los centros barriales que se fueron construyendo. Hoy tienen una actividad pública y una vida social importante, se desarrollan cursos, reuniones de vecinos, se trabaja con vecinos, con cooperativas. Entre los profesionales de la provincia si había un vínculo, si había una relación estrecha y un diálogo casi permanente y personalizado. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)



Integrantes de la comparsa barrial preparándose para el carnaval frente al Colegio Jose M. Sobral. Febrero de 2020. Fuente: Registro propio.

Desde la perspectiva de desarrollo a escala humana el fortalecimiento a estas micro-organizaciones incluye un reconocimiento a las diversidades sociales, de géneros, culturales y étnicas, en cuidado con la naturaleza y con el objetivo de responder a las necesidades particulares de los y las habitantes del barrio. Refiere a una forma de desarrollo holístico, que incluye y revaloriza el desarrollo cultural. El cual se conforma a partir de sus contenidos simbólico-culturales, interviniendo desde una dimensión material a los ciudadanos, en sus actitudes, en la formación democrática de su voluntad, en la información de su razón discursiva o argumentativa, en la tolerancia, en las formas de austeridad o por el reconocimiento de autoridad a determinados actores claves (Dussel, 2007).

Resignificar las relaciones interpersonales y jerarquizar su rol en el progreso forma parte de volverlos protagonistas de su propio desarrollo. En cierto sentido, es pensar un

desarrollo “desde abajo”, que quienes participan del proyecto de reurbanización desarrollen un proyecto colectivo, integral y sostenible de interaprendizaje. Por lo que el desarrollo parte de los propios intereses de los involucrados, pero se relaciona con las problemáticas territoriales existentes, para constituirse en sujetos de desarrollo durante el proceso de diálogo entre unos y otros (Rocha, C., Moreno, E., Molina, I. y Ortiz, G., 2008). Uno de los ejemplos es el trabajo colectivo y autogestivo entre vecinos y vecinas para la conexión de gas:

Con un gasista del barrio hicieron los planos para llevar el gas. Que de hecho eso es otro motor para los más rezagados en traer la documentación. Para tener un compra - venta o un convenio, porque les exigen la ciudadanía argentina para adjudicar, y sino se hacen convenios de ocupación. La idea es que todos tengan un contrato con el instituto, que les generen derechos y obligaciones. Ya más del 70% está regularizado, la mayor parte en compra-venta y el resto con convenios. Hubo un impulso muy grande con el programa de llega el gas porque la gente necesitaba acreditar la titularidad de la tierra. (entrevista propia, profesional del IPV)

Los encuentros que se fueron realizando para el proyecto de reurbanización consolidaron un grupo de vecinos que son quienes asumieron la responsabilidad de lograr la instalación de gas natural en todas las casillas relocalizadas. Se organizaron para costear las redes de gas, los nichos y para pedir la conexión a la empresa de gas. Una vez alcanzado ese objetivo en un buen porcentaje de hogares, se mantuvieron en actividad y se consolidaron como organización barrial para hacerse cargo del centro comunitario que iba a ser construido en el segundo tramo del PROMEBA. Esta vez sí con fondos nacionales:

Una vez que se consolida la organización barrial se tiene que organizar en una asociación. A esa asociación barrial el PROMEBA les construye un lugar para que puedan actuar dentro del barrio, una sede vecinal. En el gobierno nacional de Macri, les llaman NIDOS, Núcleos de Inclusión y Desarrollo de

Oportunidad. El único que se pudo consolidar en la provincia fue el del barrio Felipe Varela. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

El equipamiento comunitario forma parte de la estrategia de desarrollo. Es crear el espacio para que los vecinos puedan reunirse, debatir, planificar cómo así también hacerlos responsables del funcionamiento de dicho espacio. De modo que las acciones continúen una vez que la intervención del equipo de la UEP ya no se encuentre en el territorio.

Si bien el proyecto del equipamiento comunitario fue planificado para iniciarse una vez finalizada la primera parte, que teniendo en cuenta las condiciones climáticas de Ushuaia se realizaría la obra durante el verano 2015-2016, los fondos se trabaron en el cambio de gestión nacional. Durante el gobierno nacional de Mauricio Macri el programa PROMEBA disminuyó la cantidad de proyectos que realizó en los territorios debido al contexto de ajuste que se implementó de forma transversal al ejecutivo nacional. También hubieron modificaciones en las formas de presentación de proyectos, por lo que la UEP tuvo que iniciar una nueva presentación para el centro comunitarios del barrio Felipe Varela, lo que atrasó el inicio de la obra, elevó los costos y debilitó el funcionamiento de la UEP. Varios de los profesionales que habían actuado en la primera intervención del barrio se trasladaron a otras áreas de gobierno, debido a la falta de intervenciones que se realizaban en el territorio. El centro comunitario se realizó durante el verano del 2019 y fue la última obra ejecutada por el PROMEBA en Ushuaia anterior a su disolución definitiva. Para finales del 2019 la UEP ya no existía y los profesionales que quedaban fueron reubicados en otras áreas.





Centro comunitario Felipe Varela realizado con fondos del PROMEBA (2017-2019). Fuente: registro propio.

Quienes integran la organización barrial conformada en el proceso de reurbanización identifican al Estado en sus distintos niveles como su principal problema para la resolución de los conflictos. Desde la falta de respuestas a sus planteos de la Municipalidad de Ushuaia tanto como del organismo provincial responsable de la luz, no brindan rápida respuesta a sus planteos.

Lo interesante de la generación de procesos de participación a partir de un proceso de reurbanización es conformar un espacio que una vez finalizada la obra va a continuar demandando soluciones; porque toma conciencia de su derecho a la ciudad y/o porque encuentra en la organización un espacio donde sus demandas van a tomar fuerza. Las vecinas empiezan a juntar firmas para elevar notas a los organismos para exigir la iluminación de las nuevas calles, la recolección de residuos, la intervención de zoonosis por los perros callejeros, entre otras cosas. La nueva organización barrial llevada

adelante principalmente por mujeres, conducida por la única referente mujer del barrio, le exige al estado provincial las llaves y la responsabilidad del nuevo centro comunitario diseñado por el PROMEBA. Proyecta durante el 2019 los diferentes talleres culturales que pueden realizarse en el espacio aún no inaugurado, lo que representa también una tensión con los antiguos referentes barriales del barrio, que ya son responsables del centro comunitario municipal pero que también quieren apropiarse del nuevo espacio del barrio.



## **CAPÍTULO 5: TRANSFORMACIONES SOCIO-ESPACIALES Y SIMBÓLICAS A PARTIR DEL PROYECTO DE REURBANIZACIÓN**

### **La importancia de la adquisición de derechos: el dominio de la tierra y la incorporación de los servicios**

La regularización dominial habilita la titularización de la tierra, dando un status de propietario y actuando en este caso sobre el asentamiento y el afianzamiento de las familias sobre el suelo, en el desarrollo de viviendas de materiales más sólidos enraizados a la tierra. Es importante en tanto el derecho sobre la tierra habitada y delimitada como también sobre los servicios básicos que hacen a las mejoras en las condiciones de vida de las 115 familias que se consolidaron en el macizo. La posibilidad de habitar el espacio de forma regular, de poseer un dominio registrado, brinda posibilidades al acceso a las redes de agua, cloacas, gas y luz.

En el caso del barrio en estudio, la obra contempló las redes de infraestructura de los servicios de agua potable más las conexiones domiciliarias a la red cloacal, las cuales permitieron el saneamiento de los sectores mediante la ejecución de desagües cloacales por redes colectoras. Primero fue necesario el desagüe de las lagunas de aguas servidas, luego el relleno del área con el mismo material que se extraía de la zona de roca. Posteriormente, se conformaron los tendidos de cloacas y agua que conectaron cada uno de los domicilios con las redes existentes que se encontraban hasta las calles Indios Yamanas (norte), Kuanip (sur) y Provincia Grande (oeste). Lo cual representó un hecho fundamental para reducir la situación de riesgo ambiental para las 115 familias que permanecieron en el macizo y para las 30 familias que permanecen en los sectores linderos y se veían afectadas debido a la proximidad física con las lagunas de aguas servidas.

