

Políticas públicas de reurbanización: estudio de caso del Barrio Felipe Varela de Ushuaia

Public Redeveloping Policies: A Case Study of the Felipe Varela Neighbourhood in Ushuaia

Cinthia Naranjo

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado. Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Fuegia Basket 251 (9410)
Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina.
cnaranjo@untdf.edu.ar

Resumen

El presente artículo analiza las transformaciones socioespaciales del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia, en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), desde el año 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, a partir de 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 socioespaciales 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 article analyses the socio-spatial transformations underwent at the Caudillo Federal Felipe Varela neighborhood in the city of Ushuaia, within the framework of the National Program for Neighborhood Improvement (or PROMEBA after 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.

This 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 arising from the neighborhood improvement project?; which involves the neighborhood's residents in the development process. In this sense, how have neighbors participated in the project of redevelopment of the neighborhood? How has the connection been among the different actors intervening in the project of redevelopment of the neighborhood?

Keywords

Human scale development
Social participation
Public urban policies

Recibido: 29-03-2021; Aceptado: 27-09-2021

Introducción

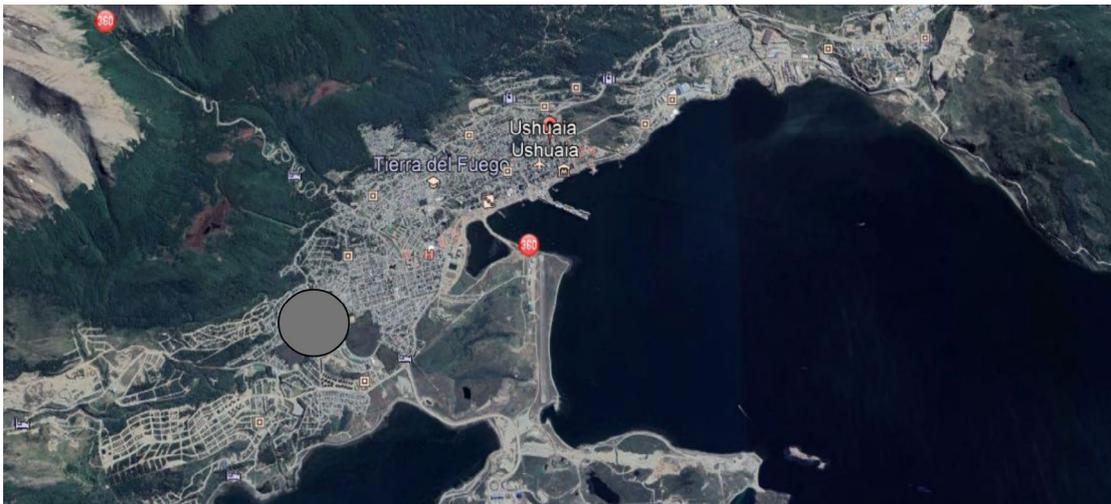
El objetivo del artículo¹ es analizar las políticas públicas de urbanización del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia, en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), perteneciente a la Secretaría de Infraestructura Urbana del Ministerio del Interior, 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 (UEP) del programa nacional, que es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde el préstamo 2662/3458 OC-AR.

Los inicios del barrio datan de la década del 80, cuando se establecieron las primeras viviendas en la zona. El proceso de urbanización irregular se generó en un contexto de crecimiento poblacional provincial. Dicho crecimiento es producto de las transformaciones socioespaciales 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.

Más de dos décadas de ausencia de políticas urbanas de mejoramiento sobre el barrio dan cuenta del estado crítico en el que tuvo lugar el diagnóstico del proyecto de la UEP del PROMEBA. El cambio de Gobierno provincial favoreció a su desarrollo, ya que asumió 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 año 2007 al 2015.

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 F.V. (Figura 1) 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 año 2009, se establecieron 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.

Figura 1: Barrio Felipe Varela en la ciudad de Ushuaia, 03/2020.



Fuente: Google Earth.

1 La investigación que sustenta este artículo forma parte de la tesis para optar por el grado de magíster en Políticas de Desarrollo de la Universidad Nacional de La Plata.

En el momento de la ejecución del proyecto se desplegó un equipo de campo en el barrio conformado por un área ambiental, un área legal y un área social, lo que devino en un diálogo interdisciplinario y a su vez un vínculo constante con los vecinos y vecinas. 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.

Más adelante se articularon proyectos culturales y ambientales en el centro comunitario barrial, lo cual implica un concepto de desarrollo que abarca múltiples dimensiones y da fundamento al análisis de este proyecto como estudio de caso.

Estrategia metodológica

Para analizar el proyecto de reurbanización del barrio desde la perspectiva de desarrollo a escala humana (Max-Neef *et al.*, 1986) se decidió optar por la profundización de herramientas cualitativas. Se realizaron entrevistas a los principales funcionarios gubernamentales de los distintos niveles involucrados en el programa, 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 fueron realizadas desde un enfoque de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002), que contempla el método de la comparación constante. Esto permite generar teoría de manera sistémica a través de la utilización de la codificación explícita y de procedimientos analíticos (Jones *et al.*, 2004). Dado que esta perspectiva se desarrolla en el marco del muestreo teórico, el número estimado de entrevistas total y por perfil estuvo condicionado por la posibilidad de saturación de datos en ellas. Para el proceso de investigación se alcanzó un total de 39 entrevistas.

Cobra relevancia la investigación 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. De esta forma, es posible el análisis en profundidad. La búsqueda no se orienta hacia el establecimiento de regularidades empíricas sino hacia la comprensión del proyecto en su unicidad (Marradi *et al.*, 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 en tanto medidas que propenden el desarrollo. Su delimitación como objeto de estudio parte del posicionamiento teórico que define las posibilidades de pensarlas en diálogo tanto con sus variables cualitativas como cuantitativas.

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 ofrece la posibilidad de analizar el desarrollo en el territorio local específico a partir del concepto de desarrollo a escala humana. Entenderlo 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. Además, 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).

El autor estructura las necesidades humanas según categorías existenciales y axiológicas. La primera clasificación la define como ser, tener, hacer y estar. Mientras que en la segunda establece nueve 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 con el contexto geográfico y temporal pero sí según 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 humanas² en términos de salud, educación, recreación, circulación, tenencia, identidad, entre otras; es decir, con su derecho a la ciudad.

Respecto de las necesidades humanas se producen distintos tipos de efectos. Max-Neef supone la generación de cinco tipos de satisfactores (Tabla 1).

Tabla 1: Satisfactores según la perspectiva del desarrollo a escala humana

Supuestos satisfactores	Pseudosatisfactores	Satisfactores inhibidores	Satisfactores singulares	Satisfactores sinérgicos
Resultan violadores o destructores de otras necesidades.	Estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada.	Tienden a sobresatisfacer una necesidad determinada y dificultan la posibilidad de satisfacer otras necesidades.	Apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, y son neutros respecto de la satisfacción de otras.	La forma en la que satisfacen una necesidad determinada estimula y contribuye a la satisfacción simultánea de otras.

Los satisfactores sinérgicos serían la clave para planificar políticas públicas que construyan desarrollo endógeno y estimulen procesos en la sociedad civil autodependientes a nivel local y regional. Estos satisfactores tienen un componente contrahegemónico ya que devienen en procesos liberadores para la sociedad civil, que construyen política de abajo hacia arriba. Se vuelven sinérgicos los procesos de educación popular, la producción autogestionada, las organizaciones comunitarias democráticas o los programas de autoconstrucción.

Las acciones de urbanización/hábitat deben buscar constituirse en satisfactores sinérgicos de forma que no cumplan solo 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 locales y/o regionales, que permitan procesos interactivos para la participación, la proposición y la evaluación de las mismas. Estas intervenciones sobre el espacio urbano no solo deben garantizar el derecho humano a la vivienda de los actores de la comunidad, sino que deben contribuir a que los diversos actores de la sociedad civil puedan (re)pensarse como instancia necesaria para la transformación social.

El diálogo entre quienes las ejecutan y la sociedad civil constituye una necesidad humana. La participación social y ciudadana es un procedimiento según el cual determinados actores de la

² Podemos encontrar una relación entre las necesidades humanas propuestas por Max-Neef y las necesidades básicas del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que evalúa el INDEC, ya que el primer concepto toma y amplía al segundo. A partir de las NBI, analiza la pobreza estructural de acuerdo con la privación de una o de varias necesidades básicas. Tiene en cuenta el tipo de vivienda, las condiciones 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.

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), por lo que afectan no solo a las transformaciones materiales sino también a los distintos agentes y unidades que intervienen sobre el espacio:

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, p. 79)

El análisis de las políticas públicas de urbanización se entrecruza con el derecho a la ciudad, que pone el acento sobre la posibilidad de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas y no a las del capital; es la facultad 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, del tipo de relaciones sociales que pretendemos, de las relaciones con la naturaleza que apreciamos, del estilo de vida que deseamos y de los valores estéticos que respetamos (Harvey, 2012). La planificación y ejecución de proyectos urbanos atraviesan la vida y los derechos de los y las vecinas.