En relación al servicio de gas, como ya fue expuesto en el capítulo 4, los vecinos iniciaron un proceso de pedido conjunto, lo que favoreció al espacio comunitario que se empezó a conformar a partir del proceso de reurbanización. Tanto en la conexión de gas como en la de energía se generaron debates internos entre los vecinos que no querían

costear los gastos que implica la regularidad y aquellos que preferían acceder a la conexión y pagar por la provisión de los mismos. En el caso del gas se generó una disputa entre los vecinos que realizaron su conexión de gas antes del 2018, ya que tuvieron que pagar por la misma, mientras que a partir del segundo semestre de ese año el programa provincial “Llegó el gas”<sup>42</sup> subvencionó a las familias la conexión del servicio en cada hogar beneficiado.

Si bien los vecinos y vecinas ya poseían luz dentro de las casillas, las conexiones representaban acciones dentro del contexto de irregularidad que se mantenía en el macizo. El proyecto de reurbanización articuló con la Dirección Provincial de Energía (DPE), que es el ente autárquico de derecho público encargado de generar, distribuir y comercializar la energía eléctrica en la Provincia, lo que determinó la conexión regular de dicho servicio para las viviendas reubicadas. Desde el 2015 hasta el 2019, los vecinos del macizo 56A del barrio Felipe Varela mantuvieron distintos reclamos a dicha dirección para la colocación y/o arreglo de postes de luz en las calles que fueron abiertas en el proyecto del barrio analizado.

Esto se suma al proceso de apertura de calles con instalación de cordones cunetas y badenes de hormigón, para conducción de líquidos pluviales a bocas de tormenta y rejas de calzada, desde allí sigue su curso por medio de conductos subterráneos hasta su desembocadura a la red pluvial correspondiente. Cabe destacar que la finalización de los badenes de hormigón pudieron ser concretados con el préstamo del PROMEBA del año 2019 que incluyó el sistema de desagües pluviales y la construcción del centro comunitario.

---

<sup>42</sup> El programa “Llegó el Gas” permite que familias fueguinas puedan acceder a la red de gas natural y dejar de utilizar gas envasado, contribuyendo a una mejora sustancial en la calidad de vida de los vecinos, reduciendo los riesgos por la peligrosidad en manejo de los envases de gas y dando una solución definitiva a cada familia en cuanto a este servicio esencial. El programa colabora con los gastos en concepto de materiales, artefactos y honorarios de los gasistas matriculados que ejecuten cada obra, para que la misma pueda ser efectuada desde el inicio hasta su culminación sin inconvenientes ni retrasos. El monto del subsidio se adapta de acuerdo al costo de cada obra en particular. (<https://www.tierradelfuego.gob.ar/>).





Barrio Felipe Varela, 02/2010. Fuente: Google Earth



Barrio Felipe Varela, 01/2013. Fuente: Google Earth





Barrio Felipe Varela, 11/2016. Fuente: Google Earth

En las distintas fotografías aéreas de los años 2010, 2013 y 2016 -de Google Earth- pueden observarse las transformaciones materiales que se desplegaron a partir del reordenamiento y de la apertura de calles. Como ya fue mencionado en el capítulo 3, el trabajo sobre la roca requirió de un mayor tiempo y costo, lo que significó uno de los factores del desdoble y atraso de la obra de infraestructura para la reurbanización del barrio. La intervención requirió trabajos de desmonte destronque y limpieza; el movimiento de suelos y trabajos de compensación del desnivel de las futuras calles. Mientras tanto, los nombres de las mismas han sido elegidas por los vecinos y vecinas. Lo interesante del hecho es que por un lado, tuvieron la posibilidad de elegir los nombres pero por otro lado, la UEP les propuso que pongan palabras correspondientes al lenguaje de los pueblos originarios de la Isla Grande de Tierra del Fuego. Esto correspondía una estrategia para aumentar el reconocimiento de los sectores sociales hegemónicos o de cierta disputa de sentido, como es el caso del proyecto de reurbanización de “Fueguinos Autoconvocados” que nombraba a sus calles con los nombres de antiguos pobladores como referentes sociales aparentemente reconocidos y legitimados por toda la sociedad.

En el debate surgieron voces que propusieron nombres de localidades de Bolivia como “Cochabamba” pero no tuvieron el apoyo suficiente porque consideraron que podía servir a la estereotipación y estigmatización de las familias como extranjeras provenientes de Bolivia. Finalmente, la calle más larga del proyecto se decidió llamar “Calle Ushuaia” y las restantes: “Quebrada de Humahuaca”, “Pingüinos”, “Calle Kaweshkar”, “Canoeros” y “23 de agosto”. Es interesante que esta última se nombra así en relación al éxodo jujeño del 23 de agosto de 1812. Lo que interpela el hecho, en la tierra arrasada que se abandona como en la movilización de quien se traslada como una forma de “hacer patria”. Cuestionando a su vez el estereotipo de boliviano, reafirmando su nacionalidad argentina. Hacer referencia al 23 de agosto de 1812, mucho tiempo antes que el 12 de octubre de 1884, es una forma de disputa de sentido hacia lo naturalizado del discurso en la ciudad de Ushuaia y un punto de comparación que reafirma la identidad de quienes deciden nombrar así a su calle. Lo mismo sucede con la calle “Pingüinos”, que no sólo hace referencia al animal sino a la denominación de quienes nacieron o viven hace mucho tiempo en la patagonia. Puede observarse en el nombramiento de calles como la importancia de “reconocerse” como integrante de la ciudad actúa sobre la legitimación de los y las vecinas, ergo sobre el reconocimiento del derecho a la ciudad en términos sociales.

A su vez, la identidad local asignada a una dirección en tanto nombre y número de calle, otorga una dirección postal que permite ser utilizada como registro en cualquier trámite formal y una identificación como residente. En términos prácticos sirven para poder solicitar una línea de telefonía fija, cable e internet pero a su vez se produce el desplazamiento en términos simbólicos entre el “usurpador” hacia el “vecino”. Desde el sentido constituido y normalizado el sujeto se transforma en un sujeto de derecho y a su vez adquieren legitimidad las demandas que se efectúen en el futuro. Adquiere una posición legítima frente a la mirada externa para la resolución de trámites en organismos públicos como privados. Podrá consignar un domicilio propio y recibir documentación.





Viviendas modificadas a partir del proyecto de reurbanización. Fuente: registro propio.

El proyecto de reurbanización reordeno las casillas ya existentes y al mejorar las condiciones de los terrenos y la habilitación de los servicios incentivó la autoconstrucción. Lo cual representa un satisfactor sinérgico, y como tal una forma de desarrollo endógeno, que estimula el rol activo de los vecinos y vecinas dentro de su propio desarrollo. A diferencia de los proyectos de reurbanización del Instituto Provincial de Vivienda (IPV) que crea módulos habitacionales de tipo llave en mano, la UEP-PROMEBA constituye la regularización dominial, el reordenamiento de las casillas para el loteo, la apertura de calles y la habilitación de los servicios. Siendo las familias las responsables de edificar y/o mejorar su propia vivienda. La propiedad de la tierra elimina la posibilidad de ser desalojados del barrio, por lo que les habitantes del espacio tienen la certeza de que pueden conservar las mejoras que produzcan en su vivienda; es decir, que no van a perder su inversión.

La autoconstrucción es para los grupos populares una de las pocas opciones de ahorro a la que tienen acceso y una forma de valorizar monetariamente su fuerza de trabajo, que de otra manera quedaría sin utilizar. Es pues un elemento estratégico para su consolidación social (Jaramillo, 2008). Esto adquiere más fuerza en un barrio caracterizado como obreros de la construcción, como ya fue mencionado en el capítulo 2, en un primer momento del barrio (hace aproximadamente 30 años) los obreros permanecieron por temporada de trabajo en el barrio y emigraban a sus lugares de origen fuera de la temporada. Al poco tiempo de haber terminado el reordenamiento del barrio y la apertura de calles, se iniciaron trabajos de autoconstrucción con materiales más resistentes, con capas de aislantes para el frío y la conexión a todos los servicios básicos, lo que da cuenta del impulso al desarrollo endógeno que favoreció el proyecto en estudio. Las construcciones alcanzaron más de un piso, lo que permitió la ganancia extra de un espacio para el alquiler. En algunos lotes puede verse la casilla original de madera y en anexo la edificación de material de cemento. Hubo casos incluso que las edificaciones superaron los límites establecidos por la municipalidad de tres pisos en la zona, como forma de inversión inmobiliaria para la obtención de múltiples ganancias gracias a los alquileres.



Construcción de tres y cuatro pisos dentro de la zona reurbanizada del Barrio Felipe Varela. Fuente: Registro propio.

La autoconstrucción permite también la decisión de cada familia sobre cómo habitar su lote dentro de los parámetros urbanos ya establecidos. Así, la satisfacción de las necesidades humanas se despliega a las particularidades de cada vecino y vecina; si quieren tener un cubículo externo para su mascota, una parrilla para hacer asados, una zona para estacionar el auto o para las plantas, así como también cuales van a ser las dimensiones y la distribución de los ambientes que construyan. Se trata del derecho y la decisión sobre cómo habitar el espacio, cómo asentarse/fijarse sobre el lote y sobre cómo proyectarse dentro del barrio y la ciudad. En este sentido, las planificaciones familiares dan cuenta de un progreso social, de un desarrollo a escala humana, que permite realizar planes a largo plazo así como transformarlos de acuerdo a sus trayectorias particulares.



## **Nueva fisonomía y nuevas representaciones sociales del barrio**

En el gran macizo denominado L56 donde se asienta el barrio, que a su vez contiene a los macizos A56 y A54, conviven también los edificios públicos existentes ya mencionados y las tiras de viviendas construidas por el IPV, como hechos puntuales y aislados entre sí, sin ningún tipo de conectividad entre los espacios públicos generados entre ellos. Por tal motivo, se propuso la conexión de esos espacios públicos a través de una circulación peatonal a modo de recorrido que uniría los puntos focales de uso comunitario. De modo que se procedería a la integración entre lo existente y lo renovado a partir del proyecto de reurbanización, deviniendo en una relación vecinal y entre el entorno y la ciudad.

Sin embargo, en la implementación del proyecto no se llevaron adelante las sendas peatonales. Tampoco se definieron los espacios verdes que estaban proyectados, ya que en la discusión sobre el reordenamiento de las casillas surgieron nuevas conformaciones familiares que no pudieron reubicarse y se terminó cediendo el espacio verde para la generación de nuevos loteos.

Desde una perspectiva tradicional del urbanismo podrían realizarse diferentes críticas al proyecto de reurbanización a partir de criterios estéticos y de funcionalidad del espacio. Para empezar no hay espacios verdes comunes ni espacios públicos abiertos que sirvan al encuentro o la recreación de los y las vecinas. No hay recorridos peatonales ni ningún cartel de tránsito. Las calles son de ripio, angostas y usadas en forma de doble mano, algunas partes representan un pronunciado desnivel que sumado al poco radio de curva, impiden su uso y habilitación en época de nieve y/o hielo resbaloso. El ancho de las calles impiden que vehículos grandes como los camiones puedan transitar, por lo que la recolección de residuos no recorre toda la zona reurbanizada. Los y las vecinas deben trasladar sus residuos a los contenedores ubicados sobre las calles Ushuaia y/o Kuanip, que son de fácil acceso para los perros, generando rotura de las bolsas y contaminación del suelo.

Los pocos metros de calle, los desniveles y las edificaciones de más de un piso impiden la correcta transmisión de luz solar, lo que impiden el crecimiento de césped y/o plantas. Ya de por sí la roca removida, utilizada como insumo de los gaviones y como forma de compensación del desnivel, no representa el mejor ambiente para el crecimiento de

plantas. Como el nivel de relleno de los terrenos y la instalación de la cañería para el servicio de gas fue completada por los y las vecinas, no hay un orden compartido final entre los lotes. Como puede verse en la foto de la vista del barrio desde la calle Indios Yamanas y desde la calle Kuanip, el proyecto de reurbanización no conformó una distribución del espacio que cumpliera con los parámetros estéticos actuales.



Vista del barrio Felipe Varela desde la calle Indios Yamanas. Fuente: registro propio.





Vista del barrio Felipe Varela desde la calle Kuanip. Fuente: Google Maps.



Vista del barrio sobre la calle Ushuaia. Fuente: registro propio.

A pesar de todas las críticas que pueden realizarse al proceso de reurbanización, este resulta ser la mejor de las posibilidades del Estado para resolver la problemática urbana en el barrio. Para cumplir con los criterios urbanísticos en el barrio hubiera sido necesario el desplazamiento de más familias a otras zonas, lo que no contemplaría las necesidades de las familias por permanecer en el espacio que han elegido como suyo para vivir. En un proceso de diálogo y respeto entre la UEP y los y las pobladoras del barrio, 22 familias decidieron ser relocalizadas, priorizando a aquellas que se encontraban asentadas en situación de riesgo ambiental y por ordenamiento de la nueva traza. El destino fue a otro sector de la ciudad en tierras fiscales disponibles, el macizo 62B y 62C, del barrio Hipólito Irigoyen - también intervenido por PROMEBA, ubicado a 1 km del barrio F.V. aproximadamente-. Lo que permite el contacto de las familias relocalizadas con las que permanecen en el barrio posterior al proyecto. A su vez, 19 familias cumplían con todos los requisitos del Instituto Provincial de Vivienda para poder acceder a una solución habitacional definitiva, por lo que fueron priorizadas para la entrega de una vivienda durante el plazo de la obra.

Las 115 familias que regularizaron su situación en el F.V. también priorizaron los vínculos familiares e interpersonales que existían en el barrio, su ubicación y la circulación en su cotidianidad. La cercanía del barrio a las instituciones educativas de nivel inicial y nivel secundario, a la calle Kuanip -segunda arteria comercial de la ciudad- y al recorrido de las dos líneas de colectivos -que circulan por la calle Kuanip y la calle Isla de año nuevo- se identifican como cualidades del barrio para los vecinos y vecinas que perderían en caso de desplazamiento a las nuevas zonas de urbanización en las afueras de la ciudad.

Desde la perspectiva de desarrollo a escala humana las necesidades humanas se satisfacen a partir de determinados parámetros culturales propios; que en el caso de las familias del barrio no necesariamente se adecuan a los criterios urbanísticos tradicionales. A su vez, la autoconstrucción permite el desarrollo de sus viviendas a partir de sus propias percepciones y requerimientos de una manera mucho más adecuada. La descalificación de sus viviendas y de sus barrios, desde un punto de vista estético, refleja más bien etnocentrismo y desconocimiento de las circunstancias concretas de la vida de los pobres urbanos (Jaramillo, 2008).

## **La importancia del ordenamiento del barrio como entramado urbano**

Como ya se ha desarrollado en los capítulos 2 y 3 de esta investigación, el proyecto de reurbanización del barrio intervino sobre el propio derecho de la ciudad de los y las vecinas del barrio F.V. La situación de las viviendas en riesgo ambiental se provocaba debido a estar insertas en terreno con mucha pendiente, construcciones precarias, condiciones mínimas de habitabilidad, suelos anegados por el escurrimiento superficial y aguas servidas, basurales al aire libre, proliferación de roedores, entre otros factores. Las acciones llevada adelante en el macizo 56A no sólo mejoraron la calidad de vida de quienes vivían en ese sector sino que completó la urbanización y las mejoras socioambientales del barrio en su totalidad.

Desde la dimensión ambiental, la contaminación, la falta de servicios y el desplazamiento de aguas servidas afectaba a todas las zonas limítrofes<sup>43</sup>. El saneamiento y la conexión de las casillas al sistema de cloacas de la ciudad fueron claves para el desarrollo de las instituciones educativas cercanas y las actividades comerciales y sociales en el barrio y en los barrios vecinos.