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 dos mil, en coordinación con la municipalidad en el plan. La política era la erradicación de los asentamientos informales. En algunos barrios sí 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 a profesional del IPV realizada por la autora, diciembre 2019)

Sin embargo, no se llevaron adelante planes estratégicos de relocalizaciones y/o construcción de viviendas. Si bien hubo diferentes instancias de planificación y conformación de equipos técnicos sobre la problemática, no se llegó a grandes definiciones políticas para urbanizar tomando en cuenta las consideraciones técnicas. 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 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, las que 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 estrategias que dieran respuestas al aumento de las necesidades básicas insatisfechas.

Sumada a la omisión sobre las políticas urbanas del Ejecutivo municipal, la delimitación de la problemática a un instituto de vivienda provincial no solo desliga responsabilidades en la provincia sino que establece un supuesto subyacente en la definición respecto de lo que implica el desarrollo urbano en la ciudad de Ushuaia. Esta forma de entenderlo 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 para acceder a una vivienda 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 cual rompía el entramado urbano. Tampoco 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 fuera posible edificar.

A partir del año 2007, la nueva gestión municipal modificó la política urbana a partir de tres grandes acciones. Primero, reabrió el padrón de demanda habitacional para que aquellas familias que cumplieran con las condiciones se pudieran inscribir; segundo, llevó adelante el desmantelamiento 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 llegué a la municipalidad el padrón de demanda habitacional estaba cerrado, o sea, la gente no se podía ni anotar para pedir una solución habitacional. Nosotros no solo tomamos la decisión de abrir ese padrón sino de empezar a generar tierra urbana para que 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 la 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 a exintendente municipal realizada por la autora, febrero 2020)

La estrategia de la gestión encabezada por el intendente Federico Sciarano 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 tomaron el compromiso de convertirse en tutores del espacio público e impedir que otros pobladores realizaran nuevas ocupaciones irregulares en dicho barrio.

No hubo un criterio compartido entre la gestión municipal y la provincial. 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.

La falta de planificación urbana afectó no solo a los barrios populares sino a todo el entramado de la ciudad, lo que complejizó, a medida que pasaba el tiempo, la posibilidad de realizar 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 ni sobre las condiciones y los costos de los alquileres, lo cual benefició a los propietarios y las propietarias de inmuebles y perjudicó a inquilinos e inquilinas. El aumento desproporcionado 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 beneficia al mercado inmobiliario. La ocurrencia de este fenómeno de ocupación de tierras en forma irregular, sumada 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 con vistas al futuro (Chiari, 2014).

Más allá de los cambios de políticas municipales, hay una continuidad sobre cómo fue pensada la problemática de los barrios irregulares desde inicios de los 90 hasta el año 2007, que 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, en la negación de sus derechos.

Caracterización del barrio antes del proyecto de reurbanización

La fundación del barrio Felipe Varela data de 1988 y desde sus inicios se constituye como un asentamiento irregular. Las primeras casillas se edificaron en la zona durante la década del 80. El barrio está caracterizado como de trabajadores de la construcción. A su vez, su inicio y expansión se relacionan con los índices de crecimiento de la construcción pública y privada en esa misma década en la ciudad, que se explica por la instalación de industrias, sumada a los mecanismos incluidos en la ley para evitar los sobrecostos que podría originar el transporte de materiales desde diferentes lugares del país (Mallimaci Barral, 2012).

La alta movilidad migratoria nacional y de países limítrofes generó las características culturales y sociales del barrio a analizar. Al interior de este se observan integrantes de comunidades indígenas migrantes quechuas y aymaras, inmigrantes de países limítrofes como Bolivia y Chile, como así también inmigrantes de diferentes provincias del noroeste del país. Desde los orígenes del barrio existieron y existen múltiples problemáticas sanitarias, ambientales, legales y sociales (Figura 2):

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 casos de cólera. Bajaba todo lo que es el desagüe cloacal al jardín (Entrevista a referente barrial realizada por la autora, diciembre 2019)

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 queme se podía pegar a la tuya el fuego. Era muy feo. (Entrevista a vecina del barrio realizada por la autora, enero 2020)

Figura 2: Imagen del barrio Felipe Varela antes del proyecto de reurbanización.



Fuente: capítulo "Felipe Crece", serie Sur del Sur, transmitida en el canal público provincial.