A su vez, el ordenamiento de los lotes y la posibilidad de apertura de las calles aumentó el entramado vial y urbano, supuso nuevas conexiones entre la ciudad y la disminución de externalidad negativas al resto de los barrios de la ciudad, sobre todo a los aledaños al macizo 56A. En este sentido, las transformaciones materiales que devinieron del proyecto establecieron satisfactores para el conjunto urbano local y en especial para los barrios limítrofes:

Podemos hablar del sector, podemos hablar del entorno inmediato y podemos hablar de la ciudad. El Felipe Varela está a tres cuadras del segundo centro de la ciudad. Era un obstructor urbano de desarrollo de las partes y un lugar de alta contaminación. No sólo no podías transitar por esa zona sino que las

---

<sup>43</sup> Afectando de forma directa al Colegio Provincial José M. Sobral de nivel medio y polimodal, al noroeste del macizo; el Centro de la Tercera Edad - Hogar de Día, en el extremo sudoeste; 5 tiras de viviendas en PB y tres pisos, con 80 unidades habitacionales; el Jardín de Infantes Piedra Libre, frente al extremo sudeste y el Centro Comunitario Municipal frente al noroeste del sector. Sumado que en la zona sur, a 50 metros aproximadamente del límite del macizo, se desplaza la calle Kuanip, que representa la segunda arteria comercial de la ciudad.



aguas servidas afectaban a toda la población del lugar, a las instituciones cercanas, no sólo a los vecinos del sector específico. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Por otro lado, el proyecto de reurbanización conecta el sector con el entramado urbano y a sus habitantes con el resto de la población. No sólo en términos materiales sino también simbólicos. Los vecinos son legitimados por el Estado, son reconocidos en su legítimo derecho de la propiedad de la tierra, en su derecho a la vivienda digna, en su derecho al acceso a los servicios básicos como agua, cloacas, luz y gas.

La segregación residencial (Perren, J., Lamfre L. y Pérez, G., 2015) se reproducía y naturalizaba, como fue descrito en el capítulo 4, en los prejuicios sociales y culturales de considerarlos extranjeros - específicamente provenientes de la República Plurinacional de Bolivia - y toda la caracterización estereotipada que ello implicaba de sus usos, costumbres y prácticas respecto de la forma de habitar la ciudad. La falta de políticas públicas de urbanización sobre el barrio se encontraba en sintonía con dichos prejuicios, con una sociedad local que no se preocupaba o menospreciaba la necesidad de urbanizar el macizo 56A. Más aún, el discurso urbano hegemónico suponía prioridades para la utilización de los fondos públicos destinados a la urbanización, donde el lugar de nacimiento y el tiempo de residencia se constituyen en formas de jerarquización hacia quienes habían nacido, habían sido criados (NyC's- Nacidos y criados) y/o habían pasado muchos años en Ushuaia. Por lo que la utilización de recursos materiales y humanos para la reurbanización del barrio F.V. no contaba con el apoyo social mayoritario y podría repercutir en términos negativos hacia el gobierno que implementará dicha política pública.

En el relato de algunos vecinos llegaron a responsabilizar a los mismos habitantes de su propia segregación; es decir, que ellas y ellos eran los únicos responsables de las condiciones en las que vivían. Por ello, la implementación de un proyecto de reurbanización reconoce, de forma pública y para toda la sociedad, el derecho a la ciudad; es decir, que tienen el mismo derecho que cualquier habitante de la ciudad. Lo que marca una oposición a los prejuicios que circulaban previamente y busca mejorar los lazos sociales de la población urbana local, conectando de forma material y simbólica los distintos puntos de la ciudad:

Su situación dentro de la ciudad es como si fuera un gueto. Es decir, estaba en un área urbanizada pero no tenía ninguna conexión con ese sector urbanizado. Era como un punto dentro de la ciudad que no se incorporaba a la ciudad desde la trama urbana, desde los servicios, etc. Las personas que estaban viviendo en ese lugar tenían un alto nivel de segregación social y de enfermedades propias del sector porque no tenían cloacas, no tenían agua potable. Eso generaba problemas no sólo dentro del barrio en sí sino por fuera (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

El atraso y la omisión del Estado en sus distintos niveles se puede explicar de acuerdo a múltiples factores, ya que se trataba de una obra muy costosa y compleja, que en términos proporcionales no afectaba a una gran cantidad de familias y no garantizaba un rédito político para quien la implementara. No se trataba de una obra que fuera preferible desde una lógica de costo-beneficio. A su vez, es importante tener en cuenta que la planificación de políticas neoliberales durante décadas ha demorado la resolución de problemas históricos. El Felipe Varela es producto de esas demoras, que sólo cuando se ha generado una nueva configuración de un Estado articulado en la incorporación de derechos (al menos en los niveles nacional y provincial) ha atendido la demora en esta agenda:

El barrio Felipe Varela era uno de los más antiguos de la ciudad de Ushuaia. Más antiguo y más postergado debido a su condición. Tenía una alta concentración de riesgo, con un alto grado de hacinamiento y estaba ubicado en una topografía montañosa, con aguas estancadas, basura acumulada. Sin acceso al barrio de los servicios públicos como la recolección de residuos, la ambulancia, los bomberos. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Las transformaciones socio-espaciales del barrio, que repercutieron en la calidad de vida de sus habitantes, conformaban el cumplimiento del estado a las necesidades humanas de los y las vecinas. Desde la perspectiva de desarrollo a escala humana, lo micro del caso, el macizo 56A, cobra importancia en sí mismo, más allá de la lógica de

costo-beneficio. Cuando el estado lleva adelante satisfactores sinérgicos (Max Neef, 1993) para cumplir con las necesidades humanas de un sector social despliega los beneficios a la sociedad en su conjunto:

Si yo incorporo este sector a la ciudad, la ciudad se expande. Si yo incorporo la recolección de residuos, el colectivo, la ambulancia, los bomberos, eso hace a la accesibilidad de la gente. Mejora la calidad de vida con respecto a la salud y eso es todo desarrollo (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

El análisis de este proceso desde lo que plantea el desarrollo a escala humana da cuenta de que las acciones llevadas adelante durante el proceso de reurbanización mejoraron la calidad de vida de la población y respondieron a las necesidades humanas expresadas en las entrevistas por los vecinos, vecinas y referentes barriales. Las obras llevadas adelante repercutieron de forma positiva en las necesidades de subsistencia, como el desarrollo de un contexto apropiado para la ubicación de las casas (refugio), del entorno vital y del entorno social del barrio con los barrios limítrofes y la ciudad integra; así como también la necesidad humana de protección, en tanto política pública de integración, donde no sólo garantizar un ambiente con menores índices de contaminación y el acceso a los servicios básicos sino una mirada compleja que tome en cuenta las diferentes dimensiones de dicha necesidad de protección. Lo que se relaciona con la satisfacción de la necesidad humana de afecto, que se conforma a partir del respeto mutuo entre los diferentes actores que forman parte de la política de reurbanización del barrio, la consolidación de mejoras en los hogares, la mejora en las relaciones interpersonales y comunitarias entre vecinos y vecinas y las formas de solidaridad que se pudieron abrir dentro del proceso en estudio.

Así también podemos observar el cumplimiento de las necesidades del entendimiento y la participación social, a partir del surgimiento de espacios de encuentro, de ámbitos de interacción cooperativa, con la posibilidad de influir en la toma de decisiones, desde el respeto de los derechos humanos. Para seguir colaborando en ese aspecto, el proyecto construye un centro comunitario que garantiza el espacio de encuentro y colabora en la satisfacción del ocio en la medida que puede utilizarse el espacio para la generación de actividades de tiempo libre, juegos, entre otras. Por lo que se estimulan los ámbitos de



producción y retroalimentación, talleres, audiencias, espacios de expresión, que son formas de completar la necesidad de creación. También se satisface la identidad como consecuencia de múltiples acciones de intervención social, cultural, de trabajo de los equipos interdisciplinarios, mejorando y profundizando los entornos de la cotidianidad, los ámbitos de pertenencia, el reconocimiento social y la identidad barrial. Por último y no menor, el proyecto de reurbanización incidió sobre la necesidad de libertad, en un sentido amplio y holístico del término pero principalmente como la igualdad de derechos y oportunidades, el desarrollo de las autonomías de las organizaciones, los barrios y las comunidades y el despliegue de las posibilidades que surgen a partir de un proyecto de estas características.

Lo mismo no significa que se cumplieron en su totalidad con todas las necesidades humanas hacia la totalidad de habitantes del barrio pero sí que sus necesidades se vieron satisfechas en sus distintas formas. Es lo que supone el ejercicio de su derecho a la ciudad:

Básicamente el derecho a la ciudad, integración urbana, vehicular, derecho al hábitat, derecho a la ciudadanía, seguridad jurídica, todo lo que se consagra en la constitución nacional. Aparte de lo que impactó en saneamiento ambiental, que haya cloacas y agua (entrevista propia, profesional del IPV)

La perspectiva de desarrollo de Max Neef no deslegitima las otras formas de desarrollo sino que sirve para complementar con las formas tradicionales de entender el desarrollo, en particular con la perspectiva de desarrollo humano. Toda la investigación da cuenta de cómo las transformaciones socio-espaciales del barrio suponen formas de desarrollo humano<sup>44</sup>, en tanto han mejorado las condiciones de vida de los habitantes del mismo. Partiendo de una situación de pobreza estructural debido a la irregularidad, al tipo de vivienda, al hacinamiento, a los niveles de contaminación y a las condiciones sanitarias. El proyecto de reurbanización modifica las condiciones estructurales del espacio y produce mejoras en las distintas condiciones a ser evaluadas como necesidades

---

<sup>44</sup> A la fecha de terminar esta investigación aún no se ha realizado el censo del INDEC correspondiente al año 2020, lo que permitiría comparar los índices de las NBI del radio censal del barrio en relación al censo 2010. Tampoco existe ningún tipo de estadística oficial al respecto sobre el barrio. Por lo que no es posible evaluar el desarrollo humano producido en el barrio a partir de datos estadísticos.

básicas desde la perspectiva del desarrollo humano. Lo que permite un diálogo entre las dos perspectivas de desarrollo, siendo el desarrollo a escala humana una forma más amplia de abarcar al desarrollo humano.



Barrio Felipe Varela, 04/2019. Fuente: Google Earth

Todo lo analizado hasta acá permite entender al espacio como relación social:

“Podemos afirmar que el espacio es una relación social, pero inherente a las relaciones-de propiedad (la propiedad-del suelo, de la tierra en particular), y que por otro lado está ligado a las fuerzas productivas (que conforman esa tierra, ese suelo); vemos, pues, que el espacio social manifiesta su polivalencia, su «realidad» a la vez formal y material. Producto que se utiliza, que se consume, es también medio de producción: redes de cambio, flujos de

materias primas y de energías que configuran el espacio y que son determinados por él. En consecuencia, ese medio de producción, producido como tal, no puede ser separado de las fuerzas productivas, incluyendo la técnica y el conocimiento, ni separado de la división social del trabajo, que lo modela, ni de la naturaleza, ni del Estado y las superestructuras de la sociedad”. (Lefebvre, 2013: 141)

El proyecto de reurbanización bajo estudio da cuenta de transformaciones materiales como así también en las formas de interacción entre los actores dentro del barrio y de ellos hacia la ciudad. Son los diferentes actores, quienes en sus distintas interacciones produjeron y producen el barrio Felipe Varela. Se trata de transformaciones en las formas de producción del espacio, no sólo por medio de la intervención de diferentes instituciones del Estado sino a partir de las consecuencias que produjo la titularidad de la tierra y la autoconstrucción. Desplazamiento y usos de materias primas, caños subterráneos, transformaciones en las rutinas de las familias, nuevas formas de valor e inversión sobre el espacio, nuevas actividades y por supuesto, nuevas necesidades y demandas. A su vez, las transformaciones dentro del macizo 56A influyen su vínculo con Ushuaia.

La ciudad es un espacio en movimiento, de transformación permanente, conformada sobre la tensión del encuentro y desencuentro, sobre el conflicto y la convivencia. La ciudad se genera y regenera a partir de la interacción social, de los vínculos sociales; forma parte de sus habitantes y por lo tanto son todos ellos quienes tienen el mismo derecho sobre la ciudad, el derecho a transformar su realidad próxima, su ambiente:

La ciudad es el ambiente donde vivís. Dentro del ambiente está lo social, lo urbano, lo legal y lo natural. La transformación es total. Las personas pasan de estar relegadas, sintiendo que están fuera del sistema, escondidas y pasan a ser ciudadanos. Cambian sus aspiraciones, su forma de ver la vida. Tener un número de puerta, un nombre de calle, una identidad. Cambian de ser personas que están ocultas en un pozo a ser personas reconocidas, individualizadas, que ya no tienen temor de ser desalojados. Que puedan pedir que les pongan un medidor de electricidad, tener agua potable. Vivir en

condiciones de ciudadanos. Cambian su vida, la de sus hijos, no están más estigmatizados. Ya no son “okupas”, ya no están condicionados por eso. Todo eso implica el cambio ambiental. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Más allá de que el recorte temporal de nuestra investigación finaliza en el 2015 debido al cambio de gestión gubernamental de los ejecutivos nacional y provincial, resulta interesante considerar el devenir del barrio desde dicho año hasta la actualidad para comprender con mayor profundidad sus transformaciones socio-espaciales y simbólicas. A partir del cambio de gestión municipal y provincial en el año 2015, ambas pertenecientes al peronismo, el barrio fue revalorado de forma positiva por los ejecutivos. Desde entonces, funcionan de forma activa diferentes propuestas dentro del centro comunitario municipal. Algunos nuevos referentes del barrio asumieron la responsabilidad del mismo y en articulación con el ejecutivo municipal desplegaron propuestas sociales, culturales y deportivas. La relación entre algunos referentes barriales y las fuerzas políticas fue tal que en el año 2019 uno de ellos fue candidato a concejal en una lista colectora que acompañaba al actual intendente de Ushuaia. Lo que influyó en la consolidación de su figura y en la invisibilización de otros referentes del barrio.

En diálogo con el ejecutivo provincial, se llevó adelante la articulación con el colegio público provincial “Jose Maria Sobral”, para llevar adelante actividades con las y los estudiantes secundarios. En el año 2018 se inauguró el gimnasio del colegio, aledaño a la institución, lo que permitió un escenario para torneos deportivos. Durante el año 2019 se pudieron observar actividades de todo tipo en estos espacios: colonias de vacaciones, torneos de ajedrez, de fútbol, clases deportivas los sábados, encuentros de murgas, actividades recreativas y sanitarias hacia la comunidad organizadas por el Ministerio de Salud, entre otras.

En los últimos años los carnavales se desplegaron en distintos puntos de la ciudad y el barrio Felipe Varela fue uno de los elegidos por el ejecutivo municipal para el evento debido a la diversidad cultural de las micro-organizaciones que participan del carnaval. Transformando en un valor lo que hasta el momento anterior del proyecto de reurbanización parecía un estigma. Pudieron observarse prácticas y rituales, disfraces,

objetos, comidas, música y bailes, que superaban la nacionalidad hegemónica del territorio.

Sumado a esto, en el año 2020 finalizó la construcción del centro comunitario provincial y su playón deportivo, con fondos del PROMEBA PRO, ubicado en la zona reurbanizada los años anteriores, que como ya fue mencionado en el capítulo 4, la única referente mujer del barrio y su micro-organización espera la llave y la posibilidad de poder tener responsabilidad sobre el mismo. Las elecciones del 2019 cambiaron la bandera política de la gestión provincial, que ahora es responsabilidad del partido FORJA. El nuevo gobierno provincial decidirá sobre los usos y la forma de interacción de esta zona del barrio con el nuevo espacio cultural y deportivo. Así como podemos observar tensiones entre los dos referentes que se sostienen en el barrio, cada uno de ellos se encuentra en diálogo con los dos sectores políticos que se disputan el poder a nivel provincial. El peronismo, a cargo del ejecutivo municipal y el partido FORJA, a cargo del ejecutivo provincial. Ambos tienen la posibilidad de gestionar centros culturales en el barrio y articular con los actores que le permitan abordar políticamente el territorio junto con las diferentes políticas públicas que efectúen.

Todo esto da cuenta de la importancia espacial y urbana que adquirió el barrio a partir del proyecto de reurbanización, en parte por las políticas públicas ejecutadas, en otra parte por el reconocimiento de los diferentes actores político-partidarios hacia los actores del barrio. Se tensionan también las formas de participación social de las micro-organizaciones, entre aquellas que estimulan la sinergia del desarrollo endógeno y aquellas que se vuelven dependientes de estructuras más grandes a nivel local y/o provincial. Coincide la tensión y la disputa de los referentes barriales con los dos sectores del barrio Felipe Varela.

Si bien el proyecto de reurbanización ha actuado sobre las diferencias entre los dos sectores, mejorando las condiciones de vida del sector estructuralmente más pobre y marginal, lo que a su vez sumó a la equidad entre ambos sectores. Esto no resolvió la disputa social y simbólica entre los dos grandes macizos, que cruzan cuestionamientos sobre sus formas de producir y participar en el barrio. De cualquier forma, la ejecución de políticas públicas sobre el barrio dan cuenta de formas de desarrollo a escala humana donde se reconocen los derechos a la recreación y al ocio, al encuentro, al espacio público y al hábitat.

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo, se analiza en sus diferentes dimensiones las políticas públicas de reurbanización del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia como políticas de desarrollo a escala humana. Tomando como central las conceptualizaciones sobre la satisfacción de las necesidades humanas de Manfred Max-Neef (1993) en diálogo con las reflexiones del derecho a la ciudad de David Harvey (2012), la investigación da cuenta de las transformaciones socio-espaciales del barrio en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento de barrios (PROMEBA). Para ello construye un discurso a partir del relato de los diferentes actores intervinientes en el proyecto como lo fueron los vecinos y vecinas, referentes barriales, referentes de las organizaciones sociales, responsables de la empresa constructora, profesionales responsables de la planificación y ejecución como funcionarios gubernamentales.

Más allá de las diferentes perspectivas de desarrollo, la decisión de abordar el proceso de investigación a partir de la perspectiva esbozada por Max-Neef responde a la importancia que adquiere lo micro del caso, el barrio Felipe Varela de Ushuaia, dando cuenta de los distintos satisfactores que se ponen en juego y en especial, el ejercicio de la participación social como satisfactor sinérgico que deviene en formas de desarrollo endógeno y estimula la construcción y el desarrollo de las micro-organizaciones que intervienen en el espacio. En este sentido, las políticas públicas urbanas efectuadas en el barrio por el Estado en sus distintos niveles requieren de la articulación, de la implementación conjunta con la sociedad civil, que despliega satisfactores que continúan e involucran a la dimensión simbólica como material del espacio urbanizado y de la vida de los y las vecinas.

El barrio Felipe Varela se conforma históricamente a finales de los noventa, en un contexto de neoliberalismo con fuerte dependencia del ejecutivo nacional sobre el devenir provincial y local. Las políticas industriales influyeron en el crecimiento demográfico de las dos principales ciudades de la provincia: Río Grande y Ushuaia. Este crecimiento poblacional no siempre fue acompañado por políticas urbanas que garanticen el derecho a la ciudad. De forma que no es garantizado dicho derecho a quienes migran hacia la isla en busca de mejores condiciones socio-económicas,

beneficiando a un sector reducido de la sociedad que concentra el capital económico, social, cultural, político y urbano. Esto es la tensión entre un proceso de desarrollo macro-económico impulsado por el ejecutivo nacional, tomando como dos grandes momentos, la ley de promoción industrial 19.640 en 1972 y la ley de impuestos internos 26.539 en 2009; y la concentración del capital urbano a través de políticas de desregulación y omisión de políticas urbanas de redistribución y/o acceso al hábitat por parte del ejecutivo local y provincial. Dichas omisiones de las políticas públicas impactan en la conformación del espacio en el caso en estudio, provocando diferentes pobreza para las y los vecinos del barrio como contaminación ambiental, hacinamiento, falta de acceso a los servicios básicos, vulnerabilidad sanitaria, desigualdad socioeconómica, marginalización social y cultural, entre otros.

El proyecto de reurbanización del barrio es implementado por la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) de nivel nacional, pero financiado con fondos provinciales debido al elevado costo de la obra que no afectaba a la suficiente cantidad de familias como para resolver de forma favorable la ecuación nacional de costo-beneficio. Por lo que se conjuga dentro de la acción los niveles nacionales y provinciales; este último a su vez, articula con el nivel local para obtener el traspaso de las tierras que pertenecían al Municipio. La estrategia supone a grandes rasgos la reubicación de 41 familias debido a los altos índices de hacinamiento, la regularización dominial para 115 familias que se consolidan en el espacio, la reubicación de sus casillas de forma tal que se permita la apertura de calles, el acceso a los servicios básicos y el trabajo junto con los diferentes actores que forman parte del barrio. La complejidad de la obra explica en parte la ausencia durante casi tres décadas de políticas públicas sobre el barrio.

La reubicación de las casillas se lleva adelante a partir de un diálogo con vecinos y vecinas para la generación de consensos. Aun así no se trata de formas de participación funcionales y limitadas al proceso ni un requisito obligatorio para acceder a los fondos de nación, sino de una estrategia para dejar instalada formas de construcción que se desplieguen en diferentes áreas y superen la propia política urbana. El estímulo a la participación social reconoce en su accionar la importancia de las dimensiones simbólicas como materiales, de los aspectos económicos y sociales como culturales, sobre el territorio que se conforma y sobre las necesidades humanas de quienes lo

habitan. Durante el capítulo cuatro fue descrita como la deslegitimación social, la estigmatización cultural y la marginalización operaban sobre el discurso social en la ciudad y este a su vez, sobre las decisiones políticas urbanas; como la participación social se encontraba detenida o ausente y los actores sociales no lograban consolidarse como fuertes referentes barriales que abarquen un grupo significativo de las y los habitantes. En el relato de los y las vecinas entrevistadas se observaban ciertos niveles de resignación sobre la ausencia de acciones estatales anteriores al proyecto de reurbanización. A diferencia de otros casos donde los procesos participativos son impulsados por distintos sectores sociales, en el barrio no se registran formas de movilización social hasta la intervención del Estado, no se identifican prácticas comunitarias ni una postura activa de involucramiento de los y las habitantes en los asuntos comunes. Por lo que el Estado provincial induce a las formas de participación, impulsadas por el proyecto de reurbanización pero que se prolongan más allá de la temporalidad del mismo y continúan hasta la actualidad. Resulta fundamental señalar que los procesos de participación inducidos por el Estado constituyeron comunidad en el barrio F.V. que luego actuaron en el cuestionamiento a diferentes entes gubernamentales y es en estas demandas sociales que es observable el nivel de autonomía de dicha comunidad en relación al propio Estado así como también el auto-percibimiento de sus derechos. Lo que quiere decir que el Estado genera ciudadanía que luego establece autonomía en un proceso de universalización y democratización generado por el sector público.

En este sentido, el respeto al pleno ejercicio de la ciudadanía, la participación en la toma de decisiones, resultan centrales para construir una ciudad democrática, que incluya todas las formas de habitar el espacio y reconozca la diversidad cultural y social que forma parte de ella. Entender el derecho a la ciudad de los vecinos y vecinas del barrio, es por tanto, haber modificado sus condiciones de vida en el respeto por sus valores, usos y costumbres, atendiendo a sus necesidades y a las formas específicas de satisfacción de las mismas. Lo que no podría haber sido posible sin la participación de quienes habitan y conforman el espacio durante la planificación e implementación de las políticas públicas. Deviene en formas de desarrollo a escala humana debido a que los actores se transforman en sujetos del desarrollo, en participantes y decisores del proceso.



La obra mejoró la situación ambiental y disminuyó las externalidades negativas también para las zonas limítrofes del barrio, incluyendo las instituciones que se veían afectadas en su funcionamiento debido a las condiciones del macizo. La investigación, las distintas voces de los actores del proceso, dan cuenta de la modificación de los discursos sobre el barrio, del imaginario social, de la integración del barrio a la ciudad y de cómo esto ha ampliado su entramado urbano. De “irregulares” a “regulares”, de “ilegítimos” a ciudadanos, de la pobreza estructural al acceso a sus derechos; las transformaciones socio-espaciales afectaron la calidad de vida de los vecinos y vecinas históricamente postergados por la ciudad. Lo que puede observarse en la actualidad en las formas de participación, en la actividad de sus micro-organizaciones, en las demandas sostenidas al estado, en los eventos públicos acompañados por los ejecutivos local y provincial, en el desarrollo de la autoconstrucción, en los proyectos esbozados, pero sobretodo en su propia percepción y valoración de reconocerse como actores dentro de un proceso de desarrollo.

El rol de Estado es central para generar formas de desarrollo a escala humana que satisfagan las necesidades humanas de los y las vecinas, respetando y reconociendo sus identidades y sus demandas tanto materiales como simbólicas. Lo que da cuenta de la necesidad de desaprender las formas tradicionales de implementar las políticas públicas homogeneizantes y verticalistas, que buscan brindar respuestas sin tomar en cuenta las particularidades específicas y las subjetividades que se despliegan en los territorios y suponen a los y las habitantes como objetos de los procesos de desarrollo. En este sentido, los procesos participativos resultan estructurales para las acciones que intervienen sobre el espacio social desde una mirada de ampliación del derecho a la ciudad.

En este caso en estudio el Estado fue clave para la promoción de la participación social más allá del proyecto de reurbanización, dando relevancia a las posibilidades de desarrollo endógeno que se pudieran producir y continuar en el transcurso del tiempo. Lo que da cuenta del papel que juegan los y las vecinas, sus relaciones interpersonales y comunitarias, sus prácticas sociales, en la transformación del espacio urbano. Es entonces que una idea de sociedad democrática se construye a través de las políticas públicas participativas.

## BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. M. & Cao, H. (comps.) (2012). Manual de la nueva administración pública argentina. Ariel, Buenos Aires.

Aguila, G. B. (2015). Las escalas de análisis en los estudios sobre el pasado reciente: a modo de introducción. Avances del Cesor. Año XII, V. XII, Nº 12, Primer semestre 2015, pp. 91-96. <http://web2.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/AvancesCesor/article/view/v12n1>

Alguacil Gómez, J. (2008). Espacio público y espacio político. Revista Polis [Versión Electrónica]. Publicado el 21 enero 2013. <https://journals.openedition.org/polis/3499>

Andrenacci L. , Falappa F. y Lvovich, D. Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). Julián BERTRANOU, et al. (2004). El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en Argentina, Buenos Aires. Prometeo Libros.

Aprea, G. (comp.) (2004). Problemas de comunicación y desarrollo. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.

Auyero, J. & Swistun, D. (2008). Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Baeza, B. N. (2011). Pioneros y extranjeros en la frontera de Patagonia central chileno-argentina : el caso de Trevelin (Argentina) y Futaleufú (Chile). Si somos americanos. Universidad Arturo Prat. Instituto de Estudios Internacionales.

Bascope, J. (2018). En un área de tránsito polar: Desde el establecimiento de líneas regulares de vapores por el estrecho de Magallanes (1872) hasta la apertura del canal de Panamá (1914). CoLibris, Villa Tehuelches.

Barreto, M. Á. (2011). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO. ISSN 2027-2103. Vol. 5(9), Primer Semestre del 2012: 12-30.

Borruto, M. (2010). Comentarios a la ley 19640. Editorial edUTecNe, Buenos Aires, Argentina.

Burgos, V. H. (2017). El enfoque interdisciplinar de proyectos. PROMEBA en Mendoza, Argentina. Artículo breve. Publicado en Junio 2017. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/321084490\\_EL\\_ENFOQUE\\_INTERDISCIPLINAR\\_DE\\_PROYECTOS\\_PROMENBA\\_EN\\_MENDOZA\\_ARGENTINA](https://www.researchgate.net/publication/321084490_EL_ENFOQUE_INTERDISCIPLINAR_DE_PROYECTOS_PROMENBA_EN_MENDOZA_ARGENTINA)

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Argentina: Buenos Aires, Siglo XXI, Editores S.A.

Cejudo, G. M. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. Tema 205 de CIDE Documento de trabajo. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Chiari, M. (2014). Problemática ecológica-política en la Ciudad de Ushuaia en el período 1991-2011: un análisis de las relaciones de poder en perspectiva a la viabilidad comunal. Ushuaia Libros Editorial, Ushuaia, Argentina.

Cravino, C. (2004). El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. Revista Cuaderno Urbano N° 4, pp. 75-98. Resistencia, Argentina.

D'Amato, L. & Garegnani, M. L. (2009). Estudio de la dinámica de la inflación a corto plazo: estimación de una curva híbrida nekeynesiana de Phillips para Argentina (1993-2007). Working Paper 2007/23. Banco Central de la República Argentina.

De Lasa, L. & Luiz, M. T. (2015). Genealogía de una identidad territorial. La conformación de una región marítima e insular en el extremo austral. Revista Sociedad Fueguina. N° 05 · Año 03 · Noviembre de 2015, Ushuaia.

De Sousa Santos, B. (2006). Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Di Virgilio, M. M. (2006). ¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003). Estudio realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Taller para Estudios de Caso de Gerencia Social, Washington D.C.

Dussel, E. (2007). Política para la liberación. Vol: II: Arquitectónica. Editorial Trotta, Madrid, España.

Elizalde Hevia, A. (2000) Desarrollo a Escala Humana: conceptos y experiencias. Universidad Bolivariana. Publicado en "Interacoes. Revista Internacional de Desenvolvimento Local", Vol:1(1), Septiembre 2000, Campo Grande, UCDB. <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2016/10/DesarrolloLocal.pdf>

Escobar, A. (2007). La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Fundación Editorial el perro y la rana y Gobierno Bolivariano de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Fábrega, A. (2015). Hacia un paradigma superador en la pesca artesanal fueguina. Trabajo Final de Economía, Universidad Tecnológica Nacional, Ushuaia.

Fernández Hassan, V. (2003). Municipalización y descentralización del Estado: ¿autonomía vacía o fortalecimiento de la capacidad de gestión?. Revista confluencia, año 1, N°2 primavera 2003, Mendoza, Argentina.

Fernandez, V. R.; Güemes, M.C. & Vigil, J.I. (2006). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 37(144) , enero-marzo / 2006.

Fernández Wagner, R; Varela, O. & Silva, M. R. (2014). La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. Ponencia publicada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales, septiembre 2004, Mendoza, Argentina.

Féliz, M. y López, E. (2010). ¿Por qué neodesarrollismo? Hacia una caracterización de la nueva modalidad de desarrollo capitalista en la Argentina reciente. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. & Moreno Russo, F. (2016). Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada: Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015). IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9061/ev.9061.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9061/ev.9061.pdf)

Fontana, P. (2014). La evolución del turismo antártico y su relación con las políticas públicas nacionales y provinciales. Registros. Vol. 15 (2). Julio-diciembre 2019: 4-28.

Giro, M. G. ; Pelli, M. B. ; Franco, R. (2014). Una experiencia participativa y cogestionaria para el ordenamiento parcelario en el asentamiento. La olla Proyecto PROMEBA Corrientes Ciudad de Corrientes. Universidad Nacional del Nordeste; Docencia, Investigación, Extensión, Gestión. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas anuales ; 2013; 6-2014; 293-297.

Griffin, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución, impacto. En "Ensayos sobre el desarrollo humano. Coordinado por Pedro Ibarra y Koldo Unceta. Editorial Icaria, Barcelona.

Harvey, D. (2012). Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Ediciones Akal, Madrid, España.

----- (2013), El derecho a la ciudad. New Left Review, 53, 23-39.  
<http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

Hermida, M. (2013). ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad en Tierra del Fuego? . Revista Sociedad Fueguina, Año 1, N°01, Agosto de 2013. Tierra del Fuego AIAS, Argentina.

----- (2017). La conformación del Estado Fueguino. E-I@tina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

Hermida, M. , Malizia, M. & Van Aert, P. (2016). Migración e identidad: el caso de Tierra del Fuego. Revistas Identidades, Año 6, N° 10, Junio 2016, Revista del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Chubut, Argentina.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. Revista Territorios 18-19 / Bogotá. ISSN: 0123-8418  
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/826/746>

Jones, D; Manzelli & H; Pecheny, M. (2004). La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre la vida cotidiana con VIH/Sida y con Hepatitis.

Kaminker, S. A. & Velásquez, R. Y. (2015). Programa de mejoramiento de barrios en la patagonia central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. Cuad. urbano Vol.18(18) Resistencia jun. 2015. Versión On-line  
ISSN 1853-3655 [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552015000100005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552015000100005)

Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing. Introducción y traducción de Emilio Martínez.

Mallimaci Barral, A. I. (2012). Moviéndose por Argentina: Sobre la presencia de bolivianos en Ushuaia. Revista Migraciones Internacionales, Vol. 6(4), julio - diciembre 2012. <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v6n4/v6n4a6.pdf>

Marradi, A., Archenti, N. & Piovani, J.I. (2007). Metodología de las ciencias sociales. Emecé Editores, Buenos Aires, Argentina.

Mastrocello, M. (2004). La economía de Ushuaia desde una perspectiva histórica. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Vol. 20. ISSN 1696-8352  
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/mm/index.htm>

----- (2008), La economía del fin del mundo: configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego. Editorial de los Cuatro Vientos, Buenos Aires, Argentina.

Mattos, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemons/03mattos.pdf>

Matus, C. (1987). Adiós, señor presidente. Planificación, antiplanificación y Gobierno, Caracas, Pomaire.

Max-Neef, M., Elizalde, A. & Hopenhayn, M (1986). Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro. CEPALUR - Fundación Dag Hammarskjöld. Número Especial de Development Dialogue, Uppsala.

Max-Neef, M. (1993). Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Icaria editorial, Barcelona, España.

Narodowski, P. (2007). Las teorías del desarrollo antes de los '70. Traducción de la tesis de doctorado. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2012/08/tesis-traducida-capc3adtulo-1-teorc3adas-del-desarrollo-5.pdf>

----- (2008). La Argentina Pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Universidad de Texas.

Ortiz, M. (2013). La pertenencia bajo sospecha. Un análisis de los imaginarios urbanos que conforman lo ushuaiense. Tesina de grado. Escuela de Comunicación Social, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. Voces del Sur, Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2007, Septiembre: Buenos Aires, Argentina.

----- (2008). Implementación participativa de las políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 - 7 nov. 2008. Buenos Aires, Argentina,

----- (2017). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. 2da ed. ampliada. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

<http://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

Perelmiter, L. (2017). Ganar proximidad. Estado, gestión y territorio en la Argentina kirchnerista. Pucciarelli, A. y A. Castellani (Coords.). Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, pp. 267-291. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Perez, V. & Martinez, A. (2013). Habitar nuestro suelo: Una aproximación a la realidad habitacional de Tierra del Fuego. Revista Sociedad Fueguina. N° 01. Año 01. Agosto de 2013. Documento del Instituto de Cultura

Sociedad

y

Estado.

[http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/03\\_Sociedad\\_Fueguina\\_Nro\\_3\\_1447941544.pdf](http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/03_Sociedad_Fueguina_Nro_3_1447941544.pdf)

Pérez, V.; Debia, E.; Lobato, S. & Martínez, A. (2015). Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego. Trabajo presentado para el seminario internacional: El Derecho a la Ciudad en América Latina: Transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO, Los Polvorines y Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Perren, J. ; Lamfre, L. & Perez, G. (2015). Diferenciación socio-espacial en las ciudades intermedias argentinas. Una aproximación a la conurbación de Neuquén en el cambio de siglo. Revista de Estudios Sociales Contemporáneos no 13, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 2016, pp. 73-95.

Portelli, A. (2017). El uso de la entrevista en la historia oral. Anuario de la Escuela de Historia, (20), 35-48.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile, CEPAL. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Introducción al Estudio económico de la América Latina, 1948, Santiago, CEPAL; y en Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL, Vol. I, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, 1998.

Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA III. Contrato de Préstamo 2662/12 OC-AR (2012), Proyectos de Iniciativa Comunitaria. Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Mayo 2012

Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Ushuaia (2003). Propuesta de desarrollo urbano, Tomo II. Segundo Programa de Desarrollo Municipal, Préstamo BIRF 3860 - AR.

Quintar, A., Cravino, M. C. y González Carvajal, M. L. (2009). Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Razeto Migliaro, L. (1999). La Economía de solidaridad: Concepto, Realidad y Proyecto. Persona y Sociedad, Vol. XIII, (2), Santiago de Chile.

Robirosa, M. (2002). La participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias. Mundo Urbano. N° 18, Universidad de Quilmes.  
<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/54-numero-18/79-4-la-participacion-en-la-gestion-justificacion-malos-entendidos-dificultades-y-estrategias>

Rocha, C., Moreno, E., Molina, I., & Ortiz, G. (2008). La construcción del desarrollo desde abajo. MEDIACIONES, 6(8), 95-110.

Rodriguez, M. C. & De Virgilio, M. M. (comp) (2016). Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas: en principales áreas metropolitanas de Argentina. Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina.

Rogmanoli, V. & Barreto, M.A. (2006). Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). Cuaderno Urbano N° 5, pp. 151-176, Junio 2006. Resistencia, Argentina.

Romero Marquez, H. (2009). Desarrollo local a escala humana. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 8(22), 2009, p. 137-158. [Versión On-line] ISSN 0718-6568.



Santos, T. (1998). La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico. En libro: Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos. Francisco López Segrera (ed.). UNESCO, Caracas, Venezuela. ISBN: 9291430366. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/santos.rtf>

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. Gaceta Ecológica [en línea].  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>> ISSN 1405-2849

Schwarzstein, D. (2002). Fuentes orales en los archivos, desafíos y problemas. Historia Antropología y Fuentes Orales, n. ° 27.

Schorr, M. & Porcelli, L. (2008). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. Documentos de Investigación Social. N° 26 , Año 2014

Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

Tecco, C. A., Omar, D. H., Deon, J. U., Schvartz, J. A., & Lichtenberg, G. C. (2011). La participación en la gestión de políticas públicas: el caso de la implementación del PROMEBA en Barrio Las Polinesias, Villa Allende, Provincia de Córdoba, Argentina. Producción de la Cátedra Seminario de Gestión Territorial y Ambiental del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Torres, J. C. (2002). Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955). Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Varesi, G. Á. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. En Realidad Económica, N° 264, IADE, Buenos Aires.

Verón, E. (1993). La semiosis social. Gedisa, Barcelona, España.

----- (2003), Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista, (en colab. con S.Sigal), Buenos Aires, EUDEBA. 1a ed.,1986, Buenos Aires, Legasa.

Villarruel, J. (1990). Estado, clases sociales y política de ingreso (1945-1955), en Mario Rapoport (Comp.). Economía e historia contribuciones a la historia económica argentina. Buenos Aires. Tesis.

Walsh, R. (1977). Carta abierta de un escritor a la junta militar. Buenos Aires, Argentina.

Fernandez Wagner, R. ; Varela, O. & Silva, M. (2004). La complejidad ausente en los programas de intervención socioespacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del ProMeBa en el Gran Buenos Aires. II Congreso Nacional de Políticas Públicas Sociales, (pp. 02-27). Mendoza.

Zapata, M. C. (2017). La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat. María Cecilia Zapata; editado por Tamara Mathov. – 1a ed . – Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Compaginado desde TeseoPress [www.teseopress.com](http://www.teseopress.com)