Las representaciones sociales que existían sobre la población que habitaba el Felipe Varela se vinculan con las acciones y omisiones por parte de los ejecutivos local y provincial. Esto se debe a que las estrategias urbanas y sociales están influenciadas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se comprenden los procesos. A su vez, la estigmatización por considerarlos migrantes de países limítrofes, en especial provenientes de Bolivia, influyó sobre la forma de comprender el espacio por quienes tomaban las decisiones sobre la ejecución de obra pública. La mayoría de las personas entrevistadas 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 a antiguo referente barrial realizada por la autora, diciembre 2019)

Hicimos un relevamiento, hace unos 25 años, donde había 250 familias en total, de las cuales el 80% eran extranjeros entre chilenos y bolivianos, y el 20% argentinos. (Entrevista a antiguo referente barrial realizada por la autora, diciembre 2019)

En contraposición con estos relatos, el censo realizado en el Felipe Varela por el PROMEBA en el año 1998 indicaba que solo un 35% de los habitantes del barrio eran inmigrantes bolivianos y chilenos. Por su parte, el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el año 2010 señalaba que solo el 11,52% de la población perteneciente al radio censal asociado al barrio había nacido en el extranjero. De esa población nacida en el extranjero, el 77,71% procede de Bolivia y el 20,48%, de Chile. La disminución entre el censo realizado por el PROMEBA en 1998 y el censo INDEC 2010 puede deberse a la radicación y desarrollo familiar de forma autóctona. Más allá de que el imaginario social no pueda ser sustentado con datos estadísticos, circuló en las voces de las entrevistas así como en el discurso de la sociedad local e influyó en la conducción política institucional durante muchos años.

El discurso hegemónico divide a la ciudad entre los que la 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. Las representaciones sociales estereotipadas legitiman la desigualdad en su dimensión simbólica y material, al construir la figura de un otro que no resulta prioritario en la planificación y ejecución de obra pública. 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 año 2009:

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 cómo 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 a exmandataria provincial realizada por la autora, noviembre 2019)

La participación social durante el proyecto

La reubicación de las casillas se llevó 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 instaladas 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 tanto simbólicas como materiales, tanto de los aspectos económicos y sociales como culturales, sobre el territorio que se conforma y las necesidades humanas de quienes lo habitan. 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. A su vez, la participación social se encontraba detenida o ausente y los actores sociales no lograban consolidarse como fuertes referentes barriales que abarcaran 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 en que 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 ello, el Estado provincial induce a las formas de participación, impulsadas por el proyecto de reurbanización pero que se prolongan más allá de la temporalidad de este y continúan hasta la actualidad.

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 socioespaciales 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 microorganizaciones, 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 sobre todo en su propia percepción y valoración de reconocerse como actores dentro de un proceso de desarrollo.

Transformaciones socioespaciales y simbólicas

La regularización dominial habilitó la titularización de la tierra, lo que les dio un estatus de propietarias a las familias y, en este caso, actuó sobre el asentamiento y afianzamiento de estas sobre el suelo, en el desarrollo de viviendas de materiales más sólidos enraizados a la tierra (Figura 3). 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 barrio. 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.

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 a cada uno de los domicilios con las redes existentes. Esto representó un hecho fundamental para reducir la situación de riesgo ambiental tanto para las 115 familias que permanecieron en el barrio como para las 30 que permanecen en los sectores linderos y se veían afectadas debido a la proximidad física con las lagunas de aguas servidas.

Figura 3: Proyección de las relocalizaciones y el entramado urbano al finalizar la fase 1 del proyecto.



Fuente: Agente de Ingeniería Fueguina SRL.

En relación con el servicio de gas, 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. 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 espacio.³ 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 rejillas de calzada, desde donde siguen su curso por medio de conductos subterráneos hasta su desembocadura a la red pluvial correspondiente. Es importante dar cuenta de que el reordenamiento y la apertura de calles supuso un trabajo sobre roca en pendiente.⁴ Esto requirió un mayor tiempo y costo que los establecidos en la planificación inicial, lo que significó uno de los factores del desdoble y atraso de la obra de infraestructura para la reurbanización del barrio.

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, sirve para poder solicitar una línea de telefonía fija, cable e Internet pero, a su vez, así se produce el desplazamiento en términos simbólicos entre el “usurpador” hacia el “vecino”. Desde el sentido constituido y normalizado, quienes habitan se transforman en sujetos de derecho, a la vez que adquieren legitimidad las demandas que puedan efectuar en el futuro. Adquieren una posición legítima frente a la mirada externa para la resolución de trámites tanto en organismos públicos como privados. Podrán consignar un domicilio propio y recibir documentación.

La autoconstrucción como satisfactor sinérgico

El reordenamiento de las casillas, el mejoramiento de las condiciones de los terrenos y la habilitación de los servicios incentivó la autoconstrucción. Esto 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, ya que son las familias las responsables de edificar y/o mejorar su

³ El PROMEBA 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.

⁴ La intervención requirió trabajos de desmonte, destronque y limpieza; el movimiento de suelos y tareas de compensación del desnivel de las futuras calles.

propia vivienda. La propiedad de la tierra elimina la posibilidad de ser desalojados del barrio, por lo que los y las habitantes del espacio tienen la certeza de que pueden conservar las mejoras que produzcan en su vivienda; es decir, de 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 de obreros de la construcción en sus inicios. 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 en 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.

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 cuáles 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 con sus trayectorias particulares (Figura 4).

Figura 4: Viviendas modificadas a partir del proyecto de reurbanización.



Fuente: registro propio.

La importancia del ordenamiento del barrio como entramado urbano

El proyecto de reurbanización intervino sobre el propio derecho de la ciudad de los y las vecinas del barrio. La situación de las viviendas en riesgo ambiental derivada de 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 llevadas adelante no solo mejoraron la calidad de vida de quienes vivían en ese sector sino que completaron 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 afectaban a todas las zonas limítrofes. 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 permitieron el crecimiento del entramado vial y urbano y supusieron nuevas conexiones entre la ciudad y la disminución de externalidad negativa al resto de los barrios de la ciudad. 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 solo no podías transitar por esa zona sino que las aguas servidas afectaban a toda la población del lugar, a las instituciones cercanas, no solo a los vecinos del sector específico. (Entrevista a exprofesional PROMEBA realizada por la autora, diciembre 2019)

Por otro lado, el proyecto conecta el sector con el entramado urbano y a sus habitantes con el resto de la población. No solo 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 *et al.*, 2015) se reproducía y naturalizaba en los prejuicios sociales y culturales de considerarlos extranjeros y toda la caracterización estereotipada que ello implicaba de sus usos, costumbres y prácticas respecto de la forma de habitar la ciudad. En el relato de algunos vecinos, estos 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, que tienen el mismo derecho que cualquier habitante de la ciudad, lo cual 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 solo dentro del barrio en sí sino por fuera. (Entrevista a exfuncionario provincial realizada por la autora, febrero 2020)

Las necesidades humanas satisfechas

Desde la perspectiva de desarrollo a escala humana, 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 a exfuncionario provincial realizada por la autora, febrero 2020)

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 íntegra; así como también en la necesidad humana de protección, en tanto política pública de integración, que implica no solo garantizar un ambiente con menores índices de contaminación y el acceso a los servicios básicos, sino hacer una mirada compleja que tome en cuenta las diferentes dimensiones de dicha necesidad de protección. Lo anterior 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 este puede ser utilizado para la generación de actividades de tiempo libre y juegos, entre otras. Así 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, lo cual mejora y profundiza 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 anterior no significa que se cumpliera por completo con todas las necesidades humanas hacia la totalidad de habitantes del barrio, pero sí estas 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 el saneamiento ambiental, que haya cloacas y agua. (Entrevista a profesional del IPV realizada por la autora, noviembre 2019)

Conclusiones

Los procesos de participación inducidos por el Estado constituyeron comunidad en el barrio Felipe Varela. En este sentido, el respeto al pleno ejercicio de la ciudadanía y 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 estas. 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. Lo anterior 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.

El rol del Estado es central para generar formas de desarrollo a escala humana que satisfagan las necesidades humanas de los vecinos y vecinas, respetando y reconociendo sus identidades y sus demandas tanto materiales como simbólicas; lo cual 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 especificidades 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, y dio relevancia a las posibilidades de desarrollo endógeno que se pudieran producir y continuar en el transcurso del tiempo. Esto 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.

Referencias

- 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.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Harvey, D. (2013), El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, 23-39. <http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>
- 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, 11-53. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/826/746>
- Jones, D., Manzelli, H y Pecheny, M. (2004). La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre la vida cotidiana con VIH/Sida y con Hepatitis. En *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis* (pp. 47-74). Biblos.
- Mallimaci Barral, A. I. (2012). Moviéndose por Argentina: Sobre la presencia de bolivianos en Ushuaia. *Migraciones Internacionales*, 6(4) (julio-diciembre). <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v6n4/v6n4a6.pdf>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M (1986). *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. CEPUR; Fundación Dag Hammarskjöld.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria.

- 
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Revista Voces del Sur*, 4, 8-11.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, 2.^{da} ed. EDUNTREF.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). <http://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Perren, J., Lamfre, L. y Pérez, 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*, 13, 73-95.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquía.