

MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Instituto del Conurbano
Universidad Nacional General Sarmiento

TESIS DE MAESTRÍA (4º Edición 2009-2011)

Hábitat Popular y Economía Social: Procesos autogestionarios de hábitat popular y políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia.

Tesista: Lic. Alicia Delia Alcaraz

Directora de Tesis: Dra. María Cristina Cravino

Buenos Aires, Argentina, otoño de 2015.

*A la Madre Tierra,
quien anida y eleva nuestras raíces,
transformándolas en alas...*

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es resultado de una construcción personal y colectiva. Se entrelazan aquí experiencias organizativas, saberes y reflexiones junto a intercambios y lecturas que nacieron en una relación compartida e interpelada con pobladores/as de Ushuaia, Tierra del Fuego.

Se origina en la necesidad de aportar a la memoria de luchas colectivas, específicamente reconstruir experiencias de militancia social desde el *Foro Social Urbano (FSU)*, espacio que articuló disputas, reivindicaciones, esperanzas hacia nuevos sentidos de producción/gestión de ciudad más inclusiva, justa, sostenible y democrática.

Aunque suene paradójico, la investigación está inmersa en un caótico y a su vez metódico recorrido. Sensaciones nuevas, ante cada viaje al sur, avances, retrocesos, bifurcaciones, detenimientos, crecimiento, entusiasmos, angustias se expresan aquí. Emociones que regalan el *sentirpensar la Tierra*, la defensa de los territorios, las dificultades en la *reproducción de la vida* de pobladores/as del “*Fin del mundo*” o “*Principios de la Vida*”, como se conoce comúnmente al sur austral argentino.

Al momento de “entrega” de esta tesis, reaparece la necesidad de agradecer a tantas personas que acompañaron, nutrieron y estuvieron en este largo recorrido. Particularmente esta investigación movilizó parte de mis orígenes, relacionados al devenir de migrantes y nativos. Historias de familias ucranianas y criollas desalojadas forzosamente de sus tierras, de antepasados pueblos originarios despojados y silenciados se reeditaron mágicamente aquí. Sin dudas, este trabajo tejió recuerdos y reencuentros de territorialidad, sintiéndome como dijo mi amiga Vero, en base al libro de *Gioconda Belli*, una nueva versión de “*una mujer habitada*”.

Esta tesis, entró parte de mis memorias y el pasado se hizo así habitablemente presente. Mi pueblo, Villa Ángela (Chaco), mis estudios en Corrientes, el primer trabajo como trabajadora social en Resistencia, más tarde la decisión de migrar a Tierra del Fuego y actualmente Buenos Aires. En el abordaje temático, estuvieron siempre los vínculos Norte-Sur y Sur-Sur desde los nuevos paradigmas. Migraciones, mudanzas corporalizadas y subjetivadas expresadas en músicas, cantos, en sabores de platos típicos, en reencuentros y desencuentros con nuevos amigos/as compartiendo proyectos colectivos hacia utopías de transformación de injusticias y desigualdades.

Por ello y argumentado desde estas vivencias, primeramente quiero dedicar este trabajo a mi *Baba*, *mi abuela materna*, por enseñarme que con perseverancia y esfuerzo se abrazan y se llega a muchas de las metas. Quiero ofrendar este anhelo a toda mi *familia*, en especial a mi papá *Cacho*, quien me enseñó desde su propia historia laboral acerca los alcances y retos del trabajo cooperativo. Por sus luchas muchas veces solitarias y abatidas. Por su entereza digna, por su mirada firme, calma y silenciosa. Por sus testimonios que hoy son parte de mis valores de vida y de nuevas búsquedas situadas y resignificadas.

Agradezco, a mi mamá *Reina* y mis hermanos *Patri* y *Lito* por sus alegrías y apoyo incondicional. Gracias *Patri* por tu hospitalidad en tu casa de Ushuaia ante cada viaje. Por cada llamada, por cada gesto de amor, por los desencuentros y enojos fraternos, por

cada aliento frente a bajones o recaídas, simplemente por creer en mí y estar ante cada iniciativa.

Junto a mi familia quiero extender y agradecer su apoyo a mis vecinos de Villa Ángela, de calle Sarmiento, porque junto a ellos aprendí valores de vecindad y reciprocidad. Por recibirme con afecto simplemente en cada regreso al barrio, por esas vivencias “energizantes” de veredas compartidas, de barrio, de encuentros entre tereré, de carnavales, festejos navideños y bailes de fin de año, entre tantos otros tristes momentos de pérdidas, partidas y despedidas a quienes ya no están o están en nuevas dimensiones.

Sin vacilaciones esta tesis sobre producción y gestión popular del hábitat movilizó muchas de estas historias, migraciones, desarraigos, sueños y afectos. En los pobladores entrevistados, en la organización y luchas barriales prevaleció un denominador común: encontrar un nuevo lugar que los aloje, donde puedan vivir y trabajar dignamente brindándose-nos la posibilidad de un hábitat digno y justo. Dedico muy especialmente a todo ese *pueblo* este trabajo, a los/as referentes barriales y pobladores de los diferentes asentamientos populares de la ciudad de Ushuaia por reconocer en ustedes muchas de las luchas de generaciones pasadas, por brindarme su confianza y su tiempo, sus reflexiones, sus saberes, preocupaciones y propuestas. “*La Rusa*”, como afectuosamente me llaman, los abraza con un solidario y profundo agradecimiento para con todos/as ustedes. Agradezco profundamente a las mujeres y niños/as entrevistados, a esos encuentros de cada sábado o domingo en el *barrio de Montañas Dos Banderas*, un barrio que perfumó mis abrigos de lengas y ñires, combinando aromas de madera y humo como ningún otro lugar.

Agradezco a los compañeros/as de la cooperativa *Desde Cero MOI-CTA* y a todos los que se brindaron para compartir sus historias y perspectivas. A los integrantes de la nueva cooperativa *Nuestro Techo*. Agradezco también la entrevista realizada a referentes de la *Fundación Fueguinos Autoconvocados*, aun conociendo y respetando nuestras diferencias.

Muy especialmente quiero agradecer y ofrendar esta tesis a mis compañeros y amigos de la experiencia del *Foro Social Urbano (FSU)*, por contribuir a comprender la dimensión política de lo que hacemos. Por las resistencias y logros colectivos, por las adversidades en esos días fríos, intensos y con poco sol, por las esperanzas, por los testimonios de organización y deliberación, por las constancias y alegrías, por los desganos y apoyo mutuo frente al dolor colectivo ante situaciones violentas de desalojos e impunidad política e institucional.

Recordando algunas de mis trayectorias laborales más significativas en Ushuaia, aquel año 2005, dedico también este trabajo a *Analía Stacco*, compañera del equipo interdisciplinario del *Jardín N° 15 “Trencito Nevado”*. Por las experiencias compartidas particularmente junto a los niños/as y familias del asentamiento *El Escondido* así como de otros barrios aledaños, por tu apuesta y compromiso en equipo en búsqueda de ampliación de derechos y transformación económica y social.

Mi agradecimiento a los profesionales y funcionarios de las diferentes instituciones públicas entrevistadas en la ciudad de Ushuaia. A los concejales *José Verdile* (MC) y al concejal *Silvio Bocchicchio*. Un agradecimiento especial al *Dr. Manuel Rimbault* por su ética, su compromiso e implicancia desde siempre. Al personal consultado del área

social y área de gestión urbana del Municipio de Ushuaia, al personal técnico del Instituto Provincial de Viviendas (IPV). A mi colega amiga Vanina Tuotti y a Mariana Granja, muchas gracias.

Aquí quiero detenerme especialmente para mis amigas hermanas. Un reconocimiento íntimo y afectuoso a mis amigas del alma, las del sur: Verónica V., Nelva F., Leticia A., Ana del B., Cecilia J. A las amigas del norte: Patricia F., Gabriela K. A los nuevos amigos/as que me regaló la ciudad de Buenos Aires, especialmente: Myriam J., María Eva, Diego C., Emiliano A., Viviana G., Natalia Q., Juan Cruz C., Milena M., Saliha R.

A mis amigas colegas Gabriela C., María Z., por el apoyo desde siempre, por estar allí, cerca incondicionalmente en cada iniciativa, cercanías desde la distancia que sólo el corazón entiende, así como otras colegas amigas que estuvieron y están, que comparten y saben de este esfuerzo y doloroso crecimiento. Para Ana Carina C., María Ch., por el intercambio y apoyo recíproco de bibliografía, consultas, lecturas, reflexiones e intercambios. Para Mirta S., Yanet A., Mónica V., Susana M., con todas y cada una profundamente agradecida, amigas.

Ya en mi lugar de residencia, Buenos Aires, agradezco a todos mis compañeros/as y amigos de la MAES IV por los intercambios, aprendizajes y debates. A mis panas hermanos de Venezuela, Yubari, Katiuska, Jonathan, Tania, Víctor. A mis comay de Colombia, Claudia, Natalia, por permitirme comprender y sentir estos lazos de Patria Grande. Por hacer del barrio Balvanera el barrio de la MAES y siempre una fiesta. Por convertirme en la tía de sus hijos. A Daiana por su cálido apoyo y acompañamiento, particularmente en esta instancia.

A mis amigas del grupo *flores*, Yubari, Sandra, Jhanilka y a vos *Gabriela Corbera* que permanecés junto a nosotras desde nuevos vuelos... por regalarme cada una su amistad, su alegría única y avasallante, sus bailes, sus comidas típicas, músicas, festejos y sabores... por transitar más liviana junto a Uds. las tristezas o el dolor de algún desamor. Porque, de algún modo, una energía mágica y amorosa, nos está envolviendo y vibrando hacia nuevos logros. Hasta todos los tiempos *Gaviota*, amiga eterna y hermosa.

Al profesor querido *José Luis Coraggio*, por su generosidad y convicciones hacia la construcción posible de otra economía. Por sumarme a este proyecto político, experiencia que transformó/interpeló los paradigmas de intervención aprendidos desde el trabajo social. Por sus exigencias, sus enseñanzas, sus clases entre cuadros sinópticos tan certeros y precisos, su predisposición generosa frente a cada iniciativa en Tierra del Fuego o en Buenos Aires. Con él quiero hacer extensivo este agradecimiento a Ruth Muñoz y a todo el equipo de profesores de la maestría porque de cada uno desaprendí y sigo aprendiendo y recibiendo mucho.

Si bien todos/as dejaron pequeñas huellas en este trabajo, muy especialmente quiero dedicar esta tesis a *María Rosa Diaz*, por su confianza en tiempos de crisis personal ante desilusiones políticas-institucionales. Por su empuje, alientos y apoyo. Por reconocerla una compañera de luchas e iniciativas en ampliación de derechos colectivos. Por su ética, por tanta sencillez y entrega generosa, silenciosa y honesta. Por los desencuentros siempre con nuevos aprendizajes ante la presencia de una mujer sabia y de "*las imprescindibles*". Por rebelarse frente a situaciones de injusticias en contextos

políticos-institucionales subsumidos en connivencia entre el poder mediático-judicial-económico y estatal fueguino. Por ser una representante de los “*nadies*” y una de las constructoras fundantes del colectivo *Habitar Argentina* y por tanto más.

A *Josefina*, mi terapeuta, por acompañar este crecimiento personal y revalorización de nuevas vitalidades, entre miedos, enojos, crisis y desafíos. Gracias por disfrutar de este cierre hacia un nuevo ciclo. Gracias, por los nuevos hallazgos y por atreverme a bucear nuevos mares internos.

Para concluir quiero expresar un total reconocimiento y profunda gratitud a mi directora de tesis, *María Cristina Cravino*. Por transitar esta experiencia de investigación construyendo vínculos pedagógicos y afectivos. Por su gran espíritu generoso, por su paciencia impaciente, por cada momento de asesoramiento, comentarios, lecturas, orientaciones vivenciadas como una “*gran ceremonia*” de crecimiento y aprendizaje. Por los encuentros y saberes con sabores de vinos y manjares. Gracias por compartir tus experiencias, tus libros, el cariño de tus hijos, tu hogar, tu mesa conmigo, por tu amistad, por los viajes académicos, los otros viajes y las alegrías. Por hacer de este recorrido una relación pedagógica motivadora y de algún modo liberadora. Gracias por tus alientos a animarme a escribir y soltar ideas aun en las recaídas, por tus críticas y aportes conceptuales-metodológicos tan actuales, certeros e impecables. Por tus insistentes correos, por ese necesario y valioso empujón ante fantasmas de inseguridad e incertidumbre. Por cada señalamiento riguroso, cuidado y preciso, por tu apoyo a los nuevos proyectos y deseos... por tanto... inmensamente agradecida y dichosamente feliz de encontrarte-encontrarnos y compartirte.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Página

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS	3
ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	11
Acerca del tema de investigación	11
Preguntas de investigación y objetivos	16
Estrategia metodológica	17
Estructura interna del trabajo	24
 CAPÍTULO I. Mercado, Estado y Sociedad en la construcción de la ciudad de Ushuaia	28
1.1 Tierra del Fuego	29
1.2 Orígenes de la ciudad de Ushuaia	32
1.2.1 Resistencias indígenas, genocidio y colonización tardía. La privatización del Territorio Nacional (1884-1947)	36
1.2.2 La relación presidio ciudad (1902-1947) “ <i>Matar al indio, hacer vivir al delincuente</i> ”	38
1.2.3 La reapertura democrática de 1983. Recorridos y dinámica de la estructura socio-económica productiva	45
1.2.4 Reforma del Estado y profundización Neoliberal de los 90	48
1.2.5 Ushuaia y el periodo post-crisis (2003-2013)	52
 CAPÍTULO II. Las políticas habitacionales urbanas en Ushuaia y sus confluencias con la política provincial y nacional	56
2.1 Análisis del déficit habitacional en la ciudad de Ushuaia, Tierra del Fuego y Argentina	58
2.2 La década de los 90 y la provincialización de Tierra del Fuego	62
2.3 La gestión del Movimiento Popular Fueguino (1994-2006)	69
2.3.1 El Plan Estratégico Territorial y el Plan de Desarrollo Urbano	71
2.3.2 La declaración de la Emergencia habitacional, urbana y ambiental	76
2.4 La gestión radical – Primer Período- (2007-2011)	81
2.5 Primeros pasos al reconocimiento estatal de prácticas de autogestión	87
2.6 La “eterna” prolongación de la emergencia	88
 CAPÍTULO III. Las organizaciones territoriales y el reclamo al Derecho a la tierra, la vivienda y la ciudad	98
3.1 El movimiento del Foro Social Urbano ante la crisis habitacional-urbana	101
3.1.1 Contexto de origen	101
3.1.2 Estructura y organización interna del Foro Social Urbano	111
3.1.3 Las asambleas territoriales y los plenarios	114
3.1.4 Participación de los vecinos en las asambleas	116

3.1.5 Los repertorios de acción colectiva.....	120
3.1.6 Relación con el Estado y los procesos de dispersión de las organizaciones del Foro Social Urbano.....	134
3.2 La organización “Fueguinos Autoconvocados”.....	138
3.2.1 Contexto de origen.....	138
3.2.2 Características de la organización.....	143
3.2.3 Relaciones de la organización Fueguinos Autoconvocados con el Estado.....	154

CAPÍTULO IV. Análisis de dos experiencias de Producción

Social del hábitat en la ciudad de Ushuaia.....	159
4.1 La experiencia de la cooperativa Desde Cero MOI Una experiencia desde Inquilinos y pobladores de los asentamientos.....	167
4.1.1 El MOI en Tierra del Fuego. Contexto de origen.....	164
4.1.2 El acuerdo marco Estado y organizaciones sociales.....	171
4.1.3 Los principios del acuerdo.....	173
4.1.4 La cooperativa Desde Cero – MOI-CTA.....	175
4.1.5 Resignificaciones locales de los procesos de “guardia”.....	179
4.1.6 De inquilinos a propietarios colectivos. La gestión del suelo urbano.....	182
4.1.7 El proyecto urbano-barrial.....	188
4.1.8 El proceso de construcción de la ley de autogestión.....	189
4.2 La experiencia comunitaria del barrio de Montañas Dos Banderas.....	191
4.2.1 Ubicación, antecedentes y orígenes.....	192
4.2.2 Trayectoria histórica y organizativa barrial: los “primeros pobladores”.....	196
4.2.3 El proceso de consolidación barrial.....	201
4.2.4 Los repertorios de acción colectiva barrial y territorial.....	206
4.2.5 La diversidad y heterogeneidad poblacional.....	215
4.2.6 La relación de sus pobladores con el bosque.....	218
4.2.7 La odisea de pasar el invierno ¿Emergencia o desidia estatal?.....	224
4.2.8 La incidencia barrial en políticas públicas y el derecho a la ciudad.....	225

CONCLUSIONES:

Algunos aprendizajes a partir de la investigación.....	228
--	-----

REFERENCIAS.....	245
------------------	-----

ANEXO METODOLÓGICO.....	250
-------------------------	-----

ABREVIATURAS

AIH	Alianza Internacional de Habitantes
APDH	Asamblea Permanente de los Derechos Humanos
ARI	Afirmación para una República de Iguales
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
CADIC	Centro Austral de Investigaciones Científicas
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPU	Código de Planeamiento Urbano
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
EP	Encuentro Popular
EPAHP	Experiencias Piloto Autogestionaria de Hábitat Popular
FA	Fueguinos Autoconvocados
FPV	Frente para la Victoria
FSM	Foro Social Mundial
FSU	Foro Social Urbano
FTV	Federación de Tierras y Vivienda
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
HA	Habitar Argentina
HIC-AL	Coalición Internacional del Hábitat de América Latina
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
INTEVU	Instituto del Territorio de Vivienda y Urbanismo
IPV	Instituto Provincial de la Vivienda
MILES	Movimiento de Integración Latinoamericana de Expresión Social

MOI	Movimiento de Ocupantes e Inquilinos
MOPOF	Movimiento Popular Fueguino
ONABE	Organismo Nacional de Bienes del Estado
PFF	Partido Federal Fueguino
PROMEBA	Programa Mejoramiento de Barrios
PSH	Producción Social del Hábitat
PSP	Partido Social Patagónico
SEHAS	Servicio Habitacional y de Acción Social
SELVIP	Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular
TDF	Tierra del Fuego
TDFAIAS	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
UCR	Unión Cívica Radical
UNTDF	Universidad Nacional de Tierra del Fuego

INTRODUCCIÓN

Acerca del tema de investigación

La lucha por el acceso al suelo urbano y la resolución de los satisfactores del hábitat mediante procesos de autogestión colectiva tienen un histórico y significativo recorrido a lo largo de toda América Latina. Ambas se sustentan en un legítimo reclamo al derecho a la ciudad en un contexto de mercado del suelo y la vivienda desregulado¹ donde las posibilidades de acceso a ella encuentran limitaciones, emergiendo fuertes conflictos urbanos que cuestionan los procesos de exclusión de gran parte de la población. Por lo tanto, las consecuencias impactan, dando por resultado procesos de desarrollo urbano desigual y fragmentado como los que se evidencian en ciudades latinoamericanas.

Tanto en la región como en Argentina esta situación se profundiza a partir de la oleada neoliberal de los años ochenta y noventa y de las políticas de *ajuste estructural* que consolidaron nuevos paradigmas acerca el rol del Estado y las políticas urbanas-habitacionales en particular. Esta situación se complejizó a partir de la globalización financiera y su impacto de remercantilización acelerada de los diferentes satisfactores del hábitat, entre ellos la vivienda, el suelo y los servicios públicos, todos fundamentales para la reproducción de la vida; por ejemplo, la llamada “guerra del

¹ «Raúl Fernández Wagner indicó que “Argentina no cuenta con una ley marco a nivel nacional, por lo que el Estado regula lo territorial mediante normas dispersas que legislan de manera sectorial”. También remarca que “existe una desigual distribución de la infraestructura y los servicios a nivel nacional”. Otros puntos enfatizados por Fernández Wagner se relacionaron con la dificultad creciente en el acceso a la tierra, a una vivienda adecuada y a los servicios y equipamientos para gran parte de la población, como así también las alzas del precio del suelo que dificultan el acceso de los sectores populares y los desplazan junto a la vivienda social hacia localizaciones cada vez más segregadas. A través de la ley de ordenamiento territorial nacional se busca plantear un marco normativo que guíe las políticas de ordenamiento territorial del país, definiendo el ordenamiento territorial como una función pública, destacando la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización» (“Crisis Habitacional: Buscan garantizar el acceso a una vivienda digna”, párr. 7).

agua” de Cochabamba, en Bolivia, expresaron estas consecuencias. En Argentina la privatización de los servicios como transporte, electricidad, gas, ferrocarriles, entre otros, dio lugar a algunas resistencias, pero estas no lograron frenarla; solamente hasta la etapa postcrisis se decidió revertir este proceso estatizando nuevamente algunos de estos servicios. Particularmente en la ciudad de Ushuaia, ante fuertes procesos de migraciones internas en búsqueda de oportunidades laborales, no hubo respuestas adecuadas a las necesidades, sino por el contrario el avance de un conjunto de políticas económicas de desinversión pública en planes de vivienda e infraestructura de servicios. Así se pudo observar el incremento de los costos de alquileres a montos no accesibles para los trabajadores, el cierre del registro de tierras para las familias, mientras que en paralelo se producían movimientos de especulación del mercado inmobiliario, lo que conllevó el surgimiento de prácticas colectivas de autogestión urbana y reclamos por el derecho a la ciudad para todos/as.

En el marco de la Maestría de Economía Social, este estudio pretende realizar un abordaje y un análisis de experiencias de estos procesos de construcción autogestivos de hábitat², cruzando algunas perspectivas de la economía social y solidaria y el análisis de políticas públicas con aportes de la teoría de la acción colectiva, la sociología urbana y la antropología urbana. De esta manera, el propósito de esta investigación es reconstruir y examinar dos experiencias colectivas autogestionarias de hábitat popular en la ciudad de Ushuaia, capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (TDFAIAS)³, isla ubicada en el extremo sur argentino, así como comprender estas

² El concepto de hábitat incluye la provisión de un conjunto de servicios, equipamiento social-productivo e infraestructura urbana. En adelante, para aligerar la lectura, cuando se hace referencia a vivienda, estamos incorporando implícitamente esta noción.

³ En adelante nos referiremos a Tierra del Fuego a fin de ser más breves.

experiencias asociativas desde su interrelación, confluencia y tensiones con el desarrollo de las políticas urbanas de la ciudad.

Por otra parte, se busca describir el alcance social, económico y político de estas experiencias de urbanización popular para establecer las posibles relaciones con el concepto de economía social y particularmente de economía popular, donde dialogan/confluyen y se articulan un abanico de saberes, trayectorias y prácticas que se manifiestan conjuntamente en la Argentina y en toda la región latinoamericana. Si bien las experiencias urbanas seleccionadas en sí mismas no se autodefinen como parte del sector de la economía social y solidaria, son procesos de autogestión que aportan muchos elementos para pensar otras lógicas de producción de la ciudad por fuera del mercado capitalista y, a su vez, permiten reparar en prácticas que podrían sumarse más conscientemente a lo que se denomina el campo político de la economía social y solidaria.

Al indagar acerca las principales motivaciones que dan sentido a esta investigación, estas retrotraen inicialmente a fines del año 2005, a partir de la práctica profesional como trabajadora social en un establecimiento educativo del nivel inicial integrando el equipo interdisciplinario escolar⁴. La irrupción de una toma colectiva de tierras públicas municipales por parte de 139 familias en zonas aledañas al jardín, conocido actualmente como el *Barrio Escondido*, reconfiguró la práctica socio-educativa ante el ingreso de niños/as cuyas vidas familiares atravesaban extremas condiciones de discriminación, vulnerabilidad y exclusión. El relato dominante los posicionaba en el lugar de “usurpadores”. Esta situación hizo necesario interpelar y recrear nuevas estrategias de

⁴ Jardín de Infantes N° 15 “Trencito Nevado”, Ushuaia, Tierra del Fuego. Integrante como trabajadora social del equipo interdisciplinario escolar en el período 2005-2007.

acompañamiento familiar-institucional y comunitario que garantizaran centralmente la sostenibilidad de los procesos educativos-escolares y también aportaran desde una dimensión política, es decir, reposicionar estas prácticas de luchas por el hábitat, el territorio y la ciudad desde una perspectiva de reconocimiento de derechos humanos⁵.

Consecuentemente y ante la amenaza estatal de un inminente desalojo forzoso de las familias asentadas en el mencionado barrio, se avanzó en una intervención colectiva desde el colegio profesional de trabajadores sociales de la provincia, distrito Ushuaia, en donde se planteó la elaboración de un documento de repudio y rechazo al posible desalojo. Este proceso confluyó en un mayor acercamiento y participación como militante de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), acompañando junto a un equipo de colegas y otras organizaciones militantes de derechos humanos, sindicales, sociales y barriales algunos de los nuevos procesos organizativos de 14 tomas⁶, las que se fueron consolidando entre el período 2005-2013.

Agravada la situación a inicios de diciembre de 2005, los sucesivos conflictos urbanos y la resistencia por parte de las organizaciones territoriales tuvieron como correlato la conformación de un movimiento social: el *Foro Social Urbano (FSU)*, espacio que articuló múltiples organizaciones sindicales, de derechos humanos, barriales e inquilinos que reclamaban el derecho a la ciudad. A partir de este se reinstaló en la agenda pública la problemática de acceso al suelo urbano, la vivienda, el hábitat y la ciudad. Esta iniciativa, creemos, incidió en la declaración por parte de la legislatura

⁵ Reconocimiento de Naciones Unidas explicitados en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

⁶ Los nuevos asentamientos son: Barrio Escondido, Esperanza I y II, Cañadon, Kaupen Alto, Mirador de Ushuaia, Obrero, 10 de febrero, La Bolsita, 11 de Noviembre, Dos Banderas, Las Raíces, La Cima, Zona de Andorra..

provincial de reconocer la crisis urbano-habitacional en la provincia de Tierra del Fuego.

Esta realidad crítica y compleja llevó a que desde el Estado se realizaran intervenciones que oscilaron entre la creación de instancias institucionales de diálogo, mesas interinstitucionales en la legislatura provincial y en el consejo deliberante local, hasta prácticas de desalojos compulsivos combinados con otros dispositivos de judicialización, hostigamiento, criminalización y control policial hacia los pobladores/as de los diferentes asentamientos y organizaciones comunitarias constituidas.

Pretendemos aportar con esta investigación a la reconstrucción y memoria colectiva de estos procesos de luchas sociales-urbanas. Aunque nos enmarcamos en un escenario académico, nos reconocemos situados en una perspectiva crítica y propositiva, convencidos de la necesaria confluencia entre la universidad y los actores sociales-urbanos como sujetos políticos. Agradecemos haber podido re-encontrarnos con las organizaciones barriales y visibilizar estas historias y testimonios colectivos. Se expresan aquí relatos diversos de desarraigos, luchas, resistencias, organización colectiva, alegrías y esperanzas de mujeres, hombres y niños/as, muchos en condición de migrantes, pero también de jóvenes fueguinos, hijos de pueblos originarios, dirigentes sindicales y barriales, trabajadores de países latinoamericanos, entre otros, que se entrelazan en reivindicaciones que disputan nuevos sentidos de producción y gestión del territorio fueguino. Si bien producen ciudad, siguen cotidianamente interpelando un proyecto hacia la construcción colectiva y transformadora de territorios con justicia social, democráticos e inclusivos para todos/as. Pretendemos en este camino

dejar una pequeña huella, contribuyendo con este trabajo de tesis a esas búsquedas e interrogantes para un mejor vivir de nuestros pueblos latinoamericanos.

Preguntas de investigación, objetivos e hipótesis

En este contexto, las preguntas y preocupaciones centrales de investigación se estructuran a partir de poder comprender las experiencias autogestivas y analizarlas en relación con el acceso al suelo, a las autoridades gubernamentales locales y a las políticas urbanas de la ciudad. Particularmente, nos interesa problematizar estas experiencias abordándolas desde el campo de la economía social y solidaria. El objetivo general se orienta a comprender la dinámica autogestiva de experiencias colectivas para la resolución del hábitat y su interrelación con las políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia desde la perspectiva de la economía social en el período comprendido entre 2005-2013. Para ello se definieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Reconstruir las trayectorias histórico-organizativas y los repertorios de acción colectiva que realizaron las organizaciones para la resolución de los satisfactores del hábitat.
- b) Describir y caracterizar las políticas urbanas, particularizando sus intervenciones y alcances en las experiencias autogestivas de hábitat popular abordadas en esta investigación.
- c) Indagar acerca del posicionamiento e incidencia político-institucional que desempeñan las organizaciones en su interrelación con las políticas urbanas.
- d) Problematicar estas experiencias colectivas desde las perspectivas de la economía social y solidaria.

Para realizar el análisis se tomarán tres ejes significativos que se mencionan a continuación:

- a) Las motivaciones, repertorios y procesos de organización colectiva interna para la resolución de los satisfactores del hábitat.
- b) La dimensión política, problematizando la interrelación de la organización territorial con el Estado. Nos referimos a escala micro-meso de intervenciones estatales en el contexto de las políticas urbanas que desarrolló la ciudad (políticas urbanas municipal y provincial).
- c) La relación que tuvieron estas acciones de resolución colectiva de los satisfactores del hábitat con el campo de la economía social y solidaria.

Estrategia metodológica

La estrategia se orientó predominantemente en un abordaje *cualitativo-exploratorio*, realizando *estudios de caso*, argumentando que es un multimétodo que posibilita involucrar el uso de múltiples estrategias de recolección de datos y de fuentes, permitiendo mirar las diversas dimensiones del fenómeno urbano investigado.

Se realizó una investigación que dialoga con los estudios urbanos, priorizando una mirada interdisciplinaria que recurrió a aportes desde la antropología, la economía, la sociología urbana, la geografía, la administración pública, las ciencias políticas, entre otros. Si bien en anexo desarrollamos más en extenso el abordaje metodológico, es oportuno indicar que las técnicas de recolección de datos utilizadas se corresponden con la combinación del uso de fuentes primarias y secundarias de información. Se propuso desarrollar un análisis documental (fuentes secundarias), tomando como datos los registros de las organizaciones seleccionadas (actas, documentos normativos, jurídicos,

notas institucionales, etc.). Se contó con archivos de artículos periodísticos locales y provinciales, videos y registros fotográficos de las organizaciones y de las actividades que fueron realizadas desde el Foro Social Urbano, entre otros. Para la dimensión de políticas públicas se analizaron normativas vinculadas a la política habitacional-urbana, tales como ordenanzas municipales, leyes provinciales, registros de versiones taquigráficas de sesiones legislativas, documentos relacionados con el plan estratégico municipal, normativas institucionales del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), entre otros (Ver anexo documental).

A su vez, se realizaron entrevistas semiestructuradas de manera individual y grupal a diferentes actores: habitantes pobladores (y postulantes a ingresar) de las experiencias seleccionadas, referentes de las organizaciones barriales e intermedias de apoyo. Se entrevistó también a funcionarios públicos de escala provincial y municipal intervinientes en la gestión habitacional-urbana. Además, se realizaron observaciones no participantes de las asambleas barriales, reuniones, jornadas de intercambios en los diferentes barrios.

Como universo de investigación reconocemos el conjunto de asentamientos informales y los repertorios de acción colectiva por el acceso al suelo urbano acontecidos en la ciudad de Ushuaia en el período 2005-2013, tiempo durante el cual se identificó la conformación de los siguientes 15 asentamientos urbanos:

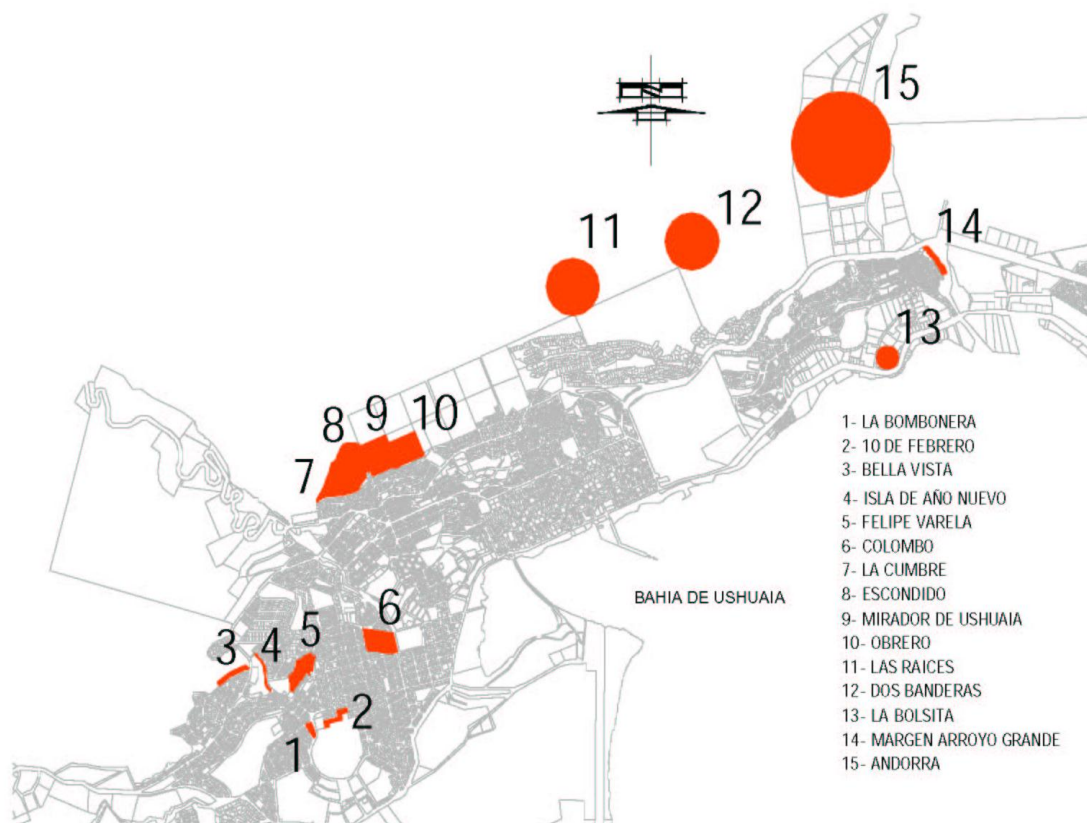


Imagen 1. Localización de asentamientos en la ciudad de Ushuaia (2005-2013). Fuente: Datos elaborados por el FSU de Ushuaia, diciembre de 2005.

Del universo de experiencias relevadas se definieron los siguientes criterios de selección de los casos con el objetivo de tener acceso a experiencias de conformación y acompañamiento diverso:

- a) Experiencias que contaron con organizaciones colectivas de base y/u organizaciones intermedias de apoyo de alcance local y nacional (en este caso, CTA-Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, MOI).
- b) Experiencias organizativas de hábitat que desarrollaron formas autogestivas de acceso y ocupación del suelo que se entienden como alternativas a la lógica capitalista de propiedad privada, pero que no contaban con organizaciones de apoyo.

- c) En ambos casos se trataba de experiencias de carácter incipiente que se visibilizaron durante la etapa de “emergencia habitacional” declarada en el período 2005-2013.
- d) Las experiencias tuvieron una significativa relación con las instituciones del Estado provincial y municipal, lo que posibilitó comprender la articulación que subyacía con el Estado y con otras organizaciones.

A los fines de este trabajo de investigación, se seleccionaron y analizaron las siguientes experiencias:

- a) ***Cooperativa Desde Cero - Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)***: esta organización surgió en el año 2008 a partir de las iniciativas de acompañamiento y apoyo brindadas desde la CTA local de Ushuaia en coordinación con la CTA nacional y, particularmente, del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI). Se creó formalmente en el año 2009 y contaba al año 2013 con 24 familias asociadas, las cuales se encontraban en condición de inquilinos al momento de su incorporación. Se trata de una cooperativa de trabajo que contaba con personería jurídica expedida por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Desde mediados de 2011, cuenta con un convenio de entrega y adjudicación de terreno aprobado por la legislatura provincial.
- b) ***Asociación comunitaria “Dos Banderas”***: se trata de una experiencia de ocupación colectiva en zona de montañas que si bien surgió en el año 2002, se visibilizó como “ocupación irregular” en la ciudad a partir de los años 2006-2007. El proyecto urbano que sustentaba la organización presentaba características “semi-rurales” desde la autodenominación de sus pobladores. Al

año 2015 residen en el barrio 145 familias organizadas internamente desde dos sectores con sus respectivos referentes, aunque ambas articulan iniciativas conjuntamente. Cuentan con una organización comunitaria conformada por un grupo de trabajo sin formalización institucional que se eligió por votación directa de los habitantes del barrio.

A fines de organizar el trabajo de campo, los *actores sociales* entrevistados se dividieron en las siguientes categorías:

a) Habitantes (a su vez, clasificados en dos tipos):

- *Pobladores*: comprendidos por el conjunto de pobladoras/es participantes desde el inicio de la toma, pobladores que se incorporaron una vez consolidado el asentamiento/proyecto mediante el mercado inmobiliario informal, pobladores dirigentes que participaron del origen de la toma y del inicio de la organización, y los pobladores dirigentes que se incorporaron una vez consolidado el asentamiento/proyecto barrial.
- *Postulantes*: pobladores que no habitaban al momento del trabajo de investigación en el barrio, pero que eran postulantes potenciales por medio de una lista de espera para ingresar a él. Las asambleas comunitarias eran las que resolvían colectivamente su incorporación y radicación.

b) Organizaciones externas acompañantes del proceso: corresponden a aquellos dirigentes de los ámbitos nacional y local que participaban de organizaciones intermedias de apoyo que acompañan el proceso organizativo. Específicamente

nos referimos al Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la Central de Trabajadores de la Argentina (MOI-CTA).

- c) Funcionarios públicos: para abordar la dimensión de políticas habitacionales urbanas consideramos a aquellos funcionarios del ámbito del Poder Ejecutivo vinculados a la gestión-conducción de las políticas urbanas, tanto del nivel provincial como municipal; funcionarios del ámbito legislativo provincial y municipal; técnicos, profesionales intervinientes y dirigentes políticos en general.

La diversidad de informantes se fundamenta en el interés de comprender y profundizar las múltiples perspectivas y narrativas que hacen a los procesos del hábitat popular. Por ello, seleccionamos tanto a los dirigentes pobladores que participaron al momento de la ocupación como a aquellos que se incorporaron posteriormente a la organización, una vez consolidado el asentamiento.

Por otra parte, hay un marcado interés en distinguir los procesos iniciales de la organización, por lo que es necesario considerar las perspectivas de los pobladores que residían desde los orígenes de “la toma”, como las de aquellos que se incorporaron posteriormente mediante el mercado inmobiliario informal. Analizamos el grado de involucramiento en las experiencias y convergencias-tensiones-sentidos que compartían los dirigentes y la organización, lo cual implicó el diseño de preguntas abiertas y semiestructuradas.

En relación con el primer eje propuesto, es decir, las *motivaciones, mecanismos y procesos de organización colectiva interna para la resolución de los satisfactores del*

hábitat, las preguntas de interés fueron: ¿Cuáles son los factores que inciden en la toma y ocupaciones colectivas de tierra? ¿Cómo se representan y significan desde los sujetos colectivos intervinientes? ¿Cuáles son las percepciones y expectativas que tienen con el territorio? ¿Qué mecanismos de gestión colectiva implementan para resolver los diferentes satisfactores del hábitat (suelo urbano-infraestructura de servicios-infraestructura comunitaria-otros)? ¿Cuentan con participación y apoyo de otras organizaciones intermedias? ¿Quiénes son y de qué manera participan? Considerando los saberes y trayectorias locales, ¿cómo resignifica y articula estos procesos organizativos, tanto en el interior de la organización como en coordinación con otras organizaciones de la ciudad y/o de instancia nacional/latinoamericana? ¿Qué diferencias, similitudes, tensiones políticas aparecen entre los dirigentes de base (locales) y los dirigentes externos (organizaciones intermedias de apoyo, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, MOI)? ¿Qué limitaciones y logros socio- organizativos vivencian a lo largo del proceso? ¿Qué representaciones tienen estas prácticas para el imaginario colectivo?

Respecto al segundo eje, *la interrelación política de las organizaciones con el Estado* a partir de las políticas urbanas que desarrolla la ciudad, nos interrogamos con relación a los siguientes puntos: ¿Qué tipos de interrelaciones construyen los actores sociales con el Estado? ¿Los reclamos y luchas hacia el ámbito público estatal son entendidos desde la perspectiva de derechos? ¿Inciden en mayores procesos democráticos y participativos de gestión pública? ¿Contribuyen a procesos de mayor autonomía; inciden en ampliar los reclamos hacia mayor presencia estatal? ¿Refuerzan relaciones tutelares-clientelares? ¿Cuáles son los conflictos/tensiones/paradojas que devienen en este proceso de interacción con el Estado? ¿Qué mecanismos de resolución se generan para

con los mismos? ¿Desde el Estado, cuáles son las percepciones y mediaciones (materiales-simbólicas) que intervienen en estas experiencias y cómo impactan en la construcción de territorio y derecho a la ciudad? ¿Las intervenciones estatales qué relaciones sociales-comunitarias configuran y reproducen en la ciudad? Es decir ¿refuerzan y/o revierten relaciones de inclusión-exclusión?

Acerca de la relación que tienen estas acciones de resolución colectiva de los satisfactores del hábitat con la economía social, los interrogantes fueron: ¿Cuáles son las prácticas de resolución asociativa vinculadas con la economía popular? ¿Qué alcances/logros tienen tales prácticas a nivel barrial y a nivel de la ciudad? En relación con lo económico, ¿cuáles son los conflictos y qué alcances se ponen en cuestión a partir de estas prácticas de autogestión del hábitat? ¿Inscriben nuevos sentidos y/o representaciones sociales? ¿Cuál es la incidencia en relación con las instituciones estatales y las políticas urbanas? ¿Las reivindicaciones interpelan a las políticas económicas-urbanas o reproducen los regímenes y lógicas propias del mercado capitalista? ¿Los reclamos colectivos ponen en cuestión la dinámica y construcción de la ciudad? ¿Cómo se vinculan?

Estructura interna del trabajo

Este trabajo se organiza en cuatro capítulos, cuyos contenidos entrelazan una introducción y presentación general de la investigación, contextualizando el escenario en que se realizó, la ciudad de Ushuaia (Provincia de Tierra del Fuego). Posteriormente, se avanza en una caracterización preliminar de los actores sociales colectivos y las experiencias autogestivas urbanas, abordándolos desde la perspectiva de constructores de barrios y de ciudad. Finalmente, se propondrán algunas reflexiones, propuestas y

recomendaciones de políticas públicas hacia la ampliación de derechos a ciudades más justas e inclusivas para todos/as.

En la introducción ya se señalaron cuáles fueron los alcances y propósitos de la investigación, compartimos los recorridos, motivaciones, objetivos e interrogantes que orientaron la construcción del objeto-sujeto de estudio y las estrategias metodológicas.

El primer capítulo realiza una caracterización y reseña histórico-política de la ciudad de Ushuaia. Entendemos la cuestión urbana y el concepto de *ciudad* desde una dimensión política, es decir, como el *lugar de confrontación de diferentes modos de vivir*, o mejor, *la ciudad es productora de y producto de conflictos*. Aquí rescatamos cinco períodos vinculados a intervenciones estatales significativas desde lo material, lo político y lo simbólico: a) primeros poblamientos en un proceso de militarización postgenocidio de pueblos originarios y convivencia en proceso de explotación laboral (base naval); b) evangelización anglicana y concesión de tierras para explotación económica extensiva (misiones y estancias); c) ciudad-presidio, territorio nacional vinculado a la creación de la penitenciaría o cárcel del “Fin del Mundo”; d) régimen de promoción económica industrial; e) principio de los años noventa, caracterizado por la provincialización del territorio nacional y el auge del desarrollo turístico, incluyendo allí el período postcrisis (2003-2013).

En el capítulo II se estudia y analiza cuál fue el rol del Estado en la construcción de la ciudad, las tensiones/disputas/alianzas entre los diferentes actores, tanto estatales como del sector privado y las organizaciones sociopolíticas urbanas. Específicamente, abordamos los dos últimos ciclos políticos que caracterizaron un perfil particular de

gestión de políticas habitacionales urbanas, expresados en las administraciones del gobierno capitalino. Se analiza el gobierno del Movimiento Popular Fueguino (MOPOF) entre 1994 y 2006 y la gestión de la Unión Cívica Radical (UCR) entre 2007 y 2011, distinguiendo cuáles han sido sus intervenciones más significativas en relación a los procesos de producción social del hábitat.

En el capítulo III se presentan los distintos *actores sociales-urbanos que disputaron a partir de diversas experiencias nuevas apropiaciones del espacio urbano* y se realiza un análisis del Foro Social Urbano (FSU) y de los Fueguinos Autoconvocados (FA), sus repertorios de acción colectiva, trayectorias, contexto de origen, prácticas de luchas por la tierra, el hábitat y la ciudad.

En el capítulo IV se presenta el estudio y análisis de dos organizaciones sociales urbanas a partir de sus experiencias asociativas autogestionarias vinculadas al acceso a la tierra, la gestión de la vivienda y el hábitat: “el Barrio de Montañas Dos Banderas: naturaleza pura” y la “Cooperativa Desde Cero”; esta última, como explicamos, se encuentra incluida en el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)⁷. Se analizan aquí las trayectorias organizativas, los modos de resolución colectiva de los diferentes satisfactores del hábitat y su incidencia en la construcción de políticas urbanas.

Finalmente, en las conclusiones se exponen algunos aprendizajes, recomendaciones y nuevos interrogantes que surgieron al transitar esta investigación. Nos interesa aportar algunas ideas para la gestión democrática de la ciudad y el diseño de políticas públicas para la ciudad de Ushuaia. En particular, nos parece relevante proponer una mirada

⁷ El MOI pertenece a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). En el capítulo III se analiza la relación de esta central de trabajadores con el municipio de Ushuaia.

atenta a las relaciones entre sociedad, economía y política (economía social urbana), lo cual implica conciliar en el análisis y en la práctica una economía que articule la reproducción y producción de la vida de todos.

CAPÍTULO I

MERCADO, ESTADO Y SOCIEDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DE USHUAIA

En América Latina se observa la exclusión permanente de los sectores populares de los mecanismos del mercado para el acceso a la vivienda y la ciudad. En particular, desde la instalación en los años sesenta y setenta de gobiernos militares en el Cono Sur, se profundizaron las medidas de desregulación del mercado del suelo y la vivienda, junto a políticas estatales de ajuste. La recuperación de la democracia en la década del ochenta generó mejores contextos para los sectores populares, pero no alcanzaron a cambiar las condiciones estructurales del *derecho a la ciudad*⁸. Los años noventa significaron una década de reforma del Estado en el marco de la adopción de las políticas neoliberales surgidas del Consenso de Washington que empeoraron los procesos de exclusión y pobreza, y en la actualidad encontraron un escenario más complejo y contradictorio que describiremos a lo largo del capítulo.

Desde el inicio de la urbanización latinoamericana, la producción autogestiva de ciudad y vivienda fue relevante, más aún cuando las condiciones de acceso al mercado fueron clausuradas para grandes sectores de la población. Así, frente a la idea de que lo existente es la ciudad “formal” y lo marginal o periférico es la ciudad “informal”, merece destacarse que el 67% del total de la producción habitacional de América Latina puede catalogarse como de Producción Social del Hábitat (Joakim Olsson, 2011).

⁸ Concepto acuñado por Henry Lefebvre en 1960. Planteó que los principios del derecho a la ciudad se basan en los derechos de todas las personas a gozar de los avances de la vida urbana, a vivir en centralidades, a contar con espacios públicos de encuentros e intercambios y poder utilizarlos de manera libre y sin discriminación (Lefebvre, 1968).

Esta experiencia común generó múltiples organizaciones sociales locales, nacionales e incluso redes internacionales Coalición internacional del Habitat [HIC], Alianza Internacional de Habitantes [IAI] y otras). De esta manera, un sinnúmero de movimientos de base y organizaciones sociales levantaron su voz por el derecho a la ciudad⁹, denunciando procesos de criminalización de los más pobres y desalojos rurales y urbanos, desplazamientos a la periferia de las ciudades, conflictos por el suelo urbano y la vivienda. Contamos así con experiencias autogestionarias impulsadas por movimientos sociales urbanos en Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela y Chile, entre otros. Estas luchas se enmarcan en la reivindicación del derecho a la ciudad, pero es importante tener en cuenta que este incluye otros derechos como el de la vivienda, la centralidad, al agua, el acceso a la producción y al trabajo, etc., todos ellos vinculados a la reproducción de la vida.

En este marco, como ya expresamos, esta tesis se propone analizar *experiencias colectivas de producción del hábitat popular* en la perspectiva de la *economía social y solidaria* y su interrelación con las *políticas urbanas* en la ciudad de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, durante el período 2005-2013. En este capítulo presentaremos algunos conceptos relevantes relacionados con el desarrollo de la ciudad y sus conflictos urbanos, observando las modificaciones socio-territoriales acontecidas desde sus orígenes hasta la actualidad.

1.1 Tierra del Fuego

La provincia alcanza una superficie total de 1.002.445 km². Su territorio comprende tres áreas diferenciadas: a) la Isla Grande de Tierra del Fuego (sector argentino) e islas

⁹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en <http://www.onuhabitat.org/>

adyacentes (Gable, De los Estados, Bridges, etc.); b) Islas del Atlántico Sur (Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur); y c) el sector antártico ocupado por la Argentina, incluyendo los archipiélagos de las Orcadas y las Shetland del Sur. Es la única provincia bicontinental. Limita al norte con el Estrecho de Magallanes, separándolo de la Patagonia continental, al este con el Mar Argentino, al sur con el Mar Argentino y el Canal de Beagle y al oeste con la República de Chile, a lo largo del meridiano de 68° 36'. La Isla Grande y su archipiélago están situados entre el paralelo 52°S y 56°S con una superficie de 22.500 km².

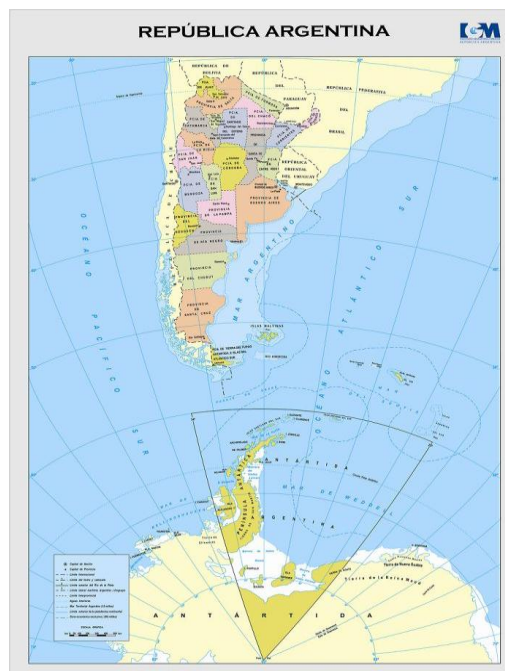


Imagen 2. Mapa Bicontinental de la República Argentina

Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación

Ushuaia es la ciudad más austral del país, ubicada en la Isla Grande, conjuntamente con las ciudades de Río Grande y Tolhuin conforman los tres centros urbanos de la provincia. Tiene como características ser insular, portuaria y contar con climas adversos, dado que en invierno las temperaturas oscilan entre -8°C, mientras que en verano presenta un promedio de entre 9°C y 13°C. Las características topográficas del

paisaje natural fueguino ubican a Ushuaia como la única ciudad del país detrás de la cordillera de los Andes, rodeada por la cadena montañosa Martial¹⁰ que recorre la costa del Canal de Beagle. Su pendiente se inicia sobre las orillas, por lo que la trama urbana de la ciudad está rodeada de montañas, bosques nativos y mar. Las montañas y el bosque constituyen particularmente un patrimonio natural valorado y apreciado como parte del patrimonio de la ciudad. El ejido de la ciudad de Ushuaia abarca 10.900 ha, de las cuales solo el 12% (1.300 ha) corresponden al ejido urbano, mientras que casi un 60% (6.500 ha) del ejido está cubierta por bosque comunal, un 19% corresponde al sector de alta montaña de suelo rocoso y sin cobertura arbórea, y un 9% a espacios verdes no arbóreos. En la imagen 3 se puede apreciar la relación existente entre el área urbanizada y la zona boscosa.



Imagen 3. Fotografía satelital de la ciudad de Ushuaia. Fuente: Minería de la República Argentina.

¹⁰ Los montes Martial son una cadena montañosa en la Isla Grande de Tierra del Fuego ubicada al este de la cordillera Darwin, al norte de Ushuaia, a lo largo de la costa del Canal de Beagle. Destaca dentro de ella el Glaciar Martial.

En sus ciclos estacionales se evidencian fuertes contrastes en la disponibilidad de luz solar: la noche más larga se produce el 21 de junio, donde oscurece a las 17.30 h y amanece cerca de las diez de la mañana. De esta manera, la escasa luminosidad condiciona la cotidianeidad de la vida urbana. En cambio, en verano oscurece a las 23 h y amanece a las tres de la mañana. En la ciudad se realizan dos festejos: el 21 de junio como “la noche más larga” y el 21 de diciembre como “el día más largo”.

Según el INDEC (2010), la provincia cuenta con una población total de 140.000 habitantes, de los cuales 65.000 viven en Ushuaia y el resto de la población se distribuye en otras dos localidades: Río Grande, al norte, y la comuna de Tolhuin, localizada más al centro de la isla. Si bien presenta una población menor con relación al resto del país, su crecimiento poblacional intercensal (36,5%) es significativo dado que *supera tres veces* a la media nacional (10,1%), debido a fuertes procesos migratorios internos y de países limítrofes (Bolivia, principalmente). Sin duda, las políticas estatales explican en buena medida este crecimiento. Como veremos, la ley de promoción industrial promulgada en 1972 y que aún sigue vigente con algunas modificaciones, fue un hito en los procesos de crecimiento urbano de Ushuaia y su influencia continúa en la actualidad.

1.2 Orígenes de la ciudad de Ushuaia

Partimos de entender la *ciudad capitalista* como un espacio de articulación territorial de procesos sustentados por diferentes tipos de actores, quienes desarrollan lógicas diferenciadas con base en los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007). Comprender su configuración socio-histórica nos remite a algunas

de las complejas y paradójales relaciones entre Estado-mercado-sociedad. Analizaremos seguidamente qué tipo de articulación y conflictos se registraron en el caso de Ushuaia. En particular, su tardía consolidación como ciudad se vincula con su situación austral, pero el interés por parte del Estado se relaciona con su posición geopolítica, lo que marca el tipo de intervención pública que se fue desarrollando desde sus orígenes.

La expansión de la economía medieval desarrolló la navegación aceleradamente, tan es así que las primeras expediciones datan de 1520 cuando Hernando de Magallanes atraviesa las aguas del estrecho en busca de las Islas Molucas, centro de comercialización de especies muy demandadas por los europeos. El descubrimiento de las conexiones entre ambos océanos, Atlántico y Pacífico, incrementa las navegaciones y exploraciones en estas regiones de la Patagonia Austral.

En 1826, el inglés Robert Fitz Roy realizó la primera excursión europea por el Canal de Beagle. En décadas posteriores comenzó la explotación económica de la zona, basada en la caza de lobos marinos y ballenas, reduciendo la base alimentaria de los pueblos originarios. Más tarde la “fiebre del oro” y las exploraciones explicarán la relevancia del establecimiento de Popper¹¹ en Punta Policarpo. Junto con estas prácticas de exploración y extracción, comienzan a generarse los primeros establecimientos poblacionales y los repartos de tierras entre los “colonos”.

¹¹ Julio Popper era un aventurero rumano singular que llegó a las costas del estrecho de Magallanes a finales del siglo XIX, época conocida como “la fiebre del oro”, quien estaba vinculado con los círculos más altos del poder porteño debido a su pertenencia a la Logia Masónica Docente. Su principal actividad en su propiedad conocida como “El Páramo” fue la búsqueda de oro, la cual estaba financiada por “Lavadero de Oro del Sud”, compañía que tenía a B. Irigoyen, E. Lamarca y J.M. Ramos Mejía entre sus miembros. Las expediciones científicas y geográficas que realizó fueron fundamentales en el conocimiento de Tierra del Fuego, aportando mapas e importantes escritos al Instituto Geográfico Argentino y a los diarios de la época. Se conoce que Popper adquirió 2500 ha de tierras en 1887 y un tiempo después otras 80.000 ha con el objetivo de implementar un plan de “civilización” de los indígenas del lugar (Lewin, citado por Caimari, 2000).

En 1843, militares chilenos erigen Fuerte Bulnes, el antecedente directo de Punta Arenas que se fundará seis años después. Esta localidad comienza a prosperar rápidamente y a convertirse paulatinamente en el centro económico de la región. En 1865 se estableció el contacto marítimo regular con Europa y a partir de esa fecha numerosas empresas internacionales se instalaron en Punta Arenas, convirtiéndose en el lugar obligado de aprovisionamiento de leña, agua y alimentos para los numerosos navíos que utilizaban el único pasaje existente entre el Atlántico y el Pacífico.

Desde Santiago de Chile se incentivó la instalación de inmigrantes en Magallanes. Las actividades se diversificaron y multiplicaron: aprovechamiento de las arenas auríferas, salvamento de cargas de buques náufragos, caza de lobos marinos, extracción de cobre y carbón, explotación de madera y de ganadería ovina, y finalmente, instalación de astilleros, bancos, casas comerciales y frigoríficos. Toda esa acumulación de capitales (fruto de tasas de ganancia muy altas) permitió que la ocupación de las praderas para la explotación ganadera estuviera bien solventada por ese proceso previo. Punta Arenas se convirtió así en el centro económico que influyó sobre toda la región y fue allí desde donde se gestaron las ocupaciones de las tierras fueguinas y santacruceñas como si fueran el patio trasero de la ciudad magallánica. (Veskler, B., 2000)

La ocupación inglesa de las Islas Malvinas en 1833 resulta un enclave central para los intereses económicos y de expansión imperialista británica, estableciéndose en Tierra del Fuego una misión anglicana con autorización del gobierno nacional en 1869. El lugar elegido se trataba de una bahía sobre el canal Beagle que por sus características era óptima para el arribo de las naves, presentaba buen reparo de las inclemencias y era el espacio central de los Yámanas. La evangelización se iba cumpliendo poco a poco y

la población originaria se iba reduciendo por enfermedades y maltratos. Para el año 1884, la *Misión* se constituía en un pequeño poblado de 330 habitantes, entre ingleses, indios y blancos (Caimari, 2000).

El proyecto político territorial y de expansión hacia estos territorios de los gobiernos liberales de fines del siglo XIX se centró en una lógica agroexportadora que sirviera a las necesidades de materia prima del imperio británico. La población de origen británico y las familias de la oligarquía porteña que se establecieron en la zona constituyeron grandes latifundios (convalidados por el Poder Ejecutivo Nacional) destinados a la producción de ovejas y sus lanas, insumos que demandaba el desarrollo de la industria textil en Inglaterra.

La apropiación y concentración de la tierra por parte de estos grupos combinaron distintas prácticas, según señala Barbería (2001):

Las concentraciones se efectivizaron utilizando todos los caminos posibles, fundamentalmente mediante testaferros. Tanto la ubicación de los terrenos como las formas de tenencia fueron variadas; en este último caso, reunió tierras en propiedad, arrendamiento e incluso ocupación de hecho. El mismo Braun reconoce la formación de establecimientos, exclusivamente con ocupaciones de hecho, organizados de la siguiente manera: él aportaba el capital destinado a la compra de hacienda y a la construcción de las instalaciones, el supuesto socio figuraba como titular de la empresa y se encargaba de la explotación, en calidad de habilitado, situación que le permitirá, a los años, transformarse en socio.

Con esta metodología *non sancta* estos grupos económicos familiares alcanzaron extensiones inéditas de territorio en la región. Este patrón latifundista sigue vigente en la actualidad: más de la mitad de las tierras son rurales y dentro de éstas el 92% se encuentra en manos privadas distribuidas entre cerca de 90 familias.

Como ejemplo, la familia Braun Menéndez llegó a poseer 815 mil hectáreas en Tierra del Fuego, de las cuales 245 mil eran fiscales, los Bridges y Reynolds con 120 mil que incluyen a 70 mil fiscales, y José Montes con 120 mil y 70 mil fiscales. La Familia Braun de origen inglés llegó a acaparar un millón y medio de hectáreas solo en la provincia de Santa Cruz, además de las tierras que se habían apropiado en Chubut. Expediente de Tierras 7018, citado por Belza, (1974: 361).

1.2.1 Resistencias indígenas, genocidio y colonización tardía. La privatización del territorio nacional (1884-1947)

En estos territorios, como en toda América Latina, habitaban pueblos originarios. En Tierra del Fuego estos eran recolectores y pescadores que conformaban la comunidad Yaganes o Yamanas; los Alakalufes y Selk'nam (conocidos también como Onas). Si bien el general Julio Argentino Roca no arribó a estos territorios, la reproducción y ampliación de su lógica de genocidio y exterminio se hizo presente mediante dispositivos estatales de control, explotación de la fuerza de trabajo y muerte.

Los Yamanas se trasladaban en canoas y se asentaban rodeando al canal de Beagle. La denominación *Ushuaia* proviene del yagan *Ush* (al fondo) y *waia* ('bahía' o 'caleta') y significa *bahía profunda* o *bahía al fondo*. El nombre *Tierra del Fuego* proviene de los

primeros navegantes, quienes observaban en los alrededores de la costa del canal numerosas fogatas que encendían las comunidades que habitaban en el lugar.

Oficialmente Ushuaia celebra su fundación el día 12 de Octubre de 1884, ante la llegada del comodoro de la Armada Nacional, Augusto Laserre, quien integraba la tripulación de la Galeta Sud American y crea allí la Prefectura Naval Ushuaia. Otro de sus principales tripulantes es Tomás Bridges, quien tendrá un rol determinante en los procesos de “transculturación” o, mejor dicho, de aculturación de los pueblos originarios de la zona.

Entre la última década del siglo XIX y principios del siglo XX, tres dispositivos estatales se combinaron para la incorporación de la isla al territorio nacional: a) *evangelización* de las comunidades nativas a través de las iglesias anglicanas y salesianas en zonas argentinas y chilenas (1893-1888); b) *genocidio, encierro y expulsión* de los pueblos originarios de sus tierras posibilitando la concentración, y c) distribución de *grandes latifundios* entre integrantes de la Sociedad Rural, militares y quienes habían financiado la campaña del desierto.

Los nativos fueguinos desconocían el concepto de la propiedad privada de tierras y animales que portaban los europeos. En su cosmovisión, la naturaleza estaba al servicio de todos y les resultaba incomprensible el sentido de un alambrado o que alguien fuera “propietario” de animales. Las mujeres nativas fueron víctimas de violaciones y de la “trata de hembras” e inducidas a la prostitución. El alcoholismo se convirtió en una válvula de escape de tantos sufrimientos y dominó hasta tal punto a los nativos que,

según cuentan Ricardo Rojas y otros deportados políticos, llegaban a trocar por alcohol a sus hijas adolescentes, que eran prostitutas salvajemente (Orquera y Piana, 2006).

Los virus y bacterias introducidos por los blancos hicieron el resto, los organismos de los aborígenes no estaban preparados para recibirlos y no tuvieron tiempo para preparar defensas y anticuerpos. Tuberculosis, tifus, sarampión, influenza, enfermedades venéreas, etc., dejaron diezmada a la población nativa fueguina; los antibióticos llegaron demasiado tarde para ellos (Veksler, 1999).

1.2.2 La relación presidio-ciudad (1902-1947): “*Hacer vivir al delincuente. Dejar morir al indio*”¹²

La investigadora Gabriela Nacach (2011) analiza el proceso de asociación ciudad-presidio desde el concepto de la *biopolítica* de Michel Foucault. La biopolítica se define como

una tecnología de gobierno y regulación, ya no de sujetos individuales sino de poblaciones. Un mecanismo que favorece la emergencia de un tipo ideal deseado (como prototipo de la normalidad) a contraluz y mediante la exclusión violenta de la “otredad”. Este proceso fundado además en el paradigma evolucionista desarrollará diferentes herramientas de exclusión y producción de subalternidad diferenciada. Es así que la misión salesiana de la Candelaria y la cárcel de reincidentes de Ushuaia se destacan en este devenir como espacios de concreción de la biopolítica. Indígenas fueguinos y criminales serán el elemento a someter. La tesis de la extinción del indio, y la simultánea exaltación del criminal como sujeto del progreso, identificarán los mecanismos políticos-

¹² Gabriela Nacach (Op.citp.)

científicos por medio de los cuales se regulará un proceso tendiente a excluir a determinados colectivos sociales de la nacionalidad (indígenas fueguinos) e incluir otros (delincuentes).

El biopoder permite hacer vivir a aquellos grupos que mejor se adaptarán al perfil de ciudadanos anhelado por el Estado y dejar morir a aquellos otros que no permitieran el natural desenvolvimiento de la sociedad. En este contexto el racismo va a desarrollarse no solamente para destruir al adversario político, “sino a la población rival, esa especie de peligro biológico que representa para la raza que somos, quienes están frente a nosotros”. Indígenas y delincuentes formaran parte de esa población a destruir. (p. 71)

Ushuaia era una ciudad muy pequeña con un alto porcentaje de población extranjera. Según el censo de 1895, de los 477 habitantes blancos distribuidos en todo el territorio de Tierra del Fuego, 271 eran argentinos y 206 extranjeros. En Ushuaia solo había 98 personas, el resto estaba establecido en distintos puntos de la zona, incluyendo la isla de los Estados. En este contexto se observa la necesidad geopolítica¹³ de un crecimiento poblacional que se concreta a partir de la “colonización penal”.

El penal de la ciudad de Ushuaia, que funcionó entre 1902 y 1947, se construyó paulatinamente desde 1886 y se emplazó definitivamente en 1896. El sistema carcelario funcionaba a puertas abiertas, la relación sociedad-penitenciaria presentaba una delimitación difusa, relación que atravesaba fuertemente la cotidianeidad de sus pobladores. El trabajo necesario para la construcción de la ciudad se sentó en base al

¹³ Reiterados conflictos limítrofes con Chile.

trabajo realizado por los presos, a través de los talleres de albañilería y otros oficios complementarios. Paralelamente, se realizaban las matanzas a los pobladores originarios, quienes eran considerados por las autoridades y estancieros como un “obstáculo” para el desarrollo económico de las estancias y latifundios.

En cuanto a la urbanización, el primer proyecto urbano fue diseñado en la ciudad de Buenos Aires cerca de una década después de la fundación de la ciudad. Se trataba de una estructura urbana de cuadrículas conformada por 42 manzanas, abarcaba tres calles paralelas a la costa y quince transversales. Lamentablemente, no se tuvo en cuenta la topografía del lugar, produciéndose grandes inconvenientes, pues las calles transversales son paralelas a la pendiente de la montaña, lo que genera grandes desniveles que son difíciles de transitar aún a pie cuando están cubiertas de hielo o nieve, razón por la cual muchas veredas tuvieron que ser reemplazadas por escalinatas con pasamanos. La disposición de estas calles genera además dificultades para la edificación debido a los frentes con fuertes barrancas¹⁴.

Antes del crecimiento urbano de la ciudad, cuando se asentaron los primeros pobladores, el bosque llegaba a pocas cuadras de la costa del Canal de Beagle. A medida que la ciudad fue creciendo, la superficie boscosa fue disminuyendo y su límite se fue desplazando hacia la montaña, removiéndose totalmente la cubierta forestal hasta los 270 msnm aproximadamente. Pero no fue la expansión de las viviendas lo que produjo la gran reducción de la masa boscosa, sino su tala para el uso de leña y los grandes incendios para convertir las tierras a pastizales, según demandaba la actividad

¹⁴ Consulta realizada en Informe Final elaborado para en el marco de los estudios de Tecnicatura en Turismo y medio ambiente realizado en la UNSJB de la ciudad de Ushuaia, 2010.

ganadera. Las principales actividades económicas de la zona eran la maderera, la frigorífica ovina y la pesca.

Durante los años cincuenta, la actividad industrial predominante era la maderera que ocupaba unas trescientas personas. La segunda actividad manufacturera de importancia era el frigorífico que llegaba a faenar entre un millón y un millón y medio de kilogramos de carne ovina. El personal permanente era de unas 50 personas y se elevaba a 400 en plena temporada de actividad. La industria de pescados y mariscos ocupaban a otras 40 personas (Veskler, 2000 p. 21).

Hasta ese entonces la población total alcanzaba las 10.000 personas, 4.500 en Río Grande, 3.500 en Ushuaia y otros 2.000 en la zona rural. Estas cifras demuestran la incidencia de la actividad agropecuaria sobre el conjunto de la economía fueguina, tomando en cuenta la mano de obra ocupada. A fines de la década de 1950 comenzaron a manifestarse algunos cambios:

En una apreciación dinámica del desarrollo de la economía de la isla, debe señalarse un cambio que alcanza ya cierta importancia, en virtud del cual se ha salido del sistema vegetativo tradicional, apoyado exclusivamente en la explotación lanera, la producción de carne ovina y madera, complementando todo ello con la actividad de la base naval de Ushuaia y de los organismos gubernamentales (Veskler, 2003, p. 23).

El presidio fue desmantelado en 1947, en el contexto de una amplia reforma del sistema carcelario durante el gobierno de Juan Domingo Perón, cuyo eje fue puesto en la mejora de las condiciones de los presos y la “modernización” del sistema penal. Ese año el

censo nacional arrojaba la cantidad de 2.182 personas residentes en la ciudad de Ushuaia.

Además de las actividades vinculadas a la cárcel, en la zona se desarrollaban aserraderos, cría de ganado y se comenzaba a notar una importante presencia de comerciantes y empleados de gobierno. Sin embargo, en el año 1950 se instaló otra institución que continuaba, de alguna manera, con el objetivo de afianzar la soberanía nacional en el lugar. Se trataba de la Base Naval Ushuaia que continuó con las tareas que se realizaban en el presidio, tales como panadería, corte de leña, imprenta, etc.

La Base Naval planteaba un proyecto diferente en torno a la relación con la distribución de las tierras y la planificación de la ciudad. Se postulaba la organización del territorio urbano en quintas para las familias de los pobladores, así como el desarrollo de proyectos productivos que autosustentaran el abastecimiento de la ciudad, para lo cual incorpora el fomento de actividades nuevas como la cría de gallinas que proveía carnes y huevos frescos, tambos, frigoríficos, proveedurías, etc. Estas iniciativas de producción local se verán debilitadas con el auge de la “Promoción Industrial” en 1972. A partir del desarrollo industrial y con altos ingresos de los trabajadores¹⁵, el acceso a bienes y servicios fortaleció el mercado en detrimento de estas formas de autosustento.

En la década del cincuenta aparecen referencias del municipio como tal a través de la figura del comisionado municipal. En el año 1962, Ushuaia cuenta con el primer intendente. Sin embargo, este período no expresó cambios significativos en la dinámica y crecimiento de la ciudad.

¹⁵ Los ingresos salariales incorporan un ítem por “zona desfavorable”.

En 1978, bajo el régimen militar a cargo del general Videla, se suscitó el conflicto limítrofe con Chile. Ambos países disputaban la soberanía por las islas del Canal de Beagle, hecho que atravesó la dinámica social de la ciudad ante la amenaza permanente de guerra. Actualmente, en zona fronteriza con Chile (Puerto Almanza¹⁶), observamos la instalación realizada en esa época de varios equipamientos militares (tanques de guerra) direccionados hacia Puerto Williams (Chile). En diciembre de 1978 se resolvió el conflicto mediante la mediación papal de Pablo II, suscribiendo el Tratado de Amistad y de Paz.

El crecimiento de la ciudad no tuvo significativo aumento intercensal hasta que la población pasó de 5.677 habitantes en 1970 a 11.443 habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1980.

El 10 de junio de 1982 una nueva amenaza de guerra se reinstaló sobre la población que vivía en la ciudad: la Guerra de las Islas Malvinas¹⁷. Este conflicto armado surge en un contexto de crisis política del último gobierno militar de facto de la Argentina, el cual era denunciado por diferentes organismos internacionales de derechos humanos a causa de la desaparición de personas y otros hechos represivos. A esto se sumaba una fuerte crisis económica e intrainstitucional (pujas entre los sectores militares). En este escenario y como parte de una estrategia cuyo interés fue afianzar la permanencia y poder militar en el Estado, se decidió recuperar las Islas Malvinas, lo que implicó el

¹⁶ Puerto Almanza es un asentamiento urbano del Departamento Ushuaia de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ubicado a 75 km de la ciudad de Ushuaia, en zona aledaña a la desembocadura del Río Almanza, comprende la zona entre Punta Almanza y Puerto Almanza, sobre la ruta complementaria 0 y la costa de la Bahía Almirante Brown del Canal de Beagle. Desde allí se puede ver el otro lago del Canal de Beagle, la localidad de Puerto Williams, en la Isla Navarino, Chile.

¹⁷ Cabe recordar que desde 1833 las islas estaban bajo ocupación de Gran Bretaña.

envío de soldados argentinos a las Islas Malvinas para reforzar la presencia militar en la isla de Tierra del Fuego.

Sin dudas, estos hechos marcaron significativamente la memoria colectiva de la ciudad. Consultas realizadas a pobladores que vivieron ese período dan cuenta de situaciones sociales traumáticas, como los “apagones generales en la ciudad” ante amenazas sistemáticas de bombardeo y el traslado forzoso de familiares –prioritariamente niños y mujeres– a la provincia de Santa Cruz, entre otros. Algunos entrevistados hicieron referencia al recibimiento en la ciudad de soldados heridos (y muertos) que fueron atendidos en el hospital local ya que eran los centros de atención de salud más cercanos a las Islas Malvinas. Particularmente, fueron recordados los heridos del Buque General Belgrano que fuera hundido en aguas argentinas. Estas vivencias tan cercanas geográficamente marcaron la subjetividad social y colectiva con sensaciones de miedo y temor de sus pobladores ante escuchas de amenazas de guerra y anuncios permanentes de bombardeos.

Actualmente, enmarcado en una política nacional que reafirma la idea de preservar en la memoria histórica y colectiva la “Cuestión de Malvinas”¹⁸, basados en principios de paz, memoria y soberanía se realizan diferentes reclamos ante organismos internacionales en pos de recuperar la soberanía sobre las islas. Particularmente en la ciudad de Ushuaia cada 2 de abril se vivencian de manera sentida diferentes conmemoraciones en honor a los “caídos por Malvinas”, evento que es vivido colectivamente con una fuerte participación pública expresado en la permanencia de una vigilia organizada en ambas ciudades. A partir de 2010, los homenajes cobraron mayor

¹⁸ Ver <http://www.museomalvinas.gob.ar/>

relevancia y alcance debido a que la ciudad fue declarada y reconocida a nivel nacional como “*Ushuaia capital de las Islas Malvinas*”.

En perspectiva geopolítica, recientemente se expresaron denuncias ante el avance de procesos de militarización de las islas por parte de Gran Bretaña¹⁹ en contraposición a los procesos de diálogo y desmilitarización que se reclaman desde el gobierno argentino.

No obstante, todos estos hechos no impidieron un proceso migratorio creciente desde principios de los años ochenta, lo que impactó en la dinámica urbana de la ciudad.

1.2.3 La reapertura democrática (1983). Recorridos y dinámicas de la estructura socio-económica y productiva

Desde una perspectiva geopolítica, ante los conflictos limítrofes con Chile y atendiendo a hipótesis de conflictos por disputas territoriales, el territorio nacional de Tierra del Fuego promoverá un mayor poblamiento. Esto se concretó mediante un Régimen Económico de Promoción Industrial, que ya estaba vigente desde 1972 con la ley 19.640, llamada de promoción económica-fiscal. Cabe aclarar que fue prorrogada y garantizada hasta el año 2023 y refiere a una intervención del Estado con la finalidad de incentivar el crecimiento poblacional mediante la eximición de ciertos impuestos a industrias que se radiquen allí, beneficio que consiste en el aporte económico por parte del Estado a las empresas y genera una particular articulación político-económica-social del territorio, ya que este es uno de los principales incentivos de empleo en la isla.

¹⁹ Ver <http://www.telam.com.ar/notas/201503/99109-fuerte-condena-argentina-a-un-nuevo-intento-de-militarizacion-del-atlantico-sur-por-parte-del-reino-unido.html>

Esta política tiene como correlato continuos flujos migratorios. Según los datos censales de población realizados entre 1970 y 2010, la población provincial se incrementó de 13.560 a 127.205 personas. Esto demuestra que el crecimiento poblacional fue desfasado de una planificación urbana que previera la instalación/adecuación de infraestructura social, de servicios y productiva que la misma población demandaba.

Durante 1985, en este contexto, comenzaron a tener un poder político relevante las organizaciones barriales organizadas en Comisiones Vecinales. Las ocupaciones de tierras por parte de familiares de forma individual en tierras fiscales resultaron una estrategia concreta de solución al tema habitacional. En el año 1987 se sancionó la primera ordenanza municipal que reglamentaba las Comisiones Vecinales²⁰.

Como ya mencionamos, la política de poblamiento no fue acompañada por una política habitacional-urbana según las nuevas demandas, por lo tanto, la oferta era insuficiente. Esta modalidad de ocupación se complementaba con la construcción de casillas sobre la base de trineos, como lo describe Mastrocello (2008):

En tal contexto surgió el fenómeno de las viviendas móviles, muchas personas arribadas a la isla en esa época no encontraron mejor manera para resolver sus necesidades habitacionales que construir casillas montadas sobre postes de madera (“trineos”, según la nominación local) e instalarlas en forma precaria e ilegal sobre lotes fiscales desocupados. (p. 118)

²⁰ Nos referimos a la OM 262/87. Véase Nieto (2014).



Imagen 4. Casilla montada sobre postes de madera: trineos. Fuente: www.eldiariodelfindelmundo.com, 20 de marzo de 2007.

Cuando las viviendas debían ser relocalizadas a medida que se consolidaba la ciudad, simplemente se arrastraban sobre los trineos con una máquina vial hasta su nueva ubicación. Bajo esta modalidad la mayoría de los pobladores resolvieron la cuestión de la vivienda, configurando de este modo el establecimiento de los primeros barrios a mediados de la década de los años ochenta. En el gráfico 1 se puede observar claramente el crecimiento poblacional de la ciudad entre los años 1947-2010.

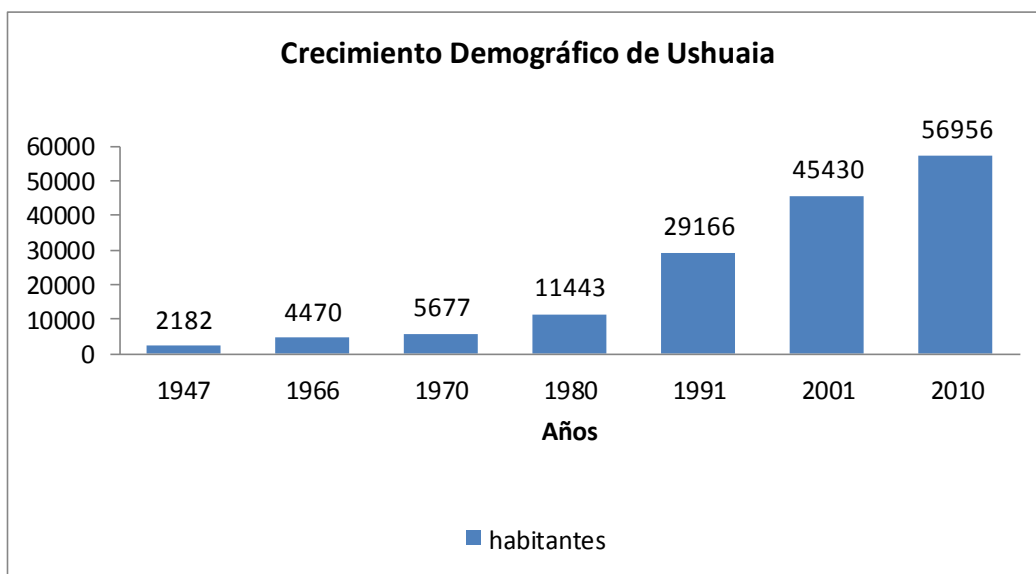


Gráfico 1. Crecimiento demográfico de Ushuaia. Fuente: Datos consultados en el INDEC.

1.2.4 La reforma del Estado y la profundización de la política neoliberal de los años noventa

En el año 1991, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se convirtió por ley nacional en una nueva provincia²¹. Por tal motivo, las tierras fiscales que pertenecían a la jurisdicción administrativa nacional fueron entregadas a la provincia y posteriormente ésta transfirió parte de ellas a los diferentes municipios²². De esta manera, Tierra del Fuego es la provincia más joven del país, con 24 años al 2015.

Si bien el régimen de la ley 19.640 fue central para el flujo migratorio, residencia e inserción laboral de la población, el proceso económico y de urbanización de la ciudad se reorientó en los últimos años hacia un perfil turístico. Consecuentemente, trasladó su perfil industrial-electrónico principalmente hacia la ciudad de Río Grande, tal como lo describe el Plan Estratégico de la ciudad (PEU). En este escenario, las políticas públicas profundizadas a inicios de la década del noventa reconfiguraron nuevas formas de acumulación capitalista que implicó también la mercantilización de la naturaleza, ahora utilizada como recurso turístico, razón por la cual la ciudad de Ushuaia cobró relevancia. El estado municipal aplicó diferentes instrumentos normativos de “protección del bosque natural”. Sin embargo, observaremos cómo este patrimonio fue, en un sentido ampliado, puesto en valor para reposicionar funcional y competitivamente una oferta de “ciudad turística” única y privilegiada que llegó al eslogan de “La ciudad

²¹ El 26 de abril de 1990 se sancionó la Ley Nacional N° 23.775 (B.O. 15/5/90). En su artículo 15 la Nación transfirió a la nueva provincia el dominio de todos los bienes inmuebles existentes dentro de sus límites territoriales.

²² En 1996, mediante la Ley Provincial N° 323 (B.O.P 13/11/96), la provincia transfirió las tierras fiscales urbanas a los municipios y comunas.

más austral del mundo” y que tenía como particularidad la confluencia de macizos boscosos y costas marítimas junto a glaciares.

No obstante, en este período se vivió una fuerte crisis económica producto de las políticas neoliberales implementadas por el gobierno del presidente Carlos Saúl Menem, que dieron como resultado un empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, quienes no dudaron en apelar a las protestas sindicales. Su expresión más dura y con repercusiones de alcance nacional se observaron en el año 1995, cuando se produjo la muerte de Víctor Choque²³ como consecuencia de la represión policial ante la protesta y movilización por el cierre de la fábrica por parte de sus trabajadores.

El mismo gobierno nacional responsable de la desocupación desarrolló junto al estado provincial políticas asistencialistas focalizadas, medidas que consistieron en la distribución de planes de empleo para desocupados (PIT-PELT-RED SOL). Se estima que fueron más de 4 mil personas las que estuvieron en esas condiciones²⁴.

Entre 1998 y 2002 la tasa de desocupación en la provincia se había duplicado, pasó de 9,9% a 16,4%, superando sus registros históricos, particularmente entre los meses de mayo del 2001 a mayo del 2002. Por otra parte, la población en Ushuaia, según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2001, se había incrementado notoriamente pasando de 29.166 habitantes en 1991 a 45.430 habitantes en dicho año.

²³ “Víctor Choque era salteño y llegó a Ushuaia en 1991 en búsqueda de trabajo. Lo encontró en la fábrica de electrónicos Continental, pero cuatro años después integró la lista de despedidos. A principios de abril de 1995, la empresa había sido desalojada con represión por parte de la policía provincial comandada por el gobernador José Estabillo (MOPOF), con el apoyo del presidente Carlos Menem que había enviado 300 gendarmes de refuerzo. Víctor Choque se convirtió en el primer muerto durante protestas sociales desde el regreso de la democracia” (“Choque, la primera víctima”, 2007).

²⁴ Este dato se toma como referencia ya que corresponde al total de personas que estaban bajo la modalidad de planes sociales de trabajo, y el 1 de marzo del año 2005, por decisión del gobernador Jorge Colazo, pasaron a planta permanente del estado provincial. Este proceso fue conocido en Tierra del Fuego como “megapase”.

En este escenario la ciudad consolidó un perfil turístico. Esto se realizó mediante la intervención de un conjunto de instrumentos políticos e institucionales que profundizaremos en el capítulo II. Por ejemplo, en el año 2000, por ordenanza municipal se cerró el registro de tierras para familias, habilitando solo su entrega a emprendimientos turísticos-hoteleros, dando lugar al incremento de la especulación inmobiliaria y al aumento del costo de los alquileres. En síntesis, se restringió el acceso al suelo urbano a los sectores populares aun cuando el Estado tampoco ofrecía viviendas como alternativa.

Al priorizar el reacondicionamiento de la ciudad para la recepción del turismo, la inversión se orientó prioritariamente a la ampliación de la conectividad vial, marítima y del área de la ciudad. Concretamente se construyeron el aeropuerto internacional (llamado “Islas Malvinas” entre los años 1995 y 1997) y el puerto de aguas profundas en 1999, se realizó la pavimentación de la Ruta Nacional N° 3 y la construcción del centro invernal Cerro Castor en el mismo año. El conjunto de estas iniciativas consolidó su perfil turístico con alcance internacional.

La preservación del escenario natural paisajístico fue otro de los componentes que prevaleció, considerándolo como “patrimonio natural”, lo cual se plasmó en políticas urbanas mediante un conjunto de instrumentos y ordenanzas municipales que declararon las reservas de los bosques. Por ejemplo, se sancionaron ordenanzas que regularon el impacto visual de las construcciones impidiendo su gran porte, con el objeto de cuidar la visión del paisaje. Los desarrolladores inmobiliarios se adecuaron a estas nuevas

medidas, aunque en algunos casos lograron eludirlas a través de normativas de excepción.

Analizaremos los usos y apelaciones que un sector de la población fueguina, en consonancia con el poder político-económico, hace de “la naturaleza”, término que pareciera inocuo en el discurso por la disputa del espacio urbano, pero que tiene fuertes consecuencias en la conflictividad social a raíz de la presencia de asentamientos. Siguiendo a Carman (2011), estudiaremos cómo «la naturaleza puede ser argumento para prácticas socio-políticas e institucionales de “violencias civilizadas” y “violencias públicas” sobre poblaciones consideradas indeseables en la ciudad, reforzando procesos de segregación socio-urbana» (p. 25).

El bosque es un elemento que contiene gran valor para los habitantes de esta ciudad. Desde inicios del año 2000, Ushuaia cuenta con una ordenanza²⁵ que protege los bosques y regula sus actividades, preservándolos como “bosques comunales”; esta reserva abarca toda la cubierta arbórea desde la cota de nivel 115 hacia arriba. Se estableció este límite ya que esa era la altura sobre el nivel del mar en donde se encontraba la vivienda más elevada. Esta norma determina que dentro de los bosques comunales no puede haber asentamientos humanos; sin embargo, posibilita la instalación de infraestructura residencial para emprendimientos turísticos (hoteles-cabañas) o recreativos (casas de té, complejos y centros de deportes invernales, entre otros).

²⁵ Ordenanza Municipal 2171/2000 de la Municipalidad de Ushuaia.

Considerando los aportes de Carman (2011), observamos que desde el Estado municipal en confluencia con la noción de “fueguinidad” se construyen sentidos y discursos donde *la naturaleza* es el eje de los argumentos que justifican el rechazo hacia los “recién llegados”, los cuales son considerados “usurpadores” y “destructores del bosque nativo” por los habitantes que se autoperciben como “legítimos” porque llegaron con anterioridad a la zona o nacieron allí.

1.2.5 El período de postcrisis del 2001 (2003-2013)

En 2005, ante el avance de la ocupación de tierras públicas en áreas declaradas *bosque comunal*, aparecieron en la agenda local numerosas organizaciones no gubernamentales, entre ellas Finisterrae, Participación Ciudadana y Fundación Fueguinos Autoconvocados, que a través de distintas prácticas de denuncia (campañas de firmas, solicitadas, entrevistas con funcionarios, audiencias públicas en el Concejo Deliberante, entre otros) declararon su rechazo a las nuevas ocupaciones bajo el eslogan “No a las usurpaciones”. En 2008, una iniciativa presentada al intendente local por parte de las organizaciones ambientalistas y los Fueguinos Autoconvocados da cuenta del grado de confrontación social que se expresaba en la ciudad:

Como vecinos preocupados por la grave realidad que está atravesando nuestra ciudad a raíz de las usurpaciones masivas, queremos expresarle nuestra solidaridad y compromiso por la actitud asumida desde su gobierno con el objeto de poner freno a tanto desorden. Entendemos que deben existir autores responsables de las crisis sociales y ambientales que aquejan a la provincia de Tierra del Fuego en los ámbitos públicos y privados.

En este contexto la aflicción de muchos vecinos, demostrada a través de miles de firmas, se relaciona con el daño irreversible que se le está ocasionando al

bosque nativo y al Cañadon de las “no me olvides”. Y peor aún la inacción por parte de los organismos que tienen competencia en su protección, de cuya obligación no se encuentra exenta la municipalidad. Es menester implementar de inmediato medidas urgentes para prevenir los riesgos de incendios y catástrofes mayores que puedan significar la destrucción, modificación o alteración definitiva del ecosistema que nos concierne, y por consiguiente, que alteren a la seguridad y provoquen daños a la salud de la población (ONG Finisterrae, Fundación Fueguinos Autoconvocados y vecinos de Ushuaia, 2008).

Esta iniciativa visibilizó, tal como lo desarrollaremos en los capítulos II y III, una marcada confrontación entre sectores sociales que, apelando al término de “preservación de la naturaleza”, funcionó como una *máscara de segregación sociourbana* en la ciudad de Ushuaia (Carman, 2011).

Según el último censo nacional de 2010, la población de Tierra del Fuego se elevó de 101.079 habitantes en 2001 a 127.205 en 2010, lo que equivale a un incremento durante el período intercensal de un 25,8%, cifra que marca una tasa de crecimiento medio anual de 26 por mil. Si cotejamos este dato a nivel nacional durante el mismo período, vemos que solo es superado por la provincia de Santa Cruz (39 por mil). Si comparamos, en cambio, la tasa de crecimiento anual del último período intercensal (2001-2010) con los datos obtenidos para los tres períodos intercensales anteriores (1991-2001; 1980-1991; y 1970-1980), vemos que la última tasa de crecimiento es relativamente inferior (Hermida, M; Malizia, M; y Van P, 2014).

La actividad económica de la ciudad de Ushuaia, al momento del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, permitía sostener una población ocupada de 36.043 habitantes, que representa una tasa de empleo del 72,74%. Este indicador de ocupación resulta relativamente positivo si se lo compara con otras ciudades del país.

Los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) nos muestran para el conglomerado Ushuaia-Río Grande una disminución de la tasa de desocupación que pasó del 6,5% en 2010 al 4,7% para el cuarto trimestre del 2013. El nivel de empleo se sustenta fundamentalmente en cuatro sectores económicos que corresponden en conjunto a más del 80% de la mano de obra local: a) la actividad gubernamental genera un 43%; b) la actividad manufacturera comprende un 17%; c) la actividad de hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones genera un 11%; y d) la actividad comercial involucra un 10%.(Informe del Observatorio de empleo y dinámica empresarial del MTESS , en base a SIPA .Año 2013)

En síntesis, en este escenario se consolida la ciudad de Ushuaia hacia un perfil turístico-hotelero de alta gama con marcadas y consecuentes transformaciones socioterritoriales, algunas de las que se observan como más significativas son las siguientes:

- La ciudad se posicionó viablemente competitiva para el mercado, ubicándose con una “marca” propia: *La ciudad del fin del mundo*.
- Desarrollo centrado en infraestructura y equipamiento turístico de alta gama, ampliación de zonas y circuitos costeros (cruceros, vuelos chárter, entre otros), y prioridad de inversión de emprendimientos inmobiliarios orientados al desarrollo de servicios turísticos-hoteleros.

- La ciudad se sitúa como puerta de entrada a la Antártida Argentina conectando el turismo y el desarrollo de trabajos de investigaciones científicas desde el Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC), organismo dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- Se ofrece como lugar “privilegiado” para la realización de megaeventos con alcance nacional e internacional: Festival de la Orquesta Sinfónica del Fin del Mundo, Festejos del Milenio, Festival Internacional de Cine de Montaña, Festival La Noche más Larga, entre otros.
- Se cierra el registro de tierras para familias y se da prioridad a la entrega de tierras únicamente para emprendimientos turísticos-hoteleros.
- Criminalización, ocultamiento y negación del derecho a la *centralidad* para los sectores populares que en su mayoría habitan en asentamientos informales. Amedrentamiento y relocalización forzosa de algunas de las familias ocupantes en condiciones de tránsito y espera en zonas alejadas de la ciudad, por ejemplo, la Urbanización del Valle de Andorra. Focalización de respuestas asistenciales (entrega de módulos sociales de emergencia habitacional).
- Baja inversión destinada a mantenimiento y/o ampliación de infraestructura de servicios o equipamiento urbano residencial (red cloacal, red de agua, red de gas, sistema sanitario en su integralidad).

Esta matriz de ciudad se profundizó y acentuó mediante un abanico de institucionalidades y herramientas de políticas públicas urbanas-habitacionales, tal como lo desarrollamos en el capítulo II.

CAPÍTULO II

Las políticas habitacionales-urbanas en Ushuaia y sus confluencias con la política provincial y nacional

El propósito de este capítulo es analizar las intervenciones estatales que hacen al desarrollo de las *políticas habitacionales-urbanas*, las cuales abordaremos particularizando sus características en la ciudad de Ushuaia, contexto donde se inscriben las experiencias de autogestión que analizamos en profundidad. Evitando caer en recortes localistas e interesados en una perspectiva *glocal*, complementariamente investigaremos sus correlatos y confluencias con la política provincial y nacional, reconociéndonos como parte de la región latinoamericana.

Para introducirnos al tema, partiremos de algunos datos relacionados al *déficit habitacional*²⁶ en Ushuaia. Comparativamente, se analizará la situación habitacional-urbana en la provincia de Tierra del Fuego y en Argentina; si bien reconocemos la insuficiencia de este indicador para dar cuenta de una problemática tan compleja, consideramos que aproximarse a él posibilita relacionar algunos componentes que explican el incremento actual de la problemática del acceso al suelo urbano.

²⁶ Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo INDEC: “El déficit habitacional da cuenta de la brecha entre oferta y demanda de vivienda y se vincula con las condiciones de precariedad constructiva de instalaciones y de hacinamiento que puedan presentar las unidades habitacionales. Respecto del tipo de vivienda existen diferentes definiciones: algunas las clasifican en adecuadas o no deficitarias (en condiciones materiales satisfactorias y que no requieren reparaciones o mejoras), y en deficitarias, sean recuperables (aquellas cuyas condiciones son aceptables pero que necesitan intervenciones para transformarse en adecuadas) o irrecuperables (las que presentan condiciones que hacen imposible su mejoramiento y necesitan ser reemplazadas). Las situaciones deficitarias pueden entonces presentarse tanto por precariedad constructiva y de acceso a servicios, como por situación de hacinamiento moderado o crítico, y/o por la combinación de ambas situaciones”.

Según Rodríguez y Di Virgilio (2011), cuando hablamos de intervenciones estatales “hacemos referencia a la multiplicidad de políticas, programas y proyectos que desde diferentes instancias y niveles de gobierno tienen capacidad para modelar la vida cotidiana de las familias, su organización social y el territorio en el que habitan” (p. 18). Siguiendo los aportes de estos dos autores, realizaremos una breve reseña de la política habitacional en Ushuaia y en la Provincia de Tierra del Fuego a partir de su reconocimiento como provincia en 1991. Puntualmente, describiremos los dos últimos ciclos políticos del gobierno local capitalino: el primero conducido por el partido Movimiento Popular Fueguino (MOPOF) –conocido popularmente como “mopofismo”²⁷– (1997-2006), y el segundo en manos de la gestión radical (2007-2013)²⁸.

Presentaremos los principales instrumentos urbanos de cada una de las dos administraciones y las disputas en torno a nuevas formas de gestión en un marco de luchas de diferentes organizaciones sociales por el acceso al territorio, al suelo urbano y a la ciudad. Un hecho relevante aquí fue la *declaración de la emergencia habitacional urbana y ambiental*; nos referimos a la ley provincial del año 2007 que declaró la emergencia habitacional-urbana (Ley 746), lo que significó que el tema del acceso a la ciudad fuera incorporado, por lo menos discursivamente, en la agenda pública²⁹. Al estudiar los modos de intervención estatal, nos preguntamos qué tipo de ciudades construyen y qué consecuencias sociales, urbanas y ambientales se promueven a largo plazo desde ellas. A su vez, también nos interrogamos por el lugar que desde el Estado

²⁷ Movimiento Popular Fueguino (MOPOF). Es el primer partido provincial de Tierra del Fuego, creado en el año 1991. Sus principios se basan en una propuesta conservadora liderada por familias pertenecientes a sectores terrateniente-ganaderos de la sociedad fueguina, autoidentificados como “antiguos pobladores”.

²⁸ A cargo de Federico Sciurano que ocupaba el cargo de concejal (Bloque UCR en el municipio de Ushuaia), durante la intendencia de Jorge Garramuño.

²⁹ Además de la Ley 746, se encuentran las sucesivas prórrogas, ley 766, ley 789, ley 864.

se le asignó a las políticas de producción social del hábitat (en adelante PSH), así como del rol que las organizaciones sociales como actores socio-políticos desempeñan en este escenario. En este sentido, nos proponemos analizar algunos *discursos, prácticas e instrumentos* que operaron en la estructuración y transformación del espacio socio-urbano, que como vemos generaron condiciones de exclusión, vulnerabilidad y estigmatización de amplios grupos sociales de Tierra del Fuego, lo que indagaremos en el siguiente capítulo.

Por último, examinaremos las *continuidades y rupturas* de las políticas habitacionales-urbanas desarrolladas en estas dos gestiones, observando e introduciendo, desde un análisis crítico, la incidencia que tuvieron los movimientos sociales urbanos locales en ellas, temática que profundizaremos en el capítulo III.

2.1 Análisis del déficit habitacional en Ushuaia, Tierra del Fuego y Argentina

Tierra del Fuego se destaca por ser una de las provincias argentinas con mayores dificultades de acceso al suelo urbano. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, en lo relativo al análisis de los *hogares*³⁰ por régimen de tenencia de la vivienda y el terreno, muestran a grandes rasgos las particularidades del caso. En principio, se observa que mientras en Argentina el 67,7% de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno que habitan, tan solo el 55,7% de los hogares fueguinos se encuentra en esta situación³¹.

³⁰ El INDEC define “Hogar” como “la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten sus gastos de alimentación”.

³¹ Informe elaborado por el Instituto Cultura Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) presentado en el Congreso Internacional “La montaña que piensa”, julio de 2013, Ushuaia, Tierra del Fuego.

Más relevante aún resulta el análisis comparativo de los hogares no propietarios entre 2001 y 2010. Mientras en el 2001 el 35,2% de los hogares no eran propietarios de la vivienda y el terreno en el que habitaban para el año 2010, el porcentaje de esta población había ascendido a un 44,3%. Esto significa que mientras que en el 2001 se registraban casi 9.800 hogares no propietarios, en el 2010 esta situación afectaba a más de 17.200 hogares. Otro dato significativo es que un 10% es “propietario” de la vivienda y no de la tierra que habita, duplicando el porcentaje de los que se encuentran en esta situación en el total del país³². Este es el dato censal que permite aproximarse al fenómeno de las ocupaciones de suelo.

Otro indicador significativo de análisis a nivel nacional es que en más de once provincias del país se ha declarado la emergencia habitacional urbana³³. Observamos así una fuerte paradoja en relación con los indicadores de crecimiento y aumento del Producto Bruto Interno (PBI) registrados en los últimos tiempos en la Argentina. En su correlato también la población de la ciudad de Ushuaia presenta una restricción de acceso al suelo urbano en comparación con otros indicadores sociales que dan cuenta de una cobertura ampliada en educación, empleo, salud, ingresos entre otros.

Un caso particular es la situación de aquellos que alquilan, que si bien no es considerado déficit o precariedad, lo problemático es que está invisibilizada en esa condición cierta vulnerabilidad. Según datos del censo nacional, Tierra del Fuego es la

³³ Las provincias corresponden a Tierra del Fuego, CABA, Córdoba, Salta, Río Negro, Neuquén, entre otras. Documento Habitar Argentina disponible en www.habitarargentina.blogspot.com.ar

tercera provincia con mayor índice de alquiler, alcanzando un 25,3%, es decir, una de cada tres familias alquila (Reese, E., 2012)³⁴.

También en la primera década del 2000, junto al mejoramiento de algunos indicadores sociales, se observó un fuerte crecimiento relativo de los costos de alquiler en relación con los ingresos. Un punto de gran vulnerabilidad para los inquilinos fueguinos es que son en una alta proporción migrantes y eso implica dificultades para cumplir con las exigencias del mercado de alquiler: la mayor parte de las inmobiliarias exige condiciones que solamente puede sostener una mínima franja de la población. En el mercado informal y en los asentamientos los costos son más bajos y los requisitos más flexibles, sin embargo, los costos mensuales de la renta siguen siendo altos para la población, similar a lo que encuentra Cravino (2006) en la Ciudad de Buenos Aires.

Datos consultados en inmobiliarias de Ushuaia refieren un monoambiente a 4.000 mil pesos³⁵ para el año 2013, mientras que para el mismo período un departamento de tres ambientes exige un pago entre 8.000 a 10.000 mil pesos mensuales³⁶. Resultados de una encuesta realizada por organizaciones de inquilinos en la ciudad de Ushuaia amplían este panorama, según la consulta de un periódico local.

Un relevamiento que realizaron desde el MOI, la CTA y la cooperativa Nuestro Techo en los últimos meses sobre un total de 512 encuestados. En él, los inquilinos aseguraron que por una casa o departamento de 3 ambientes en el año 2013 llegaron a pagar 7.000 pesos, mientras que en 2012 pagaban 5.500.

³⁴ Eduardo Reese. “El mercado de alquileres de Argentina”. Informe presentado en jornadas realizadas por d realizadas en la ciudad de Ushuaia, abril de 2015, convocado por la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF).

³⁵ Equivalente a 400 dólares.

³⁶ Equivalente a 800 a 1.000 dólares, según datos relevados telefónicamente en inmobiliarias de la ciudad de Ushuaia.

Por un departamento de 2 ambientes, en 2013 se llegó a pagar 5.500 pesos (4.000 pesos en 2012); y por un monoambiente 4.000 pesos (3.000 en 2012). Sobre el porcentaje de su salario que los inquilinos destinan al alquiler, un 45% de los encuestados dijo dedicar un 50%; un 33% hasta el 75% y un 10% hasta el 100%. Más de un 60% dijo ganar menos de 9.526 pesos, que es el monto de la canasta familiar total. En los últimos 5 años, la mayoría (45%) dijo haberse mudado 1 o 2 veces y el 60% solicitó una solución habitacional pero no tuvo respuesta (“El 45% destina la mitad del sueldo a pagar el alquiler”, 2013).

Como afirmamos, esta situación resulta agravada en el caso de una provincia con complejos patrones de movilidad territorial. Tradicionalmente, Tierra del Fuego vio asociado su crecimiento poblacional principalmente al saldo migratorio, aunque en el último período esta situación se fue modificando. En 2010, del total de residentes de la provincia, el 65,1% eran inmigrantes, representando los nacidos el 34,9%, hecho que se sostiene desde 2001 (Hermidas, Malizia y Van Aert, 2013). La paradoja que se presenta es que la provincia, por una parte, motiva y promueve como política pública la migración interna y, por otra parte, cercena las posibilidades de vivienda y un lugar digno dónde habitar. Incluso como la demanda de mano de obra es tan relevante, también arriban migrantes de países limítrofes, sobre todo en puestos menos calificados.

Según el último censo nacional (2010), los inmigrantes extranjeros –que constituyen el 8,6% de la población de la provincia– provienen en su mayoría de Chile (5,8%), mientras que el resto de los residentes extranjeros –en su mayoría de otros países de la región– representan menos del 3% de la población total (Hermidas, Malizia y Van Aert, 2013).

El déficit habitacional históricamente es en Argentina una de las grandes deudas sociales pendientes. Actualmente es de tres millones de habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (INDEC), manteniéndose similares a los valores del 2001, según la misma fuente. Complementariamente a esta realidad, diferentes trabajos académicos (como el de Arévalo, Bazoberry, Blanco et al., 2012) plantean que dos terceras partes de las soluciones habitacionales se realizan mediante procesos de producción social del hábitat (PSH), es decir, se hacen sin mediación del Estado y a pesar del mercado.

Para reconstruir los procesos históricos periodizaremos las políticas habitacionales en dos ciclos políticos, contextualizando algunos antecedentes a nivel provincial y nacional: abordaremos la década del noventa y la provincialización de Tierra del Fuego (1991), así como el período postcrisis 2001.

2.2 La década de 1990 y la provincialización de Tierra del Fuego

Por lo general, en la reconstrucción de la política urbana no se considera la política territorial desplegada en el origen del Estado argentino; sin embargo, esta cuestión es altamente relevante en el caso de la Patagonia y en particular de Tierra del Fuego.

Existen algunos estudios recientes sobre la historia de la ciudad de Ushuaia, como el de Caimari (2011), los cuales resaltan que su origen se basó en la desposesión de sus pueblos originarios y en el reparto (privatización) de las tierras luego de las campañas militares de fines del siglo XIX que implicaron casi el exterminio total de sus nativos. Las diferentes intervenciones de tipo militar-eclesiástico y de repoblamiento carcelario

de principios del siglo XX promovidas desde el Estado, buscaron garantizar desde “las doctrinas del derecho” la propiedad privada en un territorio controlado.

A partir de los aportes de Topalov (1979), quien concibe a la ciudad no solo como un escenario, sino como un “proceso de procesos” socialmente asociados, asumiremos que existió una estrecha vinculación entre ciudad y política (Rodríguez, 1983). Por tanto, el rol del Estado en ciudades bajo reproducción capitalista trasciende las *políticas de vivienda*, entendiendo que estas son mucho más que la construcción física de casas. Al considerar el “efecto del lugar” (Bourdieu, 1999; Cravino et al., 2012) podemos advertir la relevancia de considerar las jerarquías urbanas, las cuales son geográficas, económicas y sociales a la vez y su estudio implica entender las relaciones que existen entre las estructuras del espacio social y las del espacio físico. En palabras de Bourdieu (1999),

el espacio social se retraduce en el espacio físico, pero siempre de manera más o menos turbia: el poder sobre el espacio que da la posesión del capital en sus diversas especies se manifiesta en el espacio físico apropiado en la forma de determinada relación entre la estructura espacial de la distribución de los agentes y la estructura espacial de la distribución de los bienes y servicios públicos y privados. (p. 120)

Analizaremos cómo a través de los diferentes períodos las políticas habitacionales-urbanas implementadas desde el Estado provincial y municipal profundizaron procesos de estratificación y segregación socio-territorial, particularmente de los sectores populares.

A nivel provincial, hasta 1991, momento en que Tierra del Fuego pertenecía al Territorio Nacional, la acción estatal en materia habitacional se implementaba a través del Instituto Territorial de Vivienda y Urbanismo (INTEVU). Este organismo se creó en el año 1977 y su función fue brindar soluciones habitacionales completas, con todos los servicios de infraestructura, además de la construcción de equipamiento comunitario. Durante el período 1977-1991, se construyeron aproximadamente 4.900 soluciones habitacionales en Ushuaia y en Río Grande³⁷, viviendas que son denominadas en la isla “viviendas INTEVU”.

Al constituirse como provincia, la Constitución Provincial del 1 de junio de 1991 enunció importantes reconocimientos de los derechos sociales, particularmente el acceso a la *vivienda digna*. El artículo 23 estipula: “Todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar. A este fin el Estado provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra y dictará leyes especiales que implementarán los planes de vivienda”. (Constitución Provincial de Tierra del Fuego). Esto tiene que ver con acompañar las diversas políticas de promoción y radicación poblacional migratoria implementadas como estrategia geopolítica territorial.

Otro instrumento que incorporó la constitución de la provincia es el *Consejo de Planificación*³⁸. Si bien es un instrumento innovador en la definición y diseño de

³⁷ Dato consultado en publicación del Consejo Nacional de la Vivienda. www.cnvivienda.org.ar

³⁸ “Art. 75. Consejo de Planificación: La planificación del desarrollo provincial es imperativa para el sector público e iniciativa para el sector privado, y tiende a establecer un concepto integral que contemple los intereses locales, regionales y nacionales, y sus relaciones de interdependencia. Será dirigida y permanentemente actualizada por un consejo de planificación, cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del legislativo e integrado por representantes de las universidades y centros de estudios e investigación en las disciplinas conducentes a su finalidad, de los sectores de la producción y del trabajo y de los municipios, los que serán propuestos por ternas de cada uno de los sectores y

políticas de desarrollo y conducción estratégica por parte del Estado provincial, este órgano multisectorial que fortalece el rol interventor y planificador estatal recién se reglamentó por ley a fines de 2013.

La provincia cuenta con otros ámbitos novedosos de discusión política como el *Consejo Económico y Social*, instancia de naturaleza consultiva que tiene mayor vigencia desde la gobernación de Fabiana Ríos (2007-2015). Fue creado por decreto y tiene una importante trayectoria pública y mediática en la resolución de conflictos sindicales, manejo de los recursos naturales-mineros y propuestas de modificaciones político-institucionales. Algún ejemplo de ello fueron las propuestas de reformas en la conformación y selección de integrantes del Consejo de la Magistratura Provincial, los debates acerca el presupuesto de la provincia, el sistema de jubilaciones, la renovación de contratos petroleros y el régimen de promoción industrial, entre otras cuestiones. Aunque preexisten diferentes marcos normativos, esto no significa que se traduzcan en políticas públicas efectivas.

A partir de 1991, reconocida como provincia Tierra del Fuego, se creó el *Instituto Provincial de Viviendas (IPV)* mediante la Ley Provincial N° 19, organismo que cuenta con tres delegaciones: Ushuaia, Río Grande y Tolhuin. Es un organismo autárquico, encargado de administrar e implementar las políticas de vivienda, en muchos casos con convenios con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

asistidos técnicamente por el Estado provincial. La Ley estructurará su constitución, establecerá su competencia y atribuciones y reglamentará las calidades e inhabilidades de sus miembros, así como las causales y procedimientos de remoción” (Constitución de la Provincia de TDF, AeIAS).

Las diferentes operatorias que desarrolló el IPV en cada etapa de gobierno se enmarcaron en los programas vigentes a nivel nacional y otras operatorias especiales creadas por la provincia como el programa “Arraigo Juvenil”. El objeto de esta operatoria, creada a mediados del año 2001, fue la entrega de lotes como soluciones habitacionales a un estrato específico de la población compuesto por jóvenes de 19 a 26 años, cuya asignación se realiza mediante sorteo. Según la normativa,

los preadjudicatarios del programa Arraigo Juvenil que hayan optado por lote o dúplex y que aún no cuentan con identificación de número de puerta de la solución habitacional respectiva, deberán residir en forma permanente y continua en la provincia para participar en los próximos sorteos y en consecuencia adquirir la calidad de adjudicatario, no pudiendo ser representados por apoderados. (Documentos del Instituto Provincial de la Vivienda IPV.)

El perfil de los postulantes a los programas de vivienda del IPV exige la condición de contar con un período de por lo menos cuatro años de residencia permanente, el cual se amplió, ya que inicialmente este requisito correspondía a una residencia de dos años. Esta exigencia formal tensiona los procesos de accesibilidad ante la ausencia de otras alternativas de acceso a la vivienda para aquellos grupos migratorios del complejo entramado social-cultural fueguino, como por ejemplo las necesidades habitacionales de migrantes golondrinas o población itinerante. Esta cuestión fue una permanente demanda desde diversos sectores de la ciudad.

En un contexto de profundización de las políticas neoliberales, otras medidas nacionales que impactaron regresivamente en la política provincial fueron la descentralización y la reforma institucional del FONAVI en 1991 por medio de la ley 23.699, cuando se creó

el financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social, con la consecuente modificatoria del impuesto a los combustibles y su distribución. El 42% de los combustibles líquidos y del GNC pasaron a conformar el presupuesto del FONAVI. En 1995, se reformó el funcionamiento del FONAVI (ley 21.464) y se creó el *Sistema Federal de Vivienda*, integrado por el Poder Ejecutivo, los organismos provinciales y el Consejo Nacional de la Vivienda, delegando plena autonomía a las provincias y quedando para la administración nacional el rol de auditar lo realizado.

En 1992, bajo procesos de reforma del Estado, la ley 24.076 dispuso la privatización de Gas del Estado y fijó el marco regulatorio para la actividad de transporte y distribución de gas natural. Estos servicios fueron transferidos desde Gas del Estado al sector privado y adquiridos por diez nuevas compañías: dos de transporte troncal y ocho de distribución –que desde 1997 hasta la actualidad son nueve, con la incorporación de la novena región³⁹. En la región patagónica, la empresa que accedió fue *Gamuzzi, Gas del Sur*. A través de un sistema de gasoductos de transporte y redes de distribución, las compañías abastecían a siete provincias de la República Argentina: Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego; y cuentan con una licencia de distribución exclusiva y renovable por 35 años para operar el sistema de distribución de gas natural⁴⁰.

Paralelamente, con la profundización de las políticas neoliberales que dieron lugar a procesos de privatización, desregulación y apertura a los mercados externos, descentralización, reforma del Estado y ajuste, entre otras medidas, la iniciativa de

³⁹ Comprende las Provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y el partido de Patagones en la provincia de Buenos Aires, al sur del río Colorado.

⁴⁰ Ver <http://www.camuzzigas.com/perfil-corporativo>

reforma constitucional de 1994 reconoció el derecho a una *vivienda adecuada*⁴¹, hecho político relevante si consideramos su incorporación y ratificación como compromiso estatal, aunque observamos una fuerte brecha en relación con su aplicabilidad desde normativas a escala nacional, provincial y local, generando “lagunas jurídicas” que hacen necesario readecuar su cumplimiento a partir de los nuevos paradigmas de derechos humanos⁴².

Sin embargo, a pesar de las adversidades y ajuste del Estado nacional, la gestión de la ciudad a cargo de un intendente del Partido Justicialista (1991-1995) presentó algunas características socio-urbanas importantes e inclusivas. Su gestión se caracterizó por una fuerte inversión en infraestructura de servicios básicos y en la regularización dominial urbana de diferentes barrios. Esta situación fue una respuesta a la situación en la que se encontraban numerosas familias habitando en ocupaciones irregulares que se realizaron sobre predios fiscales desde mediados de la década de 1980. Esta gestión municipal incorporó la participación de las comisiones vecinales en las decisiones sobre las intervenciones urbanas en estos barrios.

Sin embargo, contrariamente a los reconocimientos en términos constitucionales, observamos que las medidas neoliberales de los años noventa produjeron un fuerte

⁴¹ En esta perspectiva, la vivienda pasa a ser un derecho legalmente regulado que comparte con los demás *derechos humanos* su característica de *universalidad*, puesto que debe aplicarse a todas las personas sin discriminación, independientemente de su nivel de ingresos. De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para satisfacer el *derecho a la vivienda adecuada* se debe garantizar: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios; equipamiento e infraestructura; asequibilidad (gastos viables y soportables); accesibilidad (no discriminación); habitabilidad (espacios suficientes, seguridad, privacidad, iluminación y ventilación adecuada); lugar adecuado (seguro, ambientalmente sano, accesible al empleo); adecuación cultural.

⁴² Paradójicamente, con el avance de los procesos de reforma del Estado Argentina adhirió a los principales tratados de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Este pacto, entre otros derechos, reconoció el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante a toda persona. Este tratado se incorporó a la Constitución Nacional. En lo que respecta a vivienda, específicamente se mencionan las observaciones 4 y 11. La adhesión estatal a los DESC presenta un carácter de obligatoriedad en cuanto a su implementación de políticas públicas.

avance y ampliación del mercado con consecuentes procesos de exclusión y vulnerabilidad de importantes franjas de la población, reproduciendo condiciones de pobreza estructural con impactos a mediano plazo irreversibles.

2.3 La gestión del Movimiento Popular Fueguino (1996-2007)

El llamado “Consenso de Washington” y las políticas de ajuste estructural impulsadas por los órganos multilaterales de crédito basados en intereses del mercado, perfilaron la necesidad de “ciudades más competitivas y globales”, según estos parámetros.

Siguiendo estos lineamientos, en 1996, en Tierra del Fuego se transfirieron las tierras públicas que estaban bajo jurisdicción de la provincia a los municipios⁴³. Como anticipamos, este período inició un marcado retroceso en la redistribución de la tierra, orientándose su entrega únicamente a los grupos económicos locales cuyo único interés se centró en la rentabilidad económica mediada por especulación inmobiliaria-financiera. Algunos de estos grupos económicos están interconectados regionalmente entre el circuito turístico patagónico norte y austral.

En 1997, y continuando con los procesos de ajuste y achicamiento del Estado, se privatizó el Banco Hipotecario, abandonando su función social. Comenzó a operar como Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria, promocionando la participación del sector privado constituyendo un mercado de títulos inmobiliarios a través de la titularización de hipotecas.

⁴³ En 1996 la provincia sancionó la vigente Ley de Tierras Fiscales Provinciales N° 313 (B.O.P 11/09/96), adhiriendo a la ley nacional 21.900, entre otras que regulan sobre la temática, y mantuvo el sistema de adjudicación de tierras fiscales que existía cuando era Territorio Nacional.

En 1999, asumió el gobierno el presidente Fernando De la Rúa quien firmó el “Compromiso Federal”, disponiendo que las provincias puedan destinar hasta el 50% del FONAVI para otros fines (Ley 25.325). Esta facultad otorgada a los organismos subnacionales y ante el ahogo económico-financiero tuvo su correlato en procesos de desinversión en viviendas e infraestructuras ante otras prioridades de asistir emergencias provinciales. Observamos así cómo se configuró una dinámica propia de ciudades con políticas neoliberales, transfiriendo gradualmente el suelo y otros bienes comunes a la lógica del mercado. Esta práctica estatal demandó readecuar las normativas institucionales vigentes mediante reformas y construcción de nuevos instrumentos nacionales y provinciales, planes estratégicos urbanos, ordenanzas, leyes y otros. En esta línea, en el año 2002 se incorporó el “desalojo express”, violando las obligaciones establecidas por el Estado ante el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales (ley 26.589, art. 6), esto es, la posibilidad de un “desalojo” preventivo antes de que se terminara el procesamiento judicial y que implicaba la restitución al supuesto propietario.

También en el año 2002 las provincias acordaron que constituirían ingresos de *libre disponibilidad* para las jurisdicciones partícipes. Esto produjo un fuerte desguace y proceso de desinversión en obras públicas y de vivienda por parte de las mayorías de las provincias, a lo que Tierra del Fuego no estuvo ajena. El Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) drásticamente desfinanció las construcciones y la entrega de viviendas “llave en mano”. Las variaciones de cobertura y entrega efectiva de las viviendas estuvieron influenciadas por los diferentes contextos políticos-institucionales que mencionamos al inicio de este capítulo. El período neoliberal de los noventa hasta la

crisis del año 2001, sin dudas, fue uno de los períodos más regresivos y de desinversión estatal.

Un informe del colegio de arquitectos de la provincia señaló que en el 2002 no se construyó ninguna vivienda desde el IPV. Por otra parte, el crecimiento poblacional marcaba nuevos e importantes ciclos migratorios hacia la isla, situación que, entre otros factores, derivó en la crisis y la declaración de emergencia habitacional-urbana a mediados del año 2000.

2.3.1 El Plan Estratégico Territorial (2003-2013) y el Plan de Desarrollo Urbano

En el año 2003, el intendente local presentó públicamente diferentes instrumentos marco de la política habitacional-urbana comprendida en el Plan Estratégico Territorial y específicamente en el *Plan Desarrollo Urbano (PDU)*. Si bien se sustentaron en procesos de consulta y participación de diferentes sectores y actores institucionales sociales y urbanos, se basaron en lógicas de producción y gestión de ciudad de característica neoliberal. Los procesos de consulta y participación de diferentes actores sociales de la ciudad fueron de esta manera un maquillaje instrumental para legitimar el perfil de ciudad ya acordado entre la clase política-económica.

A continuación desarrollaremos algunas de las principales definiciones y herramientas que consolidaron desde el Estado local en connivencia con el Estado provincial esta lógica de producción de ciudad. Desde mediados de la década de 1990, la política urbana de la ciudad sufrió profundas transformaciones socio-espaciales y consecuencias de daño irreversibles al priorizar el desarrollo económico turístico local en detrimento del acceso al suelo urbano de los sectores populares.

Algunos componentes principales de transición política-institucional sobre las transformaciones de la ciudad fueron llevados a cabo por ordenanzas o decretos municipales. Las principales medidas fueron:

- *Decreto Municipal 1658/99*: cierre del registro de predios fiscales para viviendas unifamiliares y prioridad para emprendimientos turísticos-hoteleros.
- *Ordenanza 2025/99*: establece pautas para el manejo de tierras fiscales dentro del ejido urbano de la ciudad de Ushuaia y sus consecuentes modificatorias.
- *Entrega de 60 hectáreas de bosques lindantes con el parque nacional Lapataia*, cercano a la Ciudad de Ushuaia y uno de los atractivos turísticos, a la Empresa Tranex. Emprendimiento turístico “Tren del Fin del Mundo” en concesión por 90 años sin mediar pago alguno.
- *Ordenanza 2025/99*: y sus modificatorias, establece en su Art.18 que las personas que podrán ser beneficiarios en la venta de predios municipales deben entre otros requisitos tener “dos años o mas de residencia en la ciudad al momento de su adjudicación”.
- *Ordenanza 3085/06*: programa municipal de creación de suelo urbano y su consecuente urbanización del Valle de Andorra, afectando 64 hectáreas periféricas de la ciudad que se encontraban subocupadas. Estimando, según informe oficial, solución habitacional a mil familias.
- *Ordenanza 3131/06*: programa de “Evaluación de la demanda habitacional” que crea un Registro de la Demanda Habitacional en la ciudad de Ushuaia.
- *Decreto municipal 624/06*: afecta tierras para su uso en forma temporal para la reubicación y traslado de algunos asentamientos en virtud de la emergencia

habitacional, establece el uso en forma temporal. Andorra. En este sentido, se modifica y amplía del ejido urbano y se traspasan las tierras cedidas para pastoreo de animales a familias de antiguos pobladores dentro del ejido urbano, posibilitando la especulación inmobiliaria. Por ejemplo, Pastoriza, Pretto, Fadul, entre otros.

Ordenanza 3178/06: establece sistemas de acceso a la vivienda por *Autogestión colectiva* o *Acceso individual*. Para esta última opción establece una *metodología de clasificación*: a) en relación con su vinculación con el territorio, b) en relación con su antigüedad de solicitud en el IPV y/o en el municipio, c) en relación con su “conducta cívica” (este aspecto aludía directamente a los ocupantes de los asentamientos que eran penalizados por su condición).

Las transformaciones socio-territoriales consecuentes con estas ordenanzas tuvieron como correlato una ciudad aún más fragmentada y con más profundas jerarquías urbanas. Se expandió de norte a sur con prevalencia de barrios privados y nuevas conformaciones urbanas de villas hoteleras, localizados en zonas de alta valorización paisajística, lindantes con el canal de Beagle; entre ellos se puede mencionar los barrios El Mirador del Beagle, Altos del Mirador, Bahía Cauquén, Casas del Sur, Club de Campo, Del Tolkeyen, Los Ñires, Mirador del Fernández.

Complementariamente, se daban de manera incipiente procesos de informalidad y periferización de la ciudad. Dan cuenta de ello los barrios informales existentes antes de declararse la crisis habitacional: Barrio Colombo, La Bombonera, Felipe Varela, Isla Año Nuevo y un sector del Bella Vista.

Desde el año 2003, con la asunción a nivel nacional del presidente Néstor Kirchner, se realizó el traspaso de los programas que pertenecían al Ministerio de Desarrollo Social a la dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Se creó en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal el *Plan Federal de Vivienda* mediante un conjunto de programas federales (Decreto 1142/03).

En 2004 se inició una nueva etapa de acción pública en viviendas, impulsada desde la nueva gestión estatal. Se priorizó la reactivación y movilización de la actividad económica-productiva a través del sector de la construcción y la generación de empleo formal impulsada por *programas federales* en coordinación con los institutos provinciales de viviendas y/o los municipios. A continuación presentamos algunas definiciones relevantes de inversión pública que impactaron notablemente en la política local y provincial.

En el mismo año se creó por decreto 835/04 del Poder Ejecutivo Nacional el registro denominado “Banco Social de Tierras” en el ámbito de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, programa que en los años noventa se conocía como “Programa Arraigo”.

En 2006 se modificó la ley 24.464 estableciendo un cupo del 5% en cada uno de los planes FONAVI para destinar a las personas que sufren algún tipo de discapacidad. Durante 2008, por decreto 341/08, se transfiere la Comisión Nacional de Tierra para el hábitat social “Padre Carlos Mujica” a la órbita de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

Si bien a escala nacional se observaban transformaciones significativas con relación a las políticas habitacionales y urbanas, en Tierra del Fuego y particularmente en Ushuaia a partir del año 2005 y ante el fenómeno de numerosas ocupaciones colectivas de tierras

públicas, la política local hacia los nuevos asentamientos se caracterizó por una fuerte intervención represiva, con prácticas de desalojos forzosos y violentos.

Durante el año 2005, el gobernador Jorge Colazo firmó un cupo de 5.000 viviendas para Tierra del Fuego en el marco del lanzamiento del *Plan Federal Plurianual* de construcción de viviendas; como contrapartida, las provincias debían garantizar la disponibilidad de suelo urbano, requisito que se convirtió en uno de los obstáculos principales a la gestión e implementación inmediata del acuerdo con el gobierno nacional.

Simultáneamente, la administración política municipal a cargo del MOPOF, ante el avance de las ocupaciones de las tierras fiscales, contrató los servicios de la cooperativa Magi Mar como *fuerza de choque* hacia los nuevos barrios conformados. La cooperativa implementó prácticas para su desarme, entre hostigamientos, persecución e incendios de casillas, indicadores que dan cuenta de la profundización de la violencia política-institucional.

A mediados del año 2007, en un escenario de marcada conflictividad social, ante el resurgimiento de actores sociales urbanos presentes en el Foro Social Urbano (FSU) que reclamaban e instalaron en la agenda pública el acceso al suelo urbano, se reconoció y declaró por ley (746) la emergencia habitacional urbana que analizaremos seguidamente.

2.3.2 La declaración de la “emergencia habitacional-urbana y ambiental”

El 12 de julio de 2007, los legisladores fueguinos sancionaron, por el término de un año, la ley 746 que declaraba la “emergencia habitacional y urbana ambiental”. La iniciativa surgió en un contexto de alta conflictividad social, con prácticas colectivas de tomas y ocupación de tierras fiscales, reiteradas movilizaciones, presencia pública y protestas con cortes de ruta o calles por parte de las organizaciones barriales y de inquilinos. Estas propuestas fueron expresadas desde una organización y articulación de gran alcance: el Foro Social Urbano (FSU). Sus acciones colectivas y de resistencia colocaron en la agenda pública la necesidad de redistribución de la tierra y el reconocimiento de la crisis y de los derechos.

La iniciativa de ley provincial surgió del consenso de dos proyectos presentados ante la legislatura: uno de ellos producto de las discusiones y propuestas trabajadas en asambleas y jornadas por el FSU, y otro que se sumó más tarde desde el bloque unipersonal 26 de Noviembre a cargo de la legisladora provincial Norma Martínez. Por tanto, el debate sobre la “emergencia” se circunscribió a la necesidad de protección y defensa de los derechos humanos elementales y a una autocrítica del rol del Estado en torno a las políticas públicas, pudiendo repararlas con acciones positivas de inversión, planificación y distribución de la tierra.

A continuación destacamos los contenidos que refieren el objeto de la ley, basados en un paradigma donde se brinden soluciones dentro de un consenso progresivo orientado a la protección de los derechos humanos.

El objeto de la misma es consensuar, obtener y aplicar soluciones eficaces, oportunas y progresivas frente a la crisis declarada, que concilien los parámetros del derecho a la vida, la dignidad, el desarrollo humano y el acceso a la vivienda, la tutela de situaciones críticas en estado de vulnerabilidad social, el urbanismo y las normas técnico-ambientales de conformidad con la Constitución Nacional, los tratados internacionales con jerarquías constitucional sobre DDHH, la Constitución Provincial, las Cartas orgánicas municipales. (Ley 746, art. 1)

Analizamos que los contenidos y objetivos sobre los que versó la iniciativa de ley tuvieron una perspectiva amplia e integral de la vivienda, enmarcada en parámetros internacionales de derechos humanos expresados en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Esto se argumentó a partir de testimonios de los legisladores al momento del debate sobre la ley⁴⁴. Algunos de los puntos centrales de discusión estuvieron vinculados con un nuevo sentido del concepto de “emergencia”, ajenos a los planteados en el contexto neoliberal de ajuste de los años noventa. En palabras de un legislador entrevistado, quien aludía al sentido sustantivo asignado al concepto de emergencia,

...desde hace un tiempo en Argentina las emergencias tuvieron que ver con restricción de derechos sociales, se revierte este concepto de emergencia, pensada como razón de Estado en que el Estado se salvaba y solamente a sí mismo, y comienza a pensarse la emergencia en términos de derechos humanos elementales. Lo que hay que hacer en una situación crítica es optar y tener preferencia inmediata por aquellos sectores que atraviesan necesidades sumamente postergadas. La emergencia no es del Estado, sino de los que tienen

⁴⁴ Boletín Oficial de Sesión. Versión taquigráfica, Asunto 135/07, Legislatura Provincial de Tierra del Fuego. Consulta realizada a personal de la Dirección Taquigráfica, febrero de 2013.

necesidades. (Ex legislador Manuel Rimbault -Encuentro Popular [EP].Año 2013)

La iniciativa de ley expresó un fuerte discurso antineoliberal, defendiendo principios centrales de la gestión pública, optando preferentemente por aquellos sectores que atravesaban necesidades sumamente postergadas. Según lo relatado por uno de los legisladores que participó activamente de su debate y aprobación por parte de la legislatura provincial, reconstruimos el siguiente testimonio:

Esta ley puso en discusión la emergencia no con el criterio tradicional, sino la emergencia que están padeciendo muchos ciudadanos de Tierra del Fuego, fruto de la irresponsabilidad y la desidia de políticas públicas por parte del Estado. Por eso, esta ley invierte la discusión y establece que frente a la necesidad de un sector más importante de nuestro pueblo, el Estado tiene que ponerse a la cabeza de asumir qué herramientas son las que tienen que empezar a darse para paliar y comenzar a cambiar esta realidad. (Ex Legislador Manuel Rimbault.2013)

En este mismo sentido, el FSU planteó su perspectiva con respecto a la emergencia señalando que “es la ausencia del Estado que a consecuencia de su corrimiento para el mercado generó condiciones de pobreza y exclusión”. El FSU denunció y visibilizó las consecuencias irreversibles de desigualdad, exclusión y pobreza estructural de la población como consecuencia del debilitamiento estatal traducido en desinversión, privatización y sometimiento al mercado.

En este contexto, a fines del año 2007 se produjo una segunda vuelta de elecciones a gobernador de la provincia, resultando electa por una amplia mayoría la candidata del partido del ARI⁴⁵, cuyo acompañante de fórmula fue Carlos Bassanetti. El vicegobernador, meses más tarde, presentó su renuncia al cargo. En su reemplazo ocupó inmediatamente la Presidencia de la legislatura provincial Manuel Raimbault, quien contaba con una reconocida trayectoria y militancia en derechos humanos y en el FSU, puesto que realizó servicios de asesoramiento jurídico-legal a numerosos barrios procedentes de ocupaciones.

Se inauguró así un nuevo contexto político con una reapertura de diálogo entre el Estado y las organizaciones sociales urbanas. El debate sobre las políticas públicas en el marco de la ley de emergencia abordó la necesidad de construcción de políticas habitacionales-urbanas desde el consenso y la gestión participativa de una mesa multisectorial. En este escenario político, se convocó y conformó la *Mesa Interinstitucional* (reconocida por la Ley Provincial 746, art. 2 y art. 3).

La mesa tendrá como misión estudiar y proponer las políticas tendientes a cubrir las necesidades de soluciones habitacionales y/o servicios a corto y mediano plazo, así como articular los mecanismos que resulten necesarios para alcanzar los objetivos establecidos por el artículo 1 de la presente. (Ley Provincial 746, art.4)

La mesa institucional se sostuvo principalmente desde un fuerte compromiso de las organizaciones barriales que confluían en el FSU, conjuntamente con el apoyo y

⁴⁵ Fabiana Ríos (ARI) se impuso por el sistema de ballottage, en segunda vuelta, a la fórmula del Frente para la Victoria (FPV) integrada por Hugo Coccaro y Rossana Bertone.

compromiso militante de algunos legisladores. En este marco, los principales logros políticos alcanzados fueron:

- Reconocimiento de los domicilios de los habitantes en los asentamientos por parte del Registro Civil de la provincia. Esta situación, paradójicamente, visibilizó domicilios ocultos mostrando situaciones de discriminación y estigmatización en ámbitos laborales, de salud y de educación, por lo que muchas veces llevó a registrar sus domicilios en casas de familiares y/o amigos que vivían en barrios “formales” (Estrategias de ocultamiento).
- Formalización de actas acuerdos con entes provinciales (Energía, Agua y obras sanitarias, Vialidad provincial, entre otros) para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad (accesos a servicios comunitarios de luz eléctrica, agua comunitaria, apertura y mantenimiento de caminos y accesos prioritarios ante nevadas, situaciones de incendios, ingresos de ambulancias, bomberos, entre otros).
- Se avanzó incipientemente con los proyectos de urbanización barrial. Por ejemplo, realización de trabajo comunitario para la construcción o adecuación de los centros culturales y comunitarios, de equipamientos recreativos, plazoletas, puestos sanitarios, entre otros.
- Se suspendieron de manera gradual y transitoria los desalojos administrativos, y se fortalecieron paralelamente los sistemas de guardias y resistencias colectivas frente a presencia o amenazas de desalojos de las cuadrillas de la cooperativa Magi-Mar conjuntamente con la presencia de la policía provincial.
- Reconocimiento bajo ordenanza municipal de la mesa interinstitucional en el ámbito de los tres municipios locales (Ushuaia, Tolhuin y Río Grande), tanto la

declaración de emergencia como la conformación de la mesa institucional respectiva, aunque esta instancia se fue debilitando con el transcurrir del tiempo.

Frente a una gestión desgastada y fuertemente cuestionada por diferentes sectores locales y ante hechos públicos de corrupción, el Movimiento Popular Fueguino perdió las elecciones tanto en el municipio como en la provincia. A partir de diciembre del año 2007 asumió la gestión local un ex concejal del radicalismo. Como señalamos anteriormente, en el ámbito provincial se proclamó ganadora la fórmula del ARI, que a partir del año 2009, ante diferencias políticas-ideológicas intrapartidarias, conformó el partido provincial PSP (Partido Social Patagónico).

2.4 La gestión radical, primer período 2007-2011

El intendente Federico Sciurano del Partido Radical asumió su mandato en diciembre de 2007. Anteriormente desempeñaba funciones bajo el cargo de concejal representando el mencionado bloque. Desde esta instancia participó de múltiples debates suscitados en el marco de la Declaración de la Emergencia Habitacional-Urbana y expresó la aprobación y legitimidad política de la mayoría de las ordenanzas e instrumentos institucionalizados durante el período a cargo de Jorge Garramuño. Entre las principales medidas que caracterizaron y perfilan su gestión podemos señalar las siguientes:

- El municipio de Ushuaia se incorporó al *Consejo de Alcaldes de la Comunidad Europea*, en contracara a los procesos de avance en cooperación e integración regional latinoamericana.
- Priorizó y consolidó como proyecto urbanístico el *Programa de saneamiento, ordenamiento y recuperación urbana del Valle de Andorra*, estipulado por Ordenanza 3085/06 durante la gestión anterior del mopofismo.

- *Ordenanza 3482/09*. Contempló la subasta pública de bienes de dominio municipal para la creación del *Fondo de capital social para la Demanda Habitacional* para instalación de servicios esenciales (redes cloacales, caminos, luz, etc.) en el valle de Andorra.
- Argumentando un paradigma de “seguridad urbana”, renovó y reforzó los servicios de “vigilancia” por parte de la cooperativa Magi-Mar. De este modo, consolidó una política restrictiva y discriminatoria hacia los sectores populares que residen en los asentamientos de zonas de montaña, ampliando también esta “vigilancia privada” en zonas de terrenos fiscales. La municipalidad sostiene un contrato para dicho servicio, lo que representa una erosión económica de 40 millones anuales, el cual consiste en la instalación de garitas al ingreso de los asentamientos, prohibiendo el ingreso de materiales de construcción para revestir las viviendas, ampliarlas y/o la ocupación del predio por nuevas familias.
- Instaló institucionalmente campañas públicas promoviendo *denuncias* ante organismos como la Defensa Civil municipal cuando hubiese sospechas de “usurpaciones”, como una práctica de “buen vecino”. Esta política impactó con secuelas irreversibles dañando la sociabilidad centrada en la amenaza/peligrosidad/criminalidad del otro amenazante.
- Avanzó en la negociación y transferencia de tierras municipales por medio de convenios con los sindicatos y organizaciones intermedias de carácter ambiental y/o deportivo, lo que tuvo su correlato en el aumento de sus capacidades de incidencia/gobernabilidad ante conflictos sectoriales sumados al interés de acumulación política partidaria (cooptación de dirigentes sindicales como punteros políticos). Debilitamiento de la Organización de Inquilinos mediante la

entrega de tierras a los sindicatos y organizaciones a través de convenios de gestión colectiva: Urbanización Barrancas del Río Pipo, SUTEF, SAT, Sindicatos de Judiciales, ATE, SUOEM, UOCRA, entre otros.

- Priorizó entre los principales proyectos urbanísticos las zonas de Andorra y los Alakalufes II que brindarían soluciones habitacionales para 4.200 familias, las cuales fueron favorecidas desde criterios arbitrarios, en su mayoría desde una afiliación y pertenencia estrictamente sindical.

Estas medidas fueron acompañadas de un discurso centralizado en la confrontación entre sectores sociales (“usurpadores” versus “ciudadanos fueguinos que esperan”). Observaremos así marcados procesos de estigmatización y criminalización de los sectores más vulnerables. Algunos mecanismos que referencia esta situación fueron la instrumentación de la consulta popular para pago de canon ambiental por intrusamiento de espacios públicos, la institucionalidad de realizar denuncias ante sospechas de “usurpaciones” de espacios públicos ante la Defensa Civil municipal, entre otras medidas.

Algunas de ellas se vinculan directamente a prácticas de *marketing urbano* como la organización de eventos de características internacionales, entre ellos, Disney en el Fin del Mundo y la construcción de *Nave Tierra*, una experiencia de fuerte repercusión mediática de vivienda autosustentable. Por otra parte, su gestión profundizó aquellas intervenciones que ya venían siendo implementadas desde la anterior administración política, por ejemplo, el Festival Internacional de Música Clásica en el Fin del Mundo.

La *participación ciudadana* mediante las instancias de consulta fue otro de los componentes que se combinaron con las intervenciones de “maquillaje urbano”. A los afectos de legitimar las intervenciones habitacionales-urbanas en la ciudad por parte de un sector de la “ciudadanía fueguina”, la gestión radical desarrolló dos instancias de consulta.

En el año 2008 se llevó a cabo la primera consulta popular en la historia de Tierra del Fuego. En dicha oportunidad se consultó a la población de Ushuaia si aceptaban o no el proyecto que habilitaba al municipio a vender 8 hectáreas de tierras fiscales de alto valor inmobiliario, con el fin de crear el Fondo de Capital Social para la demanda habitacional, con lo cual se podría urbanizar 64 hectáreas del Valle de Andorra. Esta superficie a subastar correspondía a tierras que el municipio había recuperado debido a que las empresas a las que se le habían adjudicado dichos predios no los habían utilizado según lo convenido. Datos consultados en periódicos locales de la fecha mencionaron:

La elección tuvo un total de 5.453 electores (un 11,24% del Padrón Electoral Municipal). Es dable destacar que según fuentes de miembros del Ministerio del Interior, en Argentina, generalmente las consultas no vinculantes suelen tener una participación de entre el 2% y el 5% del padrón electoral. Por lo cual el número de electores que participaron de la consulta en Ushuaia constituyó un récord de participación a nivel nacional. El 72,11% de los electores se volcó en favor del “sí”, logrando 3.932 votos afirmativos. A raíz de este instrumento, se aprobó la Ordenanza Municipal N° 3482 por medio de la cual se creó el Fondo de Capital Social para la demanda habitacional, que tiene carácter de afectación específica a procesos de urbanización y consolidación urbana del

Valle de Andorra, entre otros. Esta herramienta permitió al Municipio obtener casi 30 millones de pesos en recursos para destinarlo a la creación de suelo urbano.

Asimismo, el 1º de junio del año 2009 se llevó a cabo una audiencia pública a fin de poner en consideración de la comunidad el proyecto de urbanización propuesto para las 64 hectáreas del Valle de Andorra. Luego de manifestarse la población y el Concejo Deliberante, se realizaron modificaciones, adecuando el proyecto a las sugerencias vertidas en la mencionada audiencia.

Otra de las experiencias de *consulta popular y mayor polémica institucional* se dio ante la consulta por el cobro de un “canon ambiental” de uso por intrusamiento de espacios públicos. Esta iniciativa del Ejecutivo provincial se realizó en octubre de 2009 y participaron de manera directa 2.111 personas, quienes emitieron el voto afirmativo a una consulta de tipo polémico, confrontativo y discriminatorio. La propuesta consistía en apoyar el cobro de un “canon ambiental de uso” para aquellas familias que estén “intrusando” espacios públicos, canon que correspondía al 50% del valor de un litro de nafta súper, es decir, 1,30 pesos. El intendente sostenía que el 80% de las familias ocupantes podrían afrontar este canon y que el 20% requería de una asistencia estatal, y argumentaba que estaba dirigido a recuperar los sectores impactados.

Sin dudas esta consulta reforzó y profundizó prácticas de violencia institucional y políticas de seguridad por parte del mismo Estado, traducidas en las siguientes iniciativas: ampliación de dispositivos de vigilancia, amenazas y denuncias de los vecinos para desarmes, desalojos forzosos, cercados y alambrados de los barrios altos,

vigilancia con cámaras, entre otros dispositivos legitimados desde una cierta institucionalidad.

Dos de los senadores nacionales por Tierra del Fuego (2008-2013) realizaron una presentación denunciando como “discriminatorias” dichas medidas ante organismos del Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI). Este organismo solicitó mediante dictamen suspender dicha iniciativa de consulta hasta recepcionar un informe final de la situación. Por otra parte, concejales locales (FPV) promovieron el debate y la modificación de dichas normativas ampliando su valor y sujetos destinatarios. En este caso, las propuestas de modificación se relacionaron con:

- Sancionar a aquellas familias que cuenten con propiedad dentro del ejido municipal y se encuentren ocupando predios públicos-fiscales.
- Exceptuar a las familias que tienen ese predio como única vivienda familiar.
- Ampliar a las empresas industriales del sector costero ubicadas en la costa marítima del canal de Beagle, argumentando que rellenaron de 3.000 a 4.000 metros cuadrados., hacia la costa.
- Elevar el valor de la multa a cinco litros de nafta súper, es decir, aumentar de 1,30 pesos a 13 pesos, respectivamente.

Finalmente la ordenanza pasó a archivo sin aprobación por el concejo deliberante.

Desde el ámbito provincial, la política habitacional-urbana conducida por la gobernadora Fabiana Ríos tuvo un papel ambiguo y sesgado de contradicciones. Esto se analiza dado que, por una parte, la policía provincial participaba junto a Magi-Mar en los procesos de desalojos; pero, por otra, decidió avanzar con el diseño y formulación de

un proyecto de infraestructura sanitario en los barrios altos, política interconectada al “Plan rector de agua y cloacas”. Esta iniciativa se realizó mediante la ONG Ingeniería sin Fronteras, y a su vez reconocía las experiencias de autogestión de hábitat popular suscribiendo un convenio marco con MOI-CTA y el FSU. Esta última se complementó con instrumentos legislativos para la afectación y entrega de tierras pertenecientes al IPV a dos experiencias de autogestión iniciadas en el marco del mencionado convenio. Otra de las intervenciones relevantes fue la expropiación y entrega de tierras a familias productoras de la margen sur, de la ciudad de Río Grande (Ley 847). Esta iniciativa de ley previó incorporar “como reserva por lo menos el 10% de las parcelas remanentes que pudieran resultar del proceso a experiencias de producción social de hábitat popular, las cuales podrán ser implementadas mediante políticas de autogestión y cooperativismo” (art. 7).

2.5 Primeros pasos al reconocimiento estatal de prácticas de autogestión

A mediados de 2009, en un contexto de reapertura de diálogo entre las organizaciones sociales y el Poder Ejecutivo provincial, facilitado por una nueva coyuntura electoral que implicó la renovación de legisladores nacionales, se suscribió el convenio N° 13.816 entre el Poder Ejecutivo Provincial, el Poder Ejecutivo Municipal y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y el Foro Social Urbano (FSU), siendo ratificado por el decreto 1298/2009 y registrado en la municipalidad de Ushuaia bajo el número 4809/09.

El encuentro se coordinó y facilitó desde referentes de la CTA y un diputado nacional de TDF, candidato a la reelección en el marco del Partido Social Patagónico (PSP, ex ARI). Este acuerdo posibilitó el avance de las experiencias autogestionarias

comprendidas por los barrios: a) Asentamiento la Bolsita, destinado a 60 familias aproximadamente, estaban organizados por la Cooperativa de Vivienda Los Balcones del Beagle; b) Cooperativa Desde Cero, conformada por inquilinos y personas que vivían en asentamientos, experiencia colectiva que profundizaremos en el capítulo IV, dado que es uno de los casos de estudio seleccionado para esta investigación; c) más tarde, se conformó la Cooperativa Nuestro Techo, integrada por 40 familias quienes en parte habitan el asentamiento 10 de Febrero y otras familias se encontraban en condición de inquilinos.

2.6 La “eterna” prolongación de la emergencia

Si bien en el primer año de implementación la ley 746 se logró materializar de manera importante la ampliación de derechos sociales básicos, su principal propósito quedó al margen de la agenda política. Las discusiones de coyuntura imposibilitaron profundizar hacia un nuevo paradigma integral de políticas urbanas y de hábitat, aunque un grupo de legisladores en ese período (2007-2011) desarrollaron propuestas legislativas de reforma en este sentido. A partir de consultas y entrevistas realizadas en la legislatura provincial, mencionaremos a continuación algunas de ellas:

- Propuestas de modificación de la Ley N° 19 que crea el IPV, para el reconocimiento de nuevas operatorias especiales, por ejemplo, incluir préstamos para la autoconstrucción bajo modalidades individuales y colectivas.
- Creación del *Banco de Tierras e Inmuebles Fiscales*.
- Creación de un fondo especial para la *producción de suelo urbano*.
- Creación de un fondo especial permanente para la producción social del hábitat popular.

- Implementación de préstamos hipotecarios flexibles, con tasa subsidiada a través del Banco de Tierra del Fuego.
- Propuesta de reforma tarifaria (incrementando, entre otros componentes, el impuesto inmobiliario rural).

En el mes de agosto de 2008, transitado más de un año de la emergencia, se declaró la prórroga de la mencionada norma mediante una nueva iniciativa de ley provincial (766), que tenía como objetivo relevante suspender los desalojos por procesos administrativos o judiciales que se encontraran en trámite, aunque su avance principal se relacionó con la creación de un *fondo específico urbano*. La normativa señaló en su artículo primero lo siguiente:

Declárase la Emergencia Urbano-ambiental en todo el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, desde la fecha de sanción de la presente y por el plazo de un (1) año. En mérito a ello se suspenden los desalojos respecto de procesos administrativos y judiciales en trámite, únicamente de aquellas personas en estado de vulnerabilidad socio económico-habitacional que se encuentren, al momento de la vigencia de la presente, ocupando predios habitacionales.

Un aspecto innovador fue incorporar el componente presupuestario ya que creó un *fondo específico* (art. 4) para la creación de suelo urbano, producto de un porcentaje del incremento tarifario en rentas provinciales. La recaudación anual fue de aproximadamente 20 millones de pesos. Por otra parte, creó una comisión de planificación, ejecución y seguimiento conformada por órganos estatales y la

participación de las organizaciones sociales-urbanas (art. 3), que citamos a continuación:

Créase una Comisión de Planificación, Ejecución y Seguimiento que estará conformada, con carácter obligatorio, por el titular del Poder Ejecutivo Provincial y los titulares de los Departamentos Ejecutivos Municipales de las ciudades de Ushuaia, Río Grande y Comuna de Tolhuin, quienes tendrán como atribución y competencia establecer las prioridades de intervención e inversión, dentro de las posibilidades técnicas y presupuestarias de cada institución, para la producción de suelo urbano, por simple mayoría de votos y conforme al reglamento interno que se dicte. Deberán presentar a la Legislatura Provincial informe trimestral pormenorizado de los avances, cantidad de soluciones otorgadas y ejecución del fondo específico creado por el art. 4 de la presente, a través de la Comisión Permanente de Asesoramiento n. 3: Obra Pública. Servicios Públicos. Transportes. Comunicaciones. Agricultura y Ganadería. Industria. Comercio. Recursos Naturales (Pesca, Bosques, Minería, Aguas, Flora y Fauna). Turismo. Energía y Combustibles.

Frente a fuertes enfrentamientos y cuestionamientos políticos respecto al destino y usos de los fondos, en el mes de noviembre de 2009 la legislatura tomó la decisión de desafectar los fondos asignados. Una nueva prórroga se definió desde la legislatura provincial mediante la Ley 789, la cual tuvo un proceso regresivo porque eliminó el fondo creado con la anterior ley. Al siguiente año se prorrogó nuevamente por la Ley 864, cuyo contenido se centró básicamente en continuar la declaración de “emergencia habitacional-urbana” y en suspender los desalojos.

Las discusiones del cuerpo legislativo provincial no trascendieron de centrarse en cuestiones de coyuntura. Si bien se elaboraron propuestas estratégicas para un abordaje integral y estructural de la problemática habitacional-urbana a mediano y largo plazo, todas ellas pasaron a “archivo” ante la transición y recambio político institucional inaugurado entre los años 2012-2015, donde los nuevos legisladores electos en su gran mayoría correspondían a un perfil político de carácter conservador-liberal. (MOPOF-UCR-PFF).

Las discusiones del cuerpo legislativo provincial no trascendieron de centrarse en cuestiones de coyuntura. Si bien se elaboraron propuestas estratégicas para un abordaje integral y estructural de la problemática habitacional –urbana a mediano y largo plazo, todas ellas pasaron a “archivo” ante la transición y recambio político institucional inaugurado entre los años 2012- 2015, donde los nuevos legisladores electos en su gran mayoría correspondían a un perfil político de carácter conservador- liberal. (MOPOF-UCR- PFF).

Resaltamos que otro de los componentes centrales, relacionados con el abordaje integral de la problemática habitacional-urbana, es la ausencia de una comisión específica a nivel parlamentario, es decir un grupo de trabajo abocado en Políticas de Hábitat y/o desarrollo urbano. Los temas son generalmente debatidos desde la Comisión N° 5,⁴⁶ que comprenden otras temáticas relevantes como salud, niñez, asistencia y previsión social. De tal manera, algunas propuestas mas recientes vinculados con la agenda parlamentaria provincial, datan de la aprobación de nueva prórroga para la emergencia habitacional por el período 2013-2015. (Ley 942/13). Una propuesta, aún en debate de creación de

⁴⁶ Quienes integran la Comisión N° 5 de Acción Social. Familia y Minoridad. Salud Pública. Deportes y Recreación. Vivienda. Tierras Fiscales. Asistencia, Previsión Social y Trabajo Ver : <http://www.legistdf.gov.ar/lalegislatura/comisiones/>

un Fideicomiso para la producción de suelo urbano y viviendas.⁴⁷ Otra de las iniciativas de ley es el proyecto de “Producción social autogestionaria de Hábitat Popular”, impulsada desde las cooperativas MOI-CTA. En este último período, cobro centralidad por parte del cuerpo legislativo, la ley 827 que avaló la creación del fondo del *Fideicomiso Austral*.⁴⁸ Esta importante herramienta financiera y de gestión, como explicaremos seguidamente, fue acordada y reactivada a partir de acuerdos políticos – institucionales entre representantes legislativos y funcionarios de la cartera nacional.

Como ya mencionamos, la incidencia de la problemática fueguina habitacional-urbana en el ámbito del parlamento nacional cobró una repercusión mayor, aunque de manera incipiente, mediante dos iniciativas promovidas desde sus representantes senadores nacionales: a) la creación de un *Fideicomiso Austral*⁴⁹ destinado básicamente a resolver los serios problemas de infraestructura urbana (sanitaria, portuaria, de infraestructura energética, vial, hospitalaria, eléctrica, entre otros), ratificado por ley provincial 827 a fines de octubre de 2010; y b) la institucionalización del colectivo de *Habitar Argentina (HA)*, *Iniciativa multisectorial por el Derecho a la Tierra, a la Vivienda y al Hábitat*⁵⁰, que conjuntamente con otros pares legislativos pertenecientes a diferentes sectores políticos-partidarios, organizaciones académicas, organizaciones sociales urbanas y campesinas, instituciones, entre otros, impulsaron un conjunto de iniciativas relacionadas con reformas y creación de instrumentos normativos y de políticas públicas

⁴⁷ La creación de un Fideicomiso fue presentado por el legislador Eduardo Barrientos del bloque justicialista. Ver nota periodística en <http://www.sur54.com.ar/viviendas-por-fideicomisos-hay-tierra-y-hay-plata-afirm-barrientos>

⁴⁸ Ver portal de noticias <http://www.sur54.com.ar/una-nueva-historia-para-la-provincia-rios-promulgo-el-fideicomiso-austral>. Fecha 1/11/10- Ushuaia-

⁴⁹ Aprobado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional 2084/2010.

⁵⁰ Habitar Argentina es un colectivo integrado por organizaciones sociales, funcionarios, académicos, legisladores, entre otros sectores campesinos y urbanos que se propuso generar un marco normativo que garantice el derecho al suelo, a la vivienda y al hábitat en el país. Desde el año 2009, se reúnen en el Congreso de la Nación y en diferentes lugares del país.

que garanticen el acceso de la tierra, a la vivienda y al hábitat desde un nuevo paradigma de hábitat y desarrollo territorial rural-urbano integral.

Puntualmente desde el espacio HA se presentaron cinco anteproyectos de ley y un paquete de propuestas vinculadas a la discusión, mediante audiencias públicas, de la reforma del Código Civil y Procesal: a) Regulación de los desalojos; b) Regularización Dominial Urbana (contó por unanimidad con media sanción de la cámara de senadores); c) Ley de ordenamiento y planificación territorial; d) Vivienda y producción social del hábitat; e) Propuesta de ley de regulación de alquileres; y f) Regularización dominial rural. Actualmente se está trabajando en una nueva propuesta de ley nacional vinculada a garantizar acompañamiento técnico-profesional público y gratuito (ATPPG) a las experiencias de PSH.

En el año 2010, se presentaron públicamente los lineamientos del Plan Estratégico Territorial (PET) a cargo del Ministerio de Planificación Federal. Si bien fue un avance significativo en la perspectiva de políticas públicas, esta propuesta de ley marco no incorporó un conjunto de instrumentos específicos de regulación del mercado de suelo, herramientas que sí contempla la propuesta elaborada por el colectivo Habitar Argentina.

En el año 2011, la relatora especial del Derecho sobre la Vivienda Adecuada en Naciones Unidas, Dra. Raquel Rolnik, visitó Argentina y la ciudad de Ushuaia conjuntamente con otras experiencias sociales-urbanas, indígenas y campesinas. El objetivo fue observar el cumplimiento de los compromisos adquiridos según los nuevos estándares de políticas de vivienda por el Ejecutivo nacional. Esta iniciativa se coordinó

con el apoyo de dos de los senadores nacionales, organizaciones sociales-urbanas de Ushuaia y la red internacional Alianza Internacional de Habitantes (AIH). Las declaraciones realizadas por Rolnik, ante consulta de los medios nacionales, cuestionaron fuertemente las prácticas de desalojos y vigilancia privada por parte del Estado provincial y municipal:

“No conozco otro país donde los jueces ordenen desalojos tan fácilmente, en el marco de medidas cautelares”. Denunció “el desalojo y quema de viviendas de los qom, en Formosa”, “el uso de la fuerza en el parque Indoamericano” o “la acción intimidatoria de grupos de seguridad privada en Ushuaia”. Y señaló a “los políticos que, con cuentagotas, dan uno u otro servicio a los asentamientos a cambio de votos”. Valoró que “desde 2003, el Estado argentino cumple en invertir en vivienda” pero criticó que “el programa se centra en empresas constructoras” más que en la acción de las comunidades involucradas. Según la funcionaria, “la Argentina puede resolver en 10 o 15 años la cuestión de la vivienda”, pero a condición de encarar “un plan nacional de suelo y hábitat”. (Lipcovich, 2011)

El informe final de la relatora también remarcó las prácticas discriminatorias sostenidas desde un discurso arbitrario de la “fueguinidad”.

En paralelo, no se puede dejar de tener en cuenta que la inversión pública entre los años 2003 y 2011 desde el Estado Nacional en términos directos e indirectos, según un informe de la *Comisión Nacional de Tierras para el hábitat social “Padre Carlos Mujica”*, consistieron en 669.800 respuestas habitacionales y 207.000 en ejecución. No obstante, el mercado también expandió su oferta de vivienda, aumentando las

superficies y las unidades construidas, sin duda vinculado al proceso de reactivación económica general. Además, en este período el salario mínimo aumentó en un 1.050% pasando de 250 pesos a 4.400 pesos en 2014⁵¹. Más allá de las mejores perspectivas, continuaron (y continúan) las dificultades para los sectores postergados y medios para acceder a una vivienda, dado que observamos:

- Aumento de la informalidad: las villas crecieron en un 24% y los asentamientos el 16%.
- Aumentaron los precios de los terrenos urbanos (2004-2011): 270% en la región metropolitana; 235% en la zona oeste; 360% en la zona sur; 78% en la zona norte.
- Aumentaron los precios de las viviendas y los alquileres, en estimación del 105% al 120% entre 2004 y 2011.
- Aumento de la incidencia del hábitat en la canasta familiar.⁵²

A fines del año 2011, otra de las medidas relevantes fue la aprobación por Ley 26.737 del “Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales”, limitando a un 15% la propiedad para los extranjeros, la cual permitió al Estado determinar y regular con precisión cuántas tierras rurales existen y cuántas de ellas pueden ser apropiadas por ellos. Según reseñó un informe de resultados, al año 2013 solo un 5,93% de las tierras rurales están en manos de extranjeros (“Ninguna provincia excede el límite de tenencia extranjera de tierras”, 2013).

En 2012, el Poder Ejecutivo Nacional creó por decreto 902/12 el programa *Procrear*, un fondo fiduciario público para otorgar créditos para la construcción de 400.000 viviendas

⁵¹ Equivalentes a 512 dólares, según cotización oficial.

⁵² Informe elaborado por Comisión Nacional de Tierra, Jefatura de Gabinete de Ministros y Presidencia de la Nación, año 2014

nuevas. A partir de 2013 se flexibilizaron las operatorias del programa, incorporando la ampliación, terminación y refacción de viviendas. La implementación en la ciudad de Ushuaia previó la inclusión de 65,5 hectáreas disponibles que pertenecían al Ministerio de Defensa de la Nación, distribuidas de la siguiente manera: 37 hectáreas pertenecen a las tierras emplazadas de la Base Naval Austral; 13 hectáreas del Barrio Monte Gallinero; 9 hectáreas de Los Coreanos; 6,5 hectáreas de Bahía Golondrina de Isla Gran Malvina e Isla Trinidad (“Plan Nacional de Viviendas”, 2012). Esto demuestra que un importante número de hectáreas se incorporaría a la ciudad, pero destinado en particular a sectores medios.

Analizamos que la política habitacional-urbana presenta algunos elementos en común con lo que sucede en Tierra del Fuego, pero también procesos de *rupturas*. Sin dudas el impacto de los programas nacionales (Plan Federal, Techo Digno, Procrear) contribuyó a dinamizar la entrega de viviendas bajo la modalidad “llave en mano” o sistemas de acceso al crédito. Estas operatorias expresaron acelerados procesos de urbanización de la ciudad como las de la zona del Río Pipo I y II, Andorra, Alakalufes II. Se estima que entre 2007 y 2015 se concretaron 10.000 soluciones habitacionales en toda la provincia. La construcción de las viviendas y expansión de los barrios previó incorporar equipamientos sociales como centros educativos, centros de salud, etc. (“Fabiana Ríos, en su último discurso ante la Legislatura”, 2015).

El *fideicomiso austral* fue una herramienta nacional financiera y de gestión que revirtió, al menos de manera incipiente, el déficit en infraestructura de servicios básicos que se encontraba en las tres ciudades de la provincia. La producción y gestión de viviendas por cooperativas es otro de los lineamientos que se tienen en cuenta desde el gobierno

nacional, pues se concretó mediante un acuerdo entre las experiencias locales inscriptas en el MOI-CTA y el IPV la instrumentación del Programa Federal de Integración Socio-comunitaria, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Planificación e Infraestructura de la Nación. En este sentido, el proceso y avance hacia una iniciativa provincial de *ley de producción social autogestionaria de hábitat popular* se presenta innovadora y superadora en concordancia con otras iniciativas como la *Ley de Acceso Justo al Hábitat* de la provincia de Buenos Aires (14.449/12) o la Ley 341 de la CABA.

Algunas de las *continuidades* de la política de hábitat que nos interpelan y preocupan refieren a la profundización de la mercantilización de la tierra y la vivienda y también la ausencia de instrumentos de mayor regulación y control por parte del Estado al mercado inmobiliario (suelo, vivienda y alquileres). Por su parte, se observa el incumplimiento del protocolo para los desalojos y relocalizaciones forzosas de las familias, destacándose también que no existe una mayor tributación a la tierra rural.

Entre las iniciativas provinciales y las del municipio de Ushuaia observamos perspectivas diferentes en cuanto a la política habitacional-urbana puesto que la primera se dirigió, aun de manera ambivalente, a consolidar los procesos de urbanización autogestionaria barrial (inversión en extensión de los servicios sanitarios y electricidad); en contraposición, desde el municipio prevaleció una política expulsiva, criminalizante y estigmatizante hacia los ocupantes de tierras fiscales, reforzada por dispositivos de vigilancia y control para con los barrios informales consolidados.

CAPÍTULO III

Las organizaciones territoriales y el reclamo por el derecho a la tierra, la vivienda y la ciudad

En el desarrollo de este tercer capítulo, analizaremos *los actores sociales urbanos* que participaron en la disputa por el derecho a la tierra, a la vivienda y la ciudad de Ushuaia, considerando que la ciudad se constituye a la vez como producto y como escenario de las relaciones sociales que en ella se desarrollan.

Presentaremos la experiencia del movimiento del Foro Social Urbano (FSU). A nuestro entender, esta organización se constituyó en articuladora y promotora de las reivindicaciones barriales por el derecho a la tierra y a la vivienda con significativos logros. Desde sus orígenes como provincia autónoma, Tierra del Fuego⁵³ se caracterizó en particular por ser un territorio receptor de migrantes internos y de países limítrofes y por tener un importante déficit habitacional, lo cual tiene mucha relación con el surgimiento de reivindicaciones sociales de sus habitantes. Específicamente, a fines del año 2005 se evidenció la crisis urbana en Ushuaia por medio del surgimiento de múltiples ocupaciones de tierras públicas y se pusieron en la agenda pública los procesos de segregación y la conflictividad derivada de ello. Aquí es cuando surge el FSU.

En este contexto, junto al reclamo del FSU, se conformó una nueva organización integrada por habitantes de la provincia denominada *Fueguinos Autoconvocados (FA)*, que adoptará más tarde la figura asociativa de fundación. Su dirigencia estuvo y está

⁵³ Si bien la provincia se denomina Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, vamos a usar de manera abreviada Tierra del Fuego.

liderada por hijos de antiguos pobladores, contando con apoyo del poder político de la isla. Sus integrantes cuestionaron y criminalizaron las prácticas de ocupación de suelo, argumentando su derecho a las tierras desde su *condición de “fueguinos”*, lo que para ellos sólo se aplica a los “nacidos y criados”⁵⁴.

El FSU se conformó por un colectivo de organizaciones que incidió, como luego veremos, en la decisión política de declarar la “Emergencia urbano habitacional y ambiental” en la provincia en el año 2007, situación que se encuentra prorrogada hasta la actualidad (2015)⁵⁵. En simultáneo, establecieron un conjunto de reclamos que se instalaron en la agenda pública y mediática por medio del debate sobre la concentración y redistribución del suelo (urbano, rural y reservas naturales) y la situación de acceso al hábitat de los sectores populares y medios, incluyendo la situación y condiciones de los inquilinos. Esta organización tuvo además una marcada incidencia en la organización y gestión barrial de prácticas relacionadas con procesos de producción social del hábitat (PSH) (Ortiz 2007, Rodríguez 2005), logrando así un reconocimiento como actor relevante en la cuestión (aún incipiente) desde distintas agencias estatales, debido a que el Estado y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) suscribieron un acuerdo institucional apoyando la conformación de organizaciones cooperativas de vivienda y las experiencias de autogestión del hábitat.

Por su parte, las demandas y reclamos de los Fueguinos Autoconvocados instalaron una confrontación y división pública mediática en la ciudad traducido en *fueguinos versus usurpadores*. Desde esta posición lograron la implementación de intervenciones públicas urbanas que provocaron cuestiones discriminatorias para los habitantes que

⁵⁴ Se trata de aquellas generaciones nacidas y criadas en la provincia de Tierra del Fuego.

⁵⁵ Desde el año 2007, la legislatura provincial de Tierra del Fuego prorroga la Ley de Emergencia Urbano Ambiental. Se trata de las leyes 746 (2007), 766 (2008), 789 (2009), 864 (2011) y 942 (2013).

ellos consideraban “recientemente” llegados, junto a procesos que podemos denominar de “criminalización de la pobreza” (Svampa y Pandolfi, 2004). Estas acciones no solo se dieron en el ámbito territorial, sino que se reprodujeron y fomentaron nuevos mecanismos y dispositivos institucionales de violencia y violación de derechos humanos impulsados desde políticas públicas locales. Sin duda, esta fragmentación en grupos sociales antagónicos dañó la sociabilidad, las relaciones vecinales y la convivencia urbana de la ciudad.

A comienzos del año 2009 se observaban procesos de avance, resistencia y organización de los sectores populares por medio de las “tomas” de tierra. Esto sucedió en una coyuntura de transición y cambios de gestión político-gubernamental que posibilitó “una estructura de oportunidades políticas” (Tarrow, 1977) y, de esta forma, iniciaron diversas experiencias autogestionarias de hábitat nucleadas en el FSU, derivando en acuerdos entre organizaciones urbanas y organismos del Estado provincial a fin de bajar el nivel de conflictividad urbana. Se constituyeron así experiencias específicas de PSH que pueden ser organizadas en:

- a) Miembros del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), integrante de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).
- b) Miembros de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), perteneciente luego a la corriente política denominada Movimiento de Integración Latinoamericana de Expresión Social (MILES).
- c) Organizaciones barriales autónomas, es decir, no adheridas a estructuras políticas de mayor alcance.

En este marco, seleccionamos como casos de estudio dos experiencias, una perteneciente al primer grupo y otra al tercero: la Cooperativa Desde Cero (alineada al MOI-CTA) y el Barrio Dos Banderas, Naturaleza Pura. Esta selección se justifica en el objetivo de comparar organizaciones “independientes” (sin alineamiento sociopolítico previo) y otras que tuvieran vínculos con movimientos sociales de amplia trayectoria de lucha en cuestiones urbanas.

Seguidamente reconstruiremos y analizaremos sus trayectorias organizativas, sus estructuras de decisión, sus estilos de dirigencia, así como las modalidades y repertorios de acción colectiva (Tilly, 2008). Por otra parte, también nos interesa comparar sus vinculaciones con el Estado que implicaron formas de institucionalización de procesos de producción social del hábitat.

3.1 El movimiento del Foro Social Urbano ante la crisis habitacional-urbana

3.1.1 Contexto de origen

La etapa fundacional y preorganizativa del FSU surgió a partir de la ocupación por parte de 139 familias de un predio correspondiente a tierras públicas (bosque comunal) ubicado en las zonas de alta montaña, denominado Barrio Escondido. Ante este hecho, el Estado responderá con la amenaza de un desalojo forzoso hacia sus ocupantes.

La presencia territorial en el asentamiento de diferentes organizaciones barriales, sindicatos, profesionales y organismos de derechos humanos confluirán en la decisión de manifestar apoyo y asesoramiento a las familias ocupantes, instancia que influyó más

tarde en la conformación organizativa del FSU. Dirigentes de la CTA entrevistados reconstruyen el proceso de la siguiente manera⁵⁶:

A partir de ese momento se construyó una suerte de espacio del territorio y de la necesidad que se denominó FSU, desde la experiencia fundamentalmente de esos compañeros que estaban asentados y de las distintas organizaciones que luchaban por una vida digna y por la vivienda digna. Básicamente esa conjunción de ideas o de coincidencias hizo que la CTA estuviera comprometida también en ese momento con esa situación. (Entrevista realizada a Diego Crespo, dirigente del FSU y ex secretario adjunto de la CTA, Ushuaia, enero de 2013)

El proceso organizativo del FSU tuvo inicialmente dos componentes centrales: una fuerte base territorial construida desde/con el territorio y otro componente expresado en la “necesidad” de una vivienda por parte de los sectores populares. En este sentido, diversas organizaciones, sindicatos, entre otros, adhirieron su apoyo a tales reivindicaciones desde una perspectiva de derechos humanos. En palabras de una dirigente del FSU:

Lo diferente era la cantidad y diversidad de organizaciones de este movimiento que se empezaba a gestar. Por un lado, el Colegio de Trabajo Social, un organismo que si bien representa un sector de profesionales, que es su trabajo, no siempre lo hace desde una perspectiva política liberadora. Ahí tuvo un rol importante la APDH y la CTA que empezó a retornar a su espacio territorial, que empezamos a ver que había otros derechos, que había otros derechos humanos que había que defender, más allá de lo que todos ellos defendieron en

⁵⁶ Algunos nombres de las personas entrevistadas son reales y otros ficticios, respetando en cada caso su voluntad (o no) de anonimato. Aquellas personas a quienes no pudimos contactar previamente para realizar la consulta fueron registrados con nombres ficticios.

los 80. (Entrevista a Silvia Paredes, ex secretaria general de la CTA, Ushuaia, enero de 2013)

Tal como describen los entrevistados, se hace evidente el apoyo de numerosas organizaciones, no solamente la CTA, sino otras vinculadas a la defensa de los derechos humanos, que se sumaron en apoyo al derecho a la tierra y cuestionando las políticas habitacionales-urbanas vigentes.

Como mencionamos anteriormente, en el mes de noviembre de 2005 se produjo el asentamiento Barrio Escondido⁵⁷, situado en el sector asignado a bosque comunal del ejido urbano (en la cartografía zonificada como sector “K”). Este influyó significativamente en la dinámica, la estructura urbana y la cotidianeidad de la ciudad como en el conjunto de sus instituciones públicas. Dicha práctica colectiva visibilizó y puso en cuestión las condiciones de desigualdad espacial, la falta de acceso al suelo urbano y a la vivienda, así como la imposibilidad de las familias de sostener los costos de un alquiler en una relación altamente desfavorable en relación con los ingresos. Esto instaló necesariamente un debate en la agenda pública sobre la problemática de concentración de la tierra y la necesidad acuciante de intervenciones de mejoramiento de las condiciones urbanas de los sectores populares por parte del Estado.

⁵⁷ La denominación “El Escondido”, según relatan sus pobladores, tiene dos interpretaciones: la primera está asociada a que sus habitantes a partir de la ocupación visibilizaron la problemática habitacional “escondida” hasta ese momento acerca de la imposibilidad de acceso a la tierra y a la vivienda; mientras que la segunda versión se relaciona con la ocupación de familias que estaban inicialmente “escondidas” dentro del bosque.

Instalada la “toma”, el intendente local⁵⁸ realizó una denuncia judicial que derivó en la decisión de desalojo de las familias por parte del Poder Judicial, que planteó como alternativa ubicar a los ocupantes más vulnerables en “condiciones de tránsito y espera”⁵⁹ en la periferia de la ciudad mientras se llegaba a la relocalización definitiva en la zona de Andorra⁶⁰. En ese contexto, en el marco del desahucio, los medios locales⁶¹ anunciaron la decisión política de disponer y acondicionar el hospital y el polideportivo municipal para los niños y las mujeres ante medidas que implicarían represión y violencia. Este dispositivo interinstitucional se acordó desde las áreas de gobierno provinciales, específicamente Ministerio de Desarrollo Social, Salud y las áreas municipales pertinentes. Las trabajadoras sociales⁶² provinciales rechazaron el requerimiento estatal de realizar un relevamiento social de las familias ocupantes, con argumentos basados en el código de ética profesional. Este posicionamiento contó con el asesoramiento letrado del Colegio, que lo fundamentó en los principios éticos de protección de los derechos humanos en los que se basa la profesión. En este sentido, presentaron una solicitada pública donde posicionaban su rechazo, denunciando la problemática habitacional y la necesidad de políticas de vivienda y hábitat en la ciudad.

Ante este escenario crítico y la decisión de resistencia al desalojo por parte de los ocupantes, numerosas organizaciones barriales, sociales, de derechos humanos y sindicales (entre ellos el colectivo profesional de trabajadoras sociales) se acercaron al nuevo asentamiento manifestando su apoyo y solidaridad con la situación de lucha.

Estas organizaciones decidieron autoconvocarse y tener presencia en el lugar de forma

⁵⁸ Jorge Garramuño, intendente del MPF, ex diputado nacional, actualmente es senador nacional por TDF (2013-2018).

⁵⁹ Refiere a una relocalización de carácter transitorio, en condición de “espera” de la asignación/sorteo de una vivienda definitiva por el IPV u otras operatorias vigentes en la provincia o el municipio.

⁶⁰ Zona ubicada al norte de la ciudad, aproximadamente a 6 km del casco céntrico de la ciudad de Ushuaia.

⁶¹ Medios locales: Crónicas Fuegoquinas, Diario Tiempo Fueguino, Portal Sur 54.

⁶² Predominantemente eran mujeres.

rotativa y realizaron reuniones de deliberación en los locales de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la CTA. Desde allí acordaron acciones colectivas de apoyo, asesoramiento y articulación con otras organizaciones de escala local, provincial, nacional e internacional, que luego detallaremos. Esto dio lugar a la conformación del movimiento del FSU en el mes de diciembre del año 2005⁶³. Un miembro del movimiento e integrante de la CTA reconstruyó los hechos de la siguiente manera:

Previo al 2005, la situación territorial siempre estuvo a partir del auge migratorio que tuvo la provincia, hubo diferentes situaciones en el marco de Río Grande como Ushuaia, y posteriormente aparece Tolhuin con situaciones similares. A partir de allí, el hombre busca formas alternativas de abaratar costos y poder construir su vivienda en forma individual. Hasta llegar a 2005, donde masivamente tuvimos después de muchos años un primer asentamiento en la zona denominado El Escondido, A partir de ese momento se construyó una suerte de espacio del territorio y de la necesidad fundamentalmente que se denominó FSU, desde la experiencia de esos compañeros que estaban asentados y de las diferentes organizaciones que luchaban por la vida digna y por la vivienda digna, esa conjunción de ideas y coincidencias hicieron que la CTA estuviera comprometida con esa situación... confluyen ideas e iniciativas que terminó en lo que fue el FSU, Foro Social Urbano. (Entrevista realizada a Diego Crespo, dirigente integrante del Consejo Directivo del FSU y ex secretario adjunto de la CTA, Ushuaia, enero de 2013)

⁶³ El primer encuentro de las organizaciones que confluyen en el FSU se realiza el 10 de diciembre de 2005, en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos.

Una de las primeras iniciativas conjuntas entre las diferentes organizaciones fue la realización de unas jornadas de reflexión y debate sobre la problemática habitacional-urbana. El primer encuentro se denominó “Foro” en consonancia con el Foro Social Mundial (FSM) y conteniendo las múltiples identidades organizativas y sindicales que convergían en la iniciativa. En palabras de una de las dirigentes entrevistadas del FSU:

Ahí se arma el primer encuentro, encuentro que no tenía nombre todavía para no perder las identidades y que para que todos seamos iguales. Le planteamos como consigna la misma consigna del Foro Social Mundial: “Una ciudad para todos de nosotros depende”. Esa fue la consigna, y la experiencia que fue el día 10 de diciembre, el primer encuentro, la denominamos “Foro”. Pensamos en un foro dado que así ninguna organización perdía su identidad de base, pero a su vez en el foro todos conformaban un espacio más amplio. El foro empezó a trabajar en cada uno de los asentamientos, pero con la particularidad que nosotros nunca promovimos los asentamientos, nunca la gente que organizó un barrio vino y nos preguntó, no era nuestra práctica. Ahora, lo que si sabíamos es que teníamos que defender el derecho a la vivienda y a la tierra. (Silvia Paredes, dirigente y ex secretaria general de la CTA, Tierra del Fuego, Ushuaia, enero de 2013)

Durante la primera convocatoria y a manera de cierre del primer encuentro se elaboró un primer documento político donde se acordaron los principios y propuestas que seguidamente detallaremos in extenso:

La conformación del FORO SOCIAL URBANO como un espacio legítimo de las organizaciones sociales por el que se defiende los derechos y principios que se enuncian:

- *Derecho a la ciudad y a la ciudadanía*, entendido como la participación de sus habitantes en la conducción de sus destinos, incluye y promueve la participación ciudadana para efectivizar el derecho a la tierra, a los medios de subsistencia, a la vivienda, al saneamiento ambiental, la salud, a la educación, al transporte público, a la alimentación, a la recreación entre otros.
- *Gestión democrática de la ciudad*, entendido como la necesidad de efectivizar mecanismos de participación de las organizaciones sociales promoviendo la incidencia directa en instancias de políticas públicas.
- *Concebir la función social de la ciudad y la tierra*, por medio del uso socialmente justo del espacio urbano, para que los ciudadanos se apropien del territorio, democratizando sus espacios de poder, de producción y de cultura, dentro de los parámetros de Justicia Social, Equidad, Solidaridad y de creación de condiciones ambientales sustentables.
- *Declarar el repudio a la judicialización de la Pobreza*, que utiliza el Estado para perseguir a los sectores más empobrecidos por la incapacidad de los gobernantes para brindar soluciones a la sociedad en su conjunto.
- *Ushuaia es una CIUDAD PARA TODOS*, cuya identidad se construye centrando la mirada en el Ser Humano como sujeto de derechos sociales, civiles y políticos.

- *El derecho a la tierra se comprende como un derecho social que tienen todos los habitantes de la ciudad.*

En este sentido y atendiendo a los principios mencionados se acuerda impulsar un conjunto de propuestas de políticas públicas las que se solicitan con carácter de *urgencia*, a saber:

Se reglamente el *Consejo de la Planificación*, creado en la Constitución de nuestra Provincia, para la planificación de las políticas públicas en un ámbito de *democracia participativa* donde se garantice el derecho a definir el presente y el futuro de Nuestra Provincia.

Se declare la *emergencia habitacional* dado que está en juego el Derecho a la Vida, a la Protección de la Familia, el Derecho al Ser. La ley de Emergencia Habitacional debe contemplar la Planificación en conjunto de la Provincia con los municipios estableciendo:

- 1) La Regularización dominial urgente de los asentamientos precarios existentes.
- 2) La recuperación de tierras ociosas.
- 3) La Regulación del Mercado Inmobiliario para garantizar medidas de seguridad y salubridad de las propiedades, declarando el alquiler como un bien social, que no puede estar liberado al libre juego de la oferta y la demanda sin control por parte del Estado.
- 4) Expropiación de las tierras de la armada y otros entes nacionales, que debido al proceso de urbanización y crecimiento de la ciudad pierden sentido en la ubicación de la trama urbana.

- 5) Urbanización a valor fiscal, garantizando que la venta de tierras fiscales no se transforme en un negocio inmobiliario sometido a la especulación, el negocio y el lucro de una minoría.
- 6) Aplicación de una Reforma tributaria que promueva la imposición progresiva, promoviendo que quienes “más tienen más paguen”, se reforme el impuesto inmobiliario rural para que los grandes estancieros tributen por las inmensas extensiones de tierra que ostentan.
- 7) Promover el aumento del presupuesto destinado a vivienda y urbanismo para comenzar a desarrollar políticas habitacionales serias.

(Foro Social Urbano de Tierra del Fuego, primer documento presentado en Ushuaia en el mes de diciembre de 2005).

La construcción y acuerdo de esta primera plataforma política posibilitaron a las organizaciones participantes del FSU promover la agenda de debate y demandas ante las autoridades gubernamentales y ante la ciudad en general. Como se evidenció en el documento, las propuestas y reivindicaciones son múltiples e incluyen reformas fiscales e institucionales, así como un fuerte rol regulador del Estado en el mercado del suelo y las condiciones de acceso a él por parte de los sectores populares.

La articulación entre las diferentes organizaciones se consolidaba y ampliaba a numerosos sectores y barrios que presentaban la problemática de acceso a la tierra y a una vivienda, particularmente barrios históricos sin regularización, sumando además el sector de los inquilinos quienes también conformaron de manera incipiente una organización que los representara. Esta confluencia ampliada condujo a una dinámica e

incidencia de trabajo diferente, tal como lo relatan algunos de los integrantes del FSU entrevistados.

A partir de allí se comienza a caminar la experiencia del primer FSU, primer foro de discusión y de debate, se empieza a gestar una dinámica distinta. A partir de ello se multiplican las tomas y ocupación de los asentamientos y la problemática habitacional que estaba oculta, y a partir de ese momento explotó en razón de varios hechos tales como la pérdida y ausencia de capacidad económica para sostener los costos de los alquileres, mucho menos construir una vivienda o comprarse una vivienda individualmente. Buscando así otras alternativas, la alternativa en ese momento era como la de constituirse en predios desocupados y construcción de viviendas ligeras.

Junto con eso empieza a constituirse una organización más grande y que va por el camino correcto que es empezar a pelear y disputar la tierra teniendo como base los lugares donde los compañeros ya estaban asentados. (Diego Crespo, integrante de la CTA y del FSU, Ushuaia, enero de 2013)

Desde sus comienzos, la resistencia y organización del FSU pretendió avanzar en la consolidación y urbanización de los barrios ya asentados. Esta situación se veía viable dado que las tierras eran tierras fiscales que estaban bajo administración del municipio. La rápida instalación en la agenda pública de las reivindicaciones del FSU como el reconocimiento a su fuerza social y organizativa evidenció otras trayectorias y experiencias de movimientos vecinalistas a mediados de los años ochenta. En palabras de uno de los participantes del FSU:

No se ve un movimiento así desde 1985, cuando se organiza por primera vez el movimiento vecinal. De allí la importancia de sostener este movimiento... La

propuesta política era que cambie el perfil de esa ciudad, pero la ciudad se impuso... la ciudadanía se impuso a ese proyecto. (Entrevista a Diego Crespo, dirigente del FSU y de la CTA, enero de 2013).

El FSU se constituyó en un actor con fuerte base territorial, respaldado principalmente desde las organizaciones barriales y nuevas ocupaciones que se iban desarrollando a partir de la ocupación colectiva de tierras públicas. Su instalación en la agenda pública y política comenzó a disputar nuevos sentidos de acceso a la tierra, al suelo urbano, a la vivienda, relacionados con la necesidad de una construcción de ciudad más inclusiva, justa y equitativa. A continuación analizaremos algunos componentes organizativos que caracterizaron su lucha e incidencia en las políticas públicas habitacionales-urbanas.

3.1.2 Estructura y organización interna del Foro Social Urbano

Ante la necesidad de profundizar la escala de incidencia de política urbana y territorial, se avanzó en crear una instancia de articulación mayor entre los barrios informales ya existentes y los nuevos en conflicto. Se constituyó una primera modalidad de trabajo a través de un consejo directivo con participación de cada organización que integraba el FSU; se trataba de una mesa multisectorial desde donde el colectivo analizaba, debatía y respaldaba orgánicamente las decisiones de acción pública y posicionamientos frente al Estado.

Paralelamente, se establecieron comisiones específicas⁶⁴ a medida que las mismas actividades lo requerían. Observamos que una de las instancias de mayor alcance político se tradujo en el trabajo de base territorial por medio de asambleas y en los

⁶⁴ Las áreas de trabajo corresponden a: Comisión de propuestas y acción política, Administración y finanzas, Prensa y difusión, Cultura, recreación y deportes, y Asistencia técnica.

plenarios generales del foro. En las asambleas territoriales participaban dirigentes y familias de los diferentes asentamientos y las organizaciones intermedias de apoyo, como la APDH, la CTA, entre otras. Las convocatorias eran itinerantes y rotativas en los diferentes barrios.

Abordaremos a continuación cuatro cuestiones problemáticas que se suscitaron. Si bien su modalidad tenía una intencionalidad de comunicación horizontal, abierta y participativa, la presencia de dirigentes políticos de la trama partidaria en el marco de la coyuntura electoral interfirió en la dinámica interna. Además, en este proceso se requirió una primera etapa de construcción de confianza y credibilidad de la propuesta por parte de algunos barrios y sus dirigentes.

Otra de las tensiones políticas en el interior del Foro se dio en la relación que tenía el FSU con la CTA, razón por la cual surgió la siguiente pregunta: ¿la CTA era parte del Foro o el Foro era la CTA? El FSU no era la CTA, la CTA era una integrante más del Foro junto a otras organizaciones de derechos humanos, de vivienda, de profesionales como los trabajadores sociales. No obstante, esta situación de disputa continuó en el tiempo y se complejizó con el convenio MOI-CTA. Para comprender mejor el rol de acompañamiento de la CTA, apelamos a la explicación de uno de los miembros del FSU:

En ese momento la CTA, planteó el acompañamiento a esos compañeros y darle algunas herramientas como las que se gestó la primera sentencia judicial. [...] Facilitarles herramientas que los compañeros no tenían, como la posibilidad jurídica y de articular con otras organizaciones y con personas la defensa en ese lugar de los compañeros, que tuvieron una respuesta y no fueran tirados a la

calle... Puso a disposición esas herramientas y así se logra la primera sentencia judicial de No al desalojo hasta tanto no se ofrezca una respuesta a los compañeros. (Diego Crespo, dirigente de la CTA e integrante del FSU, Ushuaia, enero de 2013)

Esta experiencia del FSU basada en los principios de democracia participativa y gestión democrática de la ciudad instrumentó diferentes mecanismos de deliberación que se efectivizaron con el desarrollo de asambleas territoriales y plenarios. Como analizaremos, estas instancias incidieron en procesos pedagógicos de formación política y participación en políticas urbanas por parte de vecinos/as y dirigentes.

Un tercer aspecto problemático en la organización fue la identidad social de los ocupantes, que puede ser sintetizado en *campo sindical versus territorial*. Algunos de los dirigentes sindicales de la CTA, de los que se solían llamar “históricos”, esto es, aquellos que participaban desde la década del ochenta, se negaban a ampliar su inserción en los asentamientos, argumentaban que los habitantes de estos barrios en su mayoría tenían trabajos transitorios e inestables, por lo cual no eran el sujeto de su defensa; es decir, consideraban que su tarea estaba con sus afiliados trabajadores y con la lucha política por mejorar sus condiciones laborales y salariales.

Una cuarta y última cuestión se relaciona con la condición de género de los principales dirigentes del Foro: la presencia de una importante cantidad de mujeres en la mesa de conducción del FSU generó fuertes tensiones y conflictos internos. Se gestó una disputa entre los roles de conducción que buscaban ejercer las mujeres (con innovación de prácticas organizativas) y el poder que querían ostentar los hombres, quienes mediante

argumentos machistas esperaban que sus compañeras quedaran relegadas a roles subordinados en la organización y sostuvieran actividades tradicionalmente asignadas a las mujeres, como las tareas domésticas. Por ejemplo, algunos dirigentes esperaban que ellas se ocuparan del mantenimiento de la limpieza del local sindical, la preparación de comidas, la venta de rifas, la participación en eventos “sociales”, o desarrollaran un perfil caritativo-filantrópico, etc. Algunos testimonios, como el de una de las dirigentes del FSU, dan cuenta de esta situación de desigualdad:

Nos llamaban “las chicas rosas” y se burlaban cuando llegábamos con nuestros cuadernos, fibrones y afiches que usábamos como papelógrafos. Hubo mucha resistencia al comienzo por parte de algunos dirigentes políticos, sindicales, hasta barriales en incorporar algunas herramientas que facilitaran la participación y circular la palabra en las asambleas. Poco a poco, transitar el proceso y ante la valorización de los participantes, se fue instituyendo.
(Mercedes, dirigente del FSU, Ushuaia, febrero de 2013)

Esto no impidió que la organización se fuera consolidando y logrando, en parte, superar algunas de estas tensiones. Al mismo tiempo, se fueron desarrollando prácticas innovadoras en cuanto a la organización o acciones reivindicativas, cuyos alcances políticos se analizarán en el próximo apartado.

3.1.3 Las asambleas territoriales y los plenarios como espacios de deliberación política

El FSU se reconocía como un movimiento político y social basado en principios de democracia participativa. Las modalidades de participación y toma de decisiones tenían dos instancias: una de base territorial, con encuentros en los diferentes barrios por

medio de las *asambleas territoriales*; y otra, el *plenario general* realizado semanalmente en el local de la CTA.

Las *asambleas territoriales* comenzaron siendo un modo de estar en los barrios, de entrelazar problemas comunes, organización y acciones colectivas de lucha para transformar esas necesidades planteadas en el reconocimiento de derechos básicos. Se organizaban generalmente los sábados o domingos por la tarde/noche dado que estaban las mayorías de las familias y habitantes en sus hogares.

Al inicio de las asambleas, los referentes barriales y de las diferentes organizaciones se presentaban ante todos los pobladores presentes, lo que posibilitaba restablecer vínculos de confianza, respeto y trabajos colectivos basados en las necesidades y problemáticas comunes. Posteriormente, se presentaba a la organización del FSU las razones de su conformación, sus objetivos, sus integrantes y comisiones de trabajo.

Las primeras asambleas contribuyeron de manera deliberativa a compartir e identificar las necesidades principales y conocer a los habitantes de cada asentamiento, sus historias y organización. Los pobladores, en su mayoría, eran recién llegados a la ciudad y con trabajos que les demandaban muchas horas, cuestión que impedía en algún sentido desplegar una mayor sociabilidad entre ellos. A su vez, provenían de lugares y trayectorias laborales diferentes, algunos con experiencias organizativas y otros sin ellas.

Por último, se trabajaba en propuestas de acción colectiva, intercambiando testimonios de dirigentes de los asentamientos nuevos con los de los barrios anteriores

(“históricos”), transmitiendo aprendizajes y posibilitando trasladar las problemáticas a una cuestión integral y de acceso a la ciudad. Uno de los dirigentes resaltaba la importancia de estas instancias para ellos: “Las asambleas territoriales nos levantan la autoestima, ya que los cerdos tienen más derechos que nosotros, tienen agua y a nosotros nos la venden” (Pobladora del asentamiento 10 de Febrero en la asamblea territorial, Ushuaia, abril de 2006).

Gradualmente, se incorporaron a las asambleas grupos artísticos que propusieron diversas actividades de animación socio-cultural, por ejemplo, talleres de pintura para niños, muestra de títeres, organización de juegos callejeros, participación de músicos locales, música andina, entre otros. Estas actividades facilitaron el cuidado de los niños/as y la participación de las mujeres en las asambleas, constituyéndose en una iniciativa que más tarde consolidó una coordinación estatal desde las organizaciones barriales con las áreas de cultura provincial para desarrollar diferentes propuestas territoriales en los centros barriales culturales comunitarios.

3.1.4 Participación de los vecinos en las asambleas del Foro Social Urbano

El FSU presentó disputas y nuevos sentidos a la construcción de las políticas urbanas-habitacionales, cuestionando su mirada fragmentada, homogénea, excluyente y de libertad de mercado, y asimismo otorgó centralidad a los proyectos de vida de la gente y al uso de suelo urbano como función social. Esto puede observarse en los siguientes testimonios relevados durante las asambleas:

“El foro instala la ruptura con el discurso oficial, respetar los procesos de uso y distribución de la tierra, respetando los proyectos de vida de la gente, integrar

las diversidades, no uniformar las respuestas desde el Estado”. (Marcelo, dirigente sindical ATE).

“El foro instala la ruptura con las posibilidades siempre precarias de viviendas pobres para los pobres” (Germán, dirigente del barrio Dos Banderas).

“El foro propone respetar los sentidos que le da la gente a los proyectos y a la vida” (Dirigente del Barrio 10 de Febrero).

El FSU permitió fortalecer la organización barrial e interbarrial, que no estaba presente muchas veces en el inicio de las ocupaciones. Concretamente, dentro de los barrios se fueron dando diferentes instancias de trabajo comunitario para avanzar en los proyectos de urbanización, tales como construcción de viviendas y centros comunitarios, mejoramiento de acceso y caminos. Los pobladores entrevistados dieron cuenta de este proceso en sus relatos:

“El Foro se ve como un espacio de contención, de solidaridad y de lucha”.

“Los territorios se fueron organizando Ejemplo: en el Dos Banderas hicieron un estatuto de convivencia, un proyecto barrial y una organización comunitaria incipiente”.

“El Foro ha potenciado a otros... a la organización de otros barrios y asentamientos”.

“Suele suceder que una vez que se encuentra una solución, la gente se cansa y se va. Aquí cada vez sigue viniendo más gente y se suman más barrios”.

“Debemos permitirnos la duda, la no credibilidad, pero también el respeto al otro, a sus inquietudes, a sus problemas”.

Se pudieron observar procesos de contención, solidaridad, convivencia y organización de la resistencia colectiva que fueron dando una identidad particular al espacio del FSU, que paralelamente convocaba a nuevos barrios y asentamientos a acercarse en los plenarios.

La convocatoria a los plenarios era semanal y, como se indicó, se realizaban en el local de la CTA. Este intercambio horizontal posibilitaba acordar posiciones que se verían luego plasmadas ante los requerimientos de los medios de comunicación y en los ámbitos institucionales, tales como el Consejo de Planificación del municipio o debates en la legislatura provincial.

En este ámbito se socializaban las necesidades propuestas relevadas en las asambleas territoriales, permitiendo unificar posiciones y gestionar conjuntamente sobre problemáticas comunes de los diferentes barrios. Los datos de cada barrio se constataban y confrontaban con fuentes institucionales como ordenanzas, presupuestos asignados o proyectados, políticas públicas vigentes, proyectos legislativos, entre otros, lo que permitía pensar estrategias a seguir.

Los conflictos por las “tomas de tierra” adoptaron una escala que trascendió lo local y derivó hacia la agenda pública provincial. En octubre de 2005, en Río Grande, al norte de la provincia, se visibilizaron nuevamente las restrictivas condiciones del suelo urbano para los sectores populares, en muchos casos recién llegados a la ciudad. Un grupo de familias ocupó un predio estatal, conformando un barrio que se denominó “15 de Octubre”. Otras de las “tomas” relevantes en ese período ocurrieron en las chacras

pertenecientes a la Sociedad Rural ubicadas en la margen sur de la ciudad de Río Grande. La particularidad de estas nuevas ocupaciones fue que articularon objetivos no solo de residencia, sino de generar actividades productivas (cría de aves de corral, granjas, invernaderos, etc.). Y en la comuna de Tolhuin emergieron dos nuevos asentamientos también en tierras fiscales.

Esta situación motivó a articular acciones entre referentes del foro y organizaciones de las ciudades Río Grande y Tolhuin, lo que derivó en asambleas provinciales conjuntas, acciones que tuvieron mayor sostenibilidad en una primera etapa. En octubre de 2007, aprobada ya la Ley de Emergencia Habitacional, por pedido de las organizaciones urbanas, el presidente de la mesa institucional creada en dicha ley⁶⁵, Manuel Rimbault, debió recorrer los asentamientos conformados en las localidades de Río Grande y Tolhuin. En el año 2008 se realizó el primer Foro Provincial, en la ciudad de Río Grande, intercambiando las experiencias barriales entre ciudades de la provincia y consensuando un petitorio de acciones y políticas públicas. En paralelo, esta articulación entre organizaciones barriales fue perdiendo fuerza.

En síntesis, esta práctica colectiva generó una experiencia pedagógica formativa, tanto para los referentes como para los pobladores de los asentamientos, con un significativo alcance social y político. En su correlato tuvo una marcada incidencia sobre las políticas públicas con el desarrollo sistemático de repertorios de acción colectiva, cuyas fases organizativas mencionaremos a continuación.

⁶⁵ Para ampliar esta referencia sugerimos remitirse a <http://cronicasfueguinas.blogspot.com/2007/10/recorrida-por-asentamientos-en-rio.html>.

3.1.5 Los repertorios de acción colectiva

En este apartado reconstruiremos, según los distintos períodos y diferentes fases organizativas, los *repertorios de acción colectiva* realizados desde el FSU. Según Tilly (2002), este concepto refiere a

aquellos episodios y formas de contención colectiva pero discontinua. [...] no están contruidos sobre rutinas diarias y tienen implicancias para los intereses de personas distintas al grupo que actúa, como para los propios intereses compartidos de los actores. Otra característica es que producen bienes de los cuales todos los miembros del grupo se benefician, hayan o no participado en la acción. (p. 10)

En el análisis observaremos cómo algunas organizaciones, opuestas incluso al FSU, se vieron beneficiadas con los resultados de las negociaciones entre FSU y Estado, en particular, la organización Fueguinos Autoconvocados (FA) y algunos sindicatos.

El FSU evidenció así una fuerte disputa de intereses que hizo que otros grupos opositores reaccionaran, incluso constituyendo organizaciones sociales, como es el caso de Fueguinos Autoconvocados.

Las diferentes fases organizativas del FSU que detallamos en el cuadro 1 son presentadas de forma esquemática, ya que nunca suceden de manera lineal y obviamente sin cortes temporales abruptos, es decir, describen dinámicas complejas con yuxtaposición de diferentes prácticas colectivas realizadas, no exentas de conflictos. De esta forma, podemos observar que en un mismo período el FSU intervenía simultáneamente en múltiples repertorios. Por ejemplo, resistía en alguna de las

amenazas de desalojos a los barrios, concurría a gestiones en la legislatura del tratamiento de la ley y, a su vez, “consensuaba” avances con la instalación de los servicios en los barrios.

Cuadro 1
Repertorios de acción colectiva desde el FSU

Fases/períodos	Amenazas	Repertorios de acción colectiva	Efectos logrados
Preorganizativa y fundacional del FSU (fines de 2005)	Posible desalojo de 139 familias ocupantes de tierras públicas conformando un nuevo asentamiento: “El Escondido”. Tendencia hacia un desarrollo turístico-inmobiliario con expulsión de sectores populares y concentración de tierras para unas pocas familias.	Presencia territorial (asentamiento El Escondido) y acuerdos conjuntos de apoyo ante el inminente desalojo por parte de organizaciones barriales, sindicales, de DDHH, entre otros. Organización y convocatoria abierta a jornadas de reflexión y debate sobre la cuestión urbana: Primer Foro de discusión y debate sobre el Derecho a la Tierra y a la Vivienda. Conformación del Foro Social Urbano como espacio de todas las organizaciones sociales y barriales. Presentación de un petitorio ante autoridades provinciales, municipales y la legislatura provincial.	Trascender la discusión a un plano político de políticas públicas urbanas-habitacionales y de derecho a la <i>ciudad</i>. Hacer público el debate sobre la concentración de la tierra y los avances de negocios hoteleros-inmobiliarios. Documento público de denuncias y propuestas de políticas públicas.
Organizativa y de resistencia ante procesos de desalojo y judicialización de los ocupantes (2006-2007)	Criminalización, represión y desalojo forzoso de las familias. Judicialización y desarme de las viviendas (Fuerzas parapoliciales, Cooperativa Magi-Mar). Respuesta focalizada estatal solo para familias en situación de emergencia habitacional crítica.	Encuentros/talleres de formación en Derechos Humanos y Vivienda. Presentación de un recurso de amparo judicial con acompañamiento y asesoramiento jurídico. Asambleas territoriales en los barrios. Plenarios generales locales y provinciales. Sistemas de comunicación entre los referentes de barrios/asentamientos/organizaciones. Presencia y resistencia colectiva ante amenazas de desalojo.	Organización interna de los asentamientos (referentes y delegados). Sentencia judicial que impide el desalojo de las familias hasta tanto no se les dé una solución alternativa desde el Estado. Permanencia de las familias en los asentamientos.

		Presentación de situación ante organismos nacionales de DDHH.	
Participativa en procesos legislativos y propuestas de reformas habitacionales-urbanas (2006-2007)	Criminalización / judicialización de la pobreza. Conflictividad / estigmatización social: “usurpadores versus fueguinos” Conflictividad con organizaciones ambientales (Bosques nativos)/turísticas y FA.	Elaboración de una propuesta de ley de declaración de emergencia habitacional urbana. Convocatoria a un segundo foro: Jornada de análisis, debate y propuestas legislativas: Ley de Emergencia Habitacional Urbana. Protestas y movilizaciones públicas. Movilizaciones ante organismos estatales. Participación y lanzamientos de campañas internacionales “Desalojos Cero”, Alianza Internacional de Habitantes (AIH).	Contactos y entrevistas con legisladores provinciales. Manejo de información en el proceso de tratamiento leyes. Confrontación pública/mediática de los reclamos de acceso a la tierra entre los fueguinos/asentamientos. Presentación de un conjunto de iniciativas legislativas sobre políticas habitacionales urbanas: - Banco de Tierras - Reforma del IPV. Nuevas operatorias - Emergencia Habitacional Urbana
Movilización y protestas públicas para tratamiento y aprobación de ley de emergencia (2006-2007)	Modificar la ley inicial de emergencia sobredimensionando la emergencia ambiental. Continuar con las prácticas de desalojos por orden administrativo de los municipios.	Entrega de documento con propuestas a organismos públicos estatales. Entrevistas / debate / ocupación de edificios públicos con funcionarios y legisladores. Entrevistas con bloques legislativos. Movilizaciones en legislatura al momento de sesiones y al consejo deliberante. Participación en sesiones del consejo deliberante.	Declaración Ley de Emergencia Habitacional Urbana. Mecanismos de Participación en ámbitos de políticas públicas urbanas: mesa interinstitucional. Declaración del Municipio de la emergencia habitacional urbana.
Incidencia en procesos de urbanización barrial (instalación de los servicios públicos) (2008-2009)	Instalación de discursos “ambientalistas” desde organizaciones ambientales/turísticas y FA.	Reconocimiento del domicilio en los propios asentamientos. Acuerdos entre los barrios para gestionar servicios como condiciones mínimas de habitabilidad: electricidad comunitaria, canillas comunitarias, caminos/accesos, gas envasado, infraestructura comunitaria (salón comunitario), salud/educación /recreación	Incorporación en la mesa interinstitucional del Municipio y de la provincia. Reconocimiento del Domicilio en los asentamientos por el Registro Civil. Instalación de servicios básicos en los barrios de manera comunitaria: servicios de luz, agua

			comunitaria, apertura de caminos y mejoramiento de los accesos, bonos para la entrega de gas envasado, salón comunitario de usos múltiples, recursos culturales (colonias recreativas)
Formación política interna y articulación con experiencias nacionales y regionales urbanas (2007-2009)	Intervención estatal por medio de planes de vivienda con empresas constructoras privadas. Aislamiento del reclamo y crisis habitacional.	Recorrido y formación en experiencias de luchas urbanas a nivel nacional/regional: MTL, TUPAC, MOI-CTA, FTV, FUCVAM. Jornadas de debates y propuestas entre referentes nacionales y del nivel local. Instalación y difusión pública de las experiencias.	Formación política. Avance en formulación barrial de proyectos socio-urbanos. Articulación de la problemática de Ushuaia en agenda nacional y regional. Articulación y asociatividad con otras experiencias y redes de escala regional/internacional.
Articulación con el Estado provincial en la gestión / desarrollo de proyectos autogestionados urbanos. Convenios marco (2009-2010)	Dilatación de las negociaciones con el municipio local. Avance de acuerdos del municipio con sindicatos afines y FA.	Firma de convenio FSU-CTA-MOI con el gobierno provincial. Desarrollo de dos experiencias piloto: - Asentamiento Terrazas del Beagle (“La bolsita”) - Cooperativa Desde Cero-MOI	Capacitación y sensibilización de los cuadros técnicos locales/provinciales. Formación de dirigentes barriales. Conformación de cooperativas de trabajo.
Centralidad organizativa en las experiencias MOI con consecuente dispersión/alejamiento de los otros asentamientos/barrios que integraban el FSU (2010-2013)	Debilitamiento en la agenda pública de las reivindicaciones del FSU. Cooptación del FSU y mayor identidad pública y política del MOI. Cooptación/inscripción de dirigentes barriales a fuerzas políticas partidarias.	Diseño y presentación de una propuesta de ley provincial de PSH. Formación de dirigentes, cuadros políticos y técnicos en relación con formas de PSH. Negociación y afectación de tierras públicas provinciales para los proyectos de urbanización colectiva.	Debilitamiento de la fuerza política del FSU. Reconfiguración de algunas de las organizaciones barriales, asumiendo pertenencia en otras identidades de escala nacional (FTV-Cámpora-otros). Prácticas fragmentadas con ausencia de una coordinación central. Debilitamiento ante las negociaciones con funcionarios del Estado.

Del conjunto de repertorios, fueron claves las acciones colectivas de *resistencia* ante las amenazas de desalojos que posibilitaron intervenciones sinérgicas de alcance político que explicaremos seguidamente. Esto implicó un aprendizaje colectivo que pasó de un planteamiento de demandas inicialmente familiares hasta llegar a la discusión de la necesidad de políticas integrales de hábitat en el marco de los derechos humanos. Concretamente, se solicitó el reconocimiento de suelo urbano y vivienda como derechos sociales hacia la integralidad del hábitat y emergió la demanda del derecho a la ciudad como derecho colectivo. Dimensionamos las siguientes prácticas sociales que consideramos como las más relevantes para explicar la acción colectiva desarrollada por el foro:

a) *La resistencia a los desalojos forzosos.* Desde el Foro se estableció como prioridad disputar el acceso al suelo teniendo como base los lugares donde los ocupantes ya estaban asentados. Esta lucha estuvo atravesada por momentos de alta conflictividad y violencia desde los organismos municipal y provincial, principalmente por las recurrentes amenazas y la ampliación del dispositivo policial en connivencia con el Poder Judicial. La organización colectiva entre los barrios y organizaciones, acordando la presencia territorial ante cada amenaza de desalojo, posibilitó la permanencia y consolidación barrial de las familias en el asentamiento. En palabras de una entrevistada:

Ante las situaciones de desalojos y/o desarmes entre todos los dirigentes, dirigentes barriales y referentes de las organizaciones se estableció un modo de comunicación vía telefónica, entonces, todo el mundo sabía que si había un problema de desalojo se comunicaba y vos a su vez sabías a quién tenías que seguir con la comunicación, había como un sistema de

guardia... Eso se hizo durante el primer tiempo, así nos avisábamos y llegábamos todos al barrio. (Entrevista a Silvia Paredes, ex secretaria general de la CTA, febrero de 2013)

De manera insólita, estas prácticas de desalojo y desarme eran realizadas por una cooperativa de trabajo denominada Magi-Mar, entidad a la que el municipio delegó funciones parapoliciales (control, vigilancia, seguridad). Paradójicamente, los principios históricos en que se fundamentaron las luchas y bases del movimiento cooperativo tuvieron un viraje sin precedentes y fuertemente contradictorio en el territorio fueguino. Si bien nos referimos a todos los principios⁶⁶, particularmente el séptimo de ellos, *preocupación por la comunidad*, es uno de los que merece destacarse. Al respecto una de las entrevistadas señaló:

Aparece allí un actor que fue la cooperativa Magi-Mar, que no estaba antes, para nosotros era una cooperativa de estibadores, pero que aparece como un ente parapolicial, este grupo nuevo que con la anuencia de los intendentes y también de los gobiernos de la provincia venía y fue la ejecutora de los desarmes. Uno de los más fuertes, que está filmado, fue en 2006 en el asentamiento La Bolsita, pero paralelamente se daban desalojos y desarmes en el Barrio Dos Banderas, como tenían espacios grandes, 50 por 50 como espacio territorial de cada familia y eran pocas familias en ese momento, eran 14, no más de 20 familias, el acceso y llegada a las viviendas era mucho más difícil. (Entrevista a Silvia Paredes, ex secretaria general de la CTA, Ushuaia, enero de 2013)

⁶⁶ Los principios cooperativos son pautas generales por medio de las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. Ellos son: 1) Membresía voluntaria y abierta; 2) Control democrático por los asociados; 3) Participación económica de los asociados; 4) Autonomía e independencia; 5) Educación, capacitación e información; 6) Cooperación entre cooperativas; 7) Preocupación por la comunidad.

A medida que fue avanzando la cantidad de asentamientos, se hizo más fuerte la organización y también las redes de comunicación, tal como lo explican los entrevistados:

“Los desalojos eran siempre a la noche, tipo 23.00 o a la mañana bien temprano... Se comienzan a instalar las primeras garitas de vigilancia y siguen las persecuciones”. (Entrevista a Raúl, poblador del Barrio Dos Banderas, Ushuaia, febrero de 2013).

“Cuando alguien pasa un invierno en Tierra del Fuego es difícil que se vayan... eso se comprobó el primer año, el 2006, no solo se sostienen, sino que crecen y hay nuevos asentamientos”. (Entrevista a Silvia, dirigente del FSU y ex secretaria general de la CTA, enero de 2013).

Dos componentes agravaron las condiciones violentas ante los desalojos: por un lado, las difíciles temperaturas climáticas invernales que empeoraron las condiciones de habitabilidad en las precarias viviendas (por ejemplo, chorrillos de agua congelados, caminos intransitables, conexión eléctrica insuficiente, escasez de entregas de garrafas para calefacción y uso doméstico); y, por otra parte, la sistemática política de persecución, violencia, amenazas y hostigamientos hacia los pobladores de los asentamientos. El proceso de organización y apoyo colectivo entre los barrios facilitó transitar y resistir estas condiciones insalubres, hostiles y tan adversas.

Desde la CTA se aportó un asesor legal, quien elaboró la *presentación colectiva de un recurso de amparo*, por lo cual se dictaminó posteriormente la primera sentencia judicial que planteaba la suspensión del desalojo a las personas hasta tanto se garantizara un lugar para todas las familias. Esta resolución por parte del Poder Judicial fueguino fue inédita, ya que garantizó resguardo y protección de los derechos humanos.

b) La articulación con otras organizaciones y movimientos urbanos nacionales e internacionales. Las condiciones geográficas, de distancia e insulares respecto de los centros urbanos y el acceso a los medios nacionales requerían estrategias de visibilidad y coordinación con otras organizaciones urbanas de alcance nacional e internacional. En este sentido, se avanzó en la articulación con redes urbanas de relevancia y trayectoria, como por ejemplo la Red Hábitat que, a su vez, coordinaba acciones con la Alianza Internacional de Habitantes (AIH). Así la dirigente de la CTA, entrevistada explicó:

La primera organización con la que nos vinculamos fue la Red Hábitat de allí, fuimos invitados a un primer encuentro con organizaciones de Buenos Aires y allí empezamos a escuchar por primera vez acerca de la ley 341, la Ley de Autogestión de la ciudad de Buenos Aires; se hacen los primeros contactos con gente de la Patagonia, gente de distintos movimientos territoriales. (Entrevista a Silvia Paredes, ex secretaria general de la CTA e integrante del FSU, enero de 2013).

Este relato es gráfico en evidenciar la importancia y la necesidad de avanzar en la coordinación con otras organizaciones autogestionarias urbanas, particularmente

de la región patagónica y de la ciudad de Buenos Aires. Como mencionamos, esta iniciativa pretendió politizar e instalar a nivel mediático el conflicto por la toma de tierras, trascendiendo a nivel nacional y dando cuenta de su gravedad y de sus alcances, como lo mencionan algunos entrevistados:

“La central estuvo en la búsqueda en el contacto con organizaciones que tuvieran experiencias estructurales... el MTL, el MOI, la Tupac Amaru. Hemos logrado constituir las herramientas políticas y organizativas”
(Entrevista a Diego Crespo, integrante del FSU y ex secretario adjunto de CTA, año 2013).

“Aparecen organizaciones de derechos humanos como el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), empezamos a ser partícipes de muchos instrumentos democráticos, algunos vinculantes, otros menos vinculantes...” (Entrevista a Silvia Paredes, ex secretaria general de la CTA, enero de 2013).

La articulación y coordinación de iniciativas con organizaciones nacionales e internacionales contribuyeron a un mayor grado de participación en ámbitos provinciales y municipales. Particularmente, facilitó un mayor acceso y gestión de información pública sobre temas urbanos y habitacionales (ordenanzas, presupuestos, inversiones y gastos públicos, proyectos urbanísticos, entre otros). Este recorrido capitalizó a las organizaciones para el avance e incidencia en propuestas y reformas o nuevos instrumentos de gestión en políticas públicas, como lo analizaremos seguidamente.

c) *Participación e incidencia parlamentaria y en políticas urbanas: la creación de la Mesa Interinstitucional.* Los procesos de incidencia tanto institucional como normativa y de políticas públicas fueron cobrando una significativa relevancia para el FSU. En este escenario, durante el mes de abril del 2006, se avanzó en un segundo encuentro desde las organizaciones sociales-urbanas, el cual se convocó para trabajar mediante una metodología participativa los contenidos de una propuesta de *Ley de Emergencia Habitacional Urbana*. La iniciativa se basó en los antecedentes de la Ley 341 de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) que contemplaba la suspensión de desalojo para aquellas familias que se encontraban en situación de emergencia habitacional. Tal como lo explican algunos de los entrevistados:

“La iniciativa posibilitó contemplar en el proyecto de ley la suspensión del desalojo, reconociéndolo desde la jerarquía de ley, además de respuestas satisfactorias de los compañeros que necesitaban vivienda y un lugar para vivir...” (Entrevista a Diego Crespo, dirigente de la CTA y del FSU, Ushuaia, enero de 2013).

“Compañeros de los barrios entran en ejercicio permanente de ámbitos de debate y discusión en la municipalidad y en la legislatura... se gestó la primer ley 746 y en el municipio que dio la posibilidad de llevar los servicios de carácter comunitario, elementos básicos para la subsistencia (instalación de las redes de luz eléctrica, agua potable, bonos de gas, apertura de caminos y accesos), por eso se hablaba de condiciones mínimas de habitabilidad. A fines de 2006, comenzamos a trabajar una ordenanza sobre emergencia habitacional, se empieza a debatir la

distribución del suelo urbano. Se detectan concentración de tierras, grandes extensiones de tierras para emprendimientos privados, pseudoemprendimientos turísticos” (Entrevista a Silvia Paredes, ex secretaria general de la CTA, Tierra del Fuego, enero de 2013).

“No nos podíamos quedar solo en eso, había que pensar más ambiciosamente, tendríamos que pensar nosotros cómo construir herramientas que nos permitan construir lo propio” (Entrevista a Diego Crespo, integrante de la CTA).

Los testimonios de los entrevistados dan cuenta que no solo fue necesario incidir en nuevos instrumentos normativos que garantizaran, por una parte, la permanencia “segura” de los pobladores en los asentamientos, suspendiendo así prácticas de desalojo o relocalizaciones forzosas, sino que complementariamente se avanzó en las instalaciones de servicios básicos mínimos y una fuerte fase organizativa basada en sostener y desarrollar colectivamente experiencias urbanas sobre principios de autogestión y cooperación.

d) La autogestión barrial de los proyectos de urbanización. Un hecho relevante se inició a partir de los procesos de autogestión de los proyectos barriales. Los habitantes de los asentamientos comenzaron a definir desde sus propias capacidades colectivas los modos de vivir en los barrios. La disputa, si bien se reconocía como política, también fue económica, dado que pretendió lograr la transferencia de fondos públicos a las organizaciones barriales conformadas de

manera directa, quienes se reconocían como productores y constructores de sus territorios.

Crear proyectos de barrio y discutir quién lo hacía... Parar la transferencia de dinero a las empresas y disputar la redistribución entre las mismas organizaciones de los barrios. El pueblo es capaz de construir sus propios barrios. La constitución de cooperativas de trabajo, armar la estructura de construcción, acuerdos para construir los talleres de la propia cooperativa, articulación con la formación de oficios de los compañeros...la experiencia va ampliando diferentes componentes organizativos.(Entrevista a Diego Crespo, ex secretario adjunto de la CTA e integrante del FSU, enero de 2013).

Del relato analizamos que las perspectivas y alcances que se defendieron desde el FSU incorporaron algunos elementos que se condicen con el campo de la economía social y solidaria, específicamente a prácticas de *economía del trabajo*, como lo describe Coraggio (2009): “los barrios reconocían la potencia del trabajo como sujetos de la producción, en pugna por su autonomía desde el interior del sistema capitalista” (p. 133). Uno de los integrantes del FSU relató las características y alcances que va asumiendo este proceso organizativo:

Además de construir proyectos necesitamos construir la vivienda individual, colectiva, la ciudad para todos... En la dialéctica suena hermoso, pero si no tiene correlato, esto se pierde. Creo que vamos ganando pequeñas batallas como las siguientes... transparentar el tema de la tierra, estaba oculto, vos hacías una inscripción y nunca te llamaban o hacías algún arreglo por debajo; reabrir el registro de tierras para las

familias que se había cerrado por ordenanza en el año 2000; los compañeros que necesitan una vivienda y la construcción de proyectos propios con características autogestionadas; debates en la implicancia directa en la distribución de la tierra a la que se sumaron otras organizaciones como Nuestra Tierra, Finisterrae, Fueguinos Autoconvocados, en defensa del proyecto de la idea de autogestión.[...] La irrupción que hizo el FSU fue positiva para los intereses del pueblo, para los intereses populares. Compañeros de luchas, que estaban dispersos, es una consecuencia ganada... Por otra parte, se reconoce como avance que las cooperativas autogestionarias son reconocidas. La entrega de tierras, dos de ellas desde el gobierno de la provincia mediante el organismo del IPV, ente que también aportó los equipos técnicos para los estudios de suelo y para los proyectos técnicos de urbanización. [...] La otra experiencia del predio municipal (“La bolsita”). Ha habido capacidad de articular en respuestas. Se presentaron los proyectos y estamos en la posibilidad de avanzar con las escuelas de oficio y talleres de construcción. (Entrevista a Diego Crespo, dirigente de la CTA y del FSU, Ushuaia, enero de 2013)

Uno de los ejes decisivos y de incidencia del FSU fue cuestionar los regímenes de propiedad de la tierra que se constituyó en un valor exclusivo del mercado inmobiliario, con exclusión de un lugar para la vida de los trabajadores. Por lo tanto, sus acciones alternativas estuvieron basadas en priorizar su valor de uso y función social desde formas organizativas autogestionarias, lo que llevó al Estado municipal y provincial a realizar algunas reformas de políticas públicas vinculadas

con el acceso, entrega y transparencia de esta. En el siguiente apartado caracterizamos la manera en que se dio la relación del FSU con el Estado.

3.1.6 Relación con el Estado y los procesos de dispersión de las organizaciones del Foro Social Urbano

Observamos que durante la primera etapa del gobierno provincial, a cargo de Fabiana Ríos (PSP) entre 2008-2011, la CTA adquirió un mayor reconocimiento político que puede ser explicado por la convocatoria a participar en diferentes instancias de consulta, entre ellas como miembro sindical en el Consejo Económico y Social, la negociación de paritarias, entre otros ámbitos intersindicales. Este reconocimiento trajo como correlato la negociación y avance del acuerdo entre el Poder Ejecutivo provincial y el MOI-CTA. Se infiere que este hecho fue uno de los factores que junto a otros componentes impactó simultáneamente en un proceso de debilitamiento y dispersión de la organización nucleada en el FSU, así como lo demuestran los siguientes testimonios:

“El foro también con el tiempo fue disolviéndose, creo que tuvo que ver muchas cosas, egoísmos propios, distintas políticas, ideologías muy distintas” (Natalia Tejero, dirigente de un sector barrial, Barrio Dos Banderas, Ushuaia, enero de 2013).

“Se crearon ámbitos de discusión y el pueblo empieza a comprometerse más, aparecen organizados los fueguinos quienes empiezan a sentirse como dueños de la Tierra, y los ejecutivos municipales que eran funcional a esos intereses, el MOPOF con sus aliados... esa confrontación fue muy

dura” (Entrevista a Diego Crespo, secretario adjunto de la CTA e integrante del FSU, enero de 2013).

“Hoy hay más de 16 asentamientos, más de 5000 mil familias, los asentamientos comienzan a tener lógicas propias... la irregularidad se mantiene... si bien todas estas luchas articuladas desde el FSU habían generado una experiencia fuerte en el 2007” (Entrevista a Silvia Paredes, integrante del FSU y secretaria general de la CTA, enero de 2013).

Tal como lo señalábamos, en 2009 se dio el reconocimiento estatal y el apoyo de dos experiencias de autogestión del hábitat mediante la firma de un convenio marco entre el Poder Ejecutivo provincial y el MOI-CTA que gradualmente redujo y debilitó la presencia de otros barrios en el FSU.

Complementariamente, esta iniciativa condujo hacia un desmembramiento del FSU y un efímero funcionamiento, tanto en su interior como a nivel territorial. Los procesos organizativos van adoptando identidades propias al adscribir algunas experiencias a organizaciones socio-territoriales y políticas existentes. En ese contexto aparecieron otras agrupaciones políticas como la FTV-MILES y algunos de los referentes barriales comienzan a identificarse y participar de la misma, sucediendo algo similar con dirigentes que adscribieron a corrientes políticas, tales como La Cámpora o Kolina –dentro del kirchnerismo–, o a partidos políticos gobernantes como el PSP. Estos cambios son descriptos de manera detallada por nuestros informantes clave, cuyos relatos presentamos a continuación:

“Estas intervenciones políticas-territoriales tuvieron correlatos de cambios, procesos en que son cooptadas algunas organizaciones; a su vez, el gobierno provincial lleva referentes importantes de la mesa de conducción del FSU hacia su gobierno para conformar áreas en el Ministerio de Desarrollo Social” (Entrevista a Diego Crespo,, secretario adjunto de la CTA, Tierra del Fuego, enero de 2013).

“Esa discusión fue lo que visibilizó y puso en tela de juicio posibles rupturas, no rupturas con las identidades propias de las organizaciones, mas con coyunturas de cambios del gobierno nacional, provincial, municipal, con improntas más directas sobre las organizaciones sociales sobre el territorio. Control, vigilancia y desalojos... todos esos fueron elementos disciplinadores, hacen que la gente se repliegue adentro del barrio, pasó ya 2008 un año, pasar el invierno, modificar sus viviendas, la gente empieza a naturalizar la forma en que vive, para que eso no sucediera empezamos a encontrarnos nuevamente con las organizaciones como el MOI” (Entrevista a Silvia Paredes, secretaria general de la CTA y dirigente del FSU, enero de 2013).

Los procesos de hábitat expresaron complementariamente la relación entre territorio y política, esta última entendida como la herramienta para resolver y transformar los conflictos o necesidades de los pobladores de los asentamientos. Este proceso se vivió con mayor complejidad ante coyunturas electorales y el alejamiento de los principales dirigentes del FSU.

Por otro lado, se observó que entre los entrevistados hay posiciones disidentes en este punto. Reconocen que el proceso de debilitamiento del FSU se da principalmente porque las mediaciones Estado-organizaciones barriales vaciaron de contenido los debates y avances, los dilataron y se fueron desgastando. Por otra parte, la organización y conducción general del FSU estuvieron sostenidas en parte por personas que no vivían en los barrios, quienes más tarde pasaron a integrar los cuadros técnicos-políticos del gobierno provincial electo.

Sin embargo, en este recorrido se comenzó de una manera aún incipiente la institucionalización de experiencias de PSH y se cumplimentó una nueva iniciativa a partir de la formulación y debate de una propuesta de ley de autogestión del hábitat popular que fue reimpulsada a partir de las experiencias cooperativas del MOI con base en Ushuaia. Estas organizaciones externas como el MOI permitieron que las experiencias fueran traducidas a conceptos técnicos políticos que ellas sostenían. De esta forma, lo que los habitantes de los barrios consideraban que era un proceso de construcción de su propio barrio y viviendas, en realidad implicaba una forma propuesta por redes de organizaciones latinoamericanas bajo el concepto de *producción social del hábitat*. Es posible pensar que, en parte, ello podría implicar un pasaje de lo que se conoce como economía popular a economía social; sin embargo, el MOI no se siente integrante del campo de la economía social. De todas formas, podemos encontrar un emparentamiento de estas experiencias con otras formas autogestivas propias del campo de dicha corriente alternativa de la economía: tenían los componentes de solidaridad, organización y formas desmercantilizadas de producción de ciudad.

3.2 La organización “Fueguinos Autoconvocados”

3.2.1 Contexto de origen

Trascurridos más de seis meses de la primera ocupación masiva de tierras públicas, estos barrios pudieron ir consolidándose. El FSU se constituyó en un actor político cuyo proceso y rol organizativo se acrecentaba e instalaba con fuerte representación en los barrios, tanto históricos sin regularizar, como en los nuevos asentamientos. A su vez, la conflictividad social y el debate público-político aumentaban desde posiciones contrarias a estos procesos, generando acciones de enfrentamiento contra aquellos actores populares.

La organización Fueguinos Autoconvocados (FA) nació a mediados de mayo de 2006, en ese contexto. Enfatizó y se situó desde las propias particularidades históricas y en dinámicas de inclusión/exclusión que la ciudad de Ushuaia produce y reproduce. Esta expresión centrada en la “fueguinidad” reinstaló la necesidad de legitimar relatos locales asociados al discurso oficial de los orígenes de la ciudad, basado en nociones de *conquistas personales* más que sociales. Esto retrotrae a la idea mítica de “los pioneros”, traducidos en “antiguos pobladores”⁶⁷, vistos como quienes apelaron a sus esfuerzos solitarios en climas y geografías difíciles, en condiciones de desamparo y adversidad (Hermida, Malizia y Van Aert, 2007).

Estos discursos públicos buscaban construir una identidad fueguina, emparentada por sus características algunas veces a la identidad patagónica de quienes poblaron

⁶⁷ “La categoría *antiguo poblador* hace referencia a los residentes fueguinos radicados antes de los procesos migratorios provocadas por la ley 19.640. Estrictamente, este residente puede o no ser nacido en la provincia” (Hermida, Malizia y Van Aert, 2007, p. 78)..

un supuesto desierto. Su naturaleza constitutiva expresó nociones propias a viejos debates entre nacidos y criados (NyC) y venidos y quedados (VyQ), defendiendo el reconocimiento y garantía de derechos a perspectivas y prioridades asociadas con la temporalidad que escondían por detrás los intereses de los propietarios. Las declaraciones de un referente de los FA demuestran por qué se defiende la priorización del derecho al acceso a las tierras para los fueguinos/as:

Tenemos un valor agregado porque somos nacidos acá y no nos vamos a callar más, no existe discriminación ni intereses políticos y de ningún modo se pretende fragmentar a la sociedad como acusan en otros sectores [...] Tierra del Fuego es un crisol de provincias y no se le cierra el paso a nadie, pero en definitiva estamos primeros nosotros. (“Los fueguinos marcharon y pidieron prioridad en la entrega de tierras”, 2006).

Encontramos que sus argumentos plantean diferencias en la accesibilidad a la tierra, desde categorías relacionadas con “la permanencia en el territorio”, lo que se autopercibe como atributos de poder. La procedencia y la permanencia aparecen desde el discurso como formas naturalizadas de clasificación y jerarquización social-urbana, como lo expresa de nuevo el mismo referente de FA:

Nosotros defendemos lo que creemos que es correcto. Estamos convencidos, creemos que nosotros tenemos que tener prioridades. Mis padres pagaron como corresponde sus tierras. Los fueguinos en cuarta generación también tienen que tener peso. (“Fueguinos Autoconvocados: reclaman prioridad en la entrega de soluciones habitacionales en Ushuaia”, 2006).

Gradualmente, el debate sobre la crisis habitacional y urbana se redujo y se cuestionaba *quiénes* eran los protagonistas de las tomas. Así, se instaló en el ámbito público, con un rol central de los medios de comunicación local, la apelación a la clase, procedencia o estatus social de los involucrados. Los funcionarios públicos reprodujeron insistentemente los mismos argumentos, ya que ellos representaban a estos mismos grupos.

Considerando los aportes de Fava (2014), “las crisis pueden constituirse en un momento propicio para acceder a las perspectivas a través de las cuales los actores suelen pensar sus propias sociedades” (p. 90). En estos casos, los actores se encuentran obligados a explicar y explicarse la esencia de la crisis y a ofrecer un diagnóstico a partir del cual poder actuar, tendiendo a la reparación de la situación considerada.

Este relato se reforzó desde una construcción mediática a partir de una operación racializante y estigmatizante entre ocupantes *usurpadores* y los *vecinos fueguinos*. Otro de los componentes que atravesó este proceso de confrontación social entre sectores de la ciudad, se basó en lógicas propias de la *clase media*, particularmente de la *clase media fueguina*. Lo que señala Halpern (2011) para la ciudad de Buenos Aires aplica igualmente para la ciudad de Ushuaia, puesto que la clasificación que plantea el autor también pudo ser observada allí:

la construcción por parte de los medios de las tomas, se caracterizó por una ausencia simultánea de algún análisis basado en causalidades, como la desigualdad, el déficit de las políticas de vivienda, el modelo de desarrollo

urbano. Las tomas se transformaron en una tensión entre (buenos) vecinos y (peligrosos) usurpadores considerados social y étnicamente distintos (pp. 71-73).

Esta expresión organizativa del FA fue una reacción frente a los avances de la organización del FSU y sus reivindicaciones; aunque aparentemente ambas organizaciones reclamaban un lugar en la ciudad, unos lo hacían excluyendo a los otros. A su vez, desde un posicionamiento de jerarquías urbanas, los FA no proponían soluciones para aquellas familias que necesitaban un lugar; los sentidos de ciudad que sostenían desde sus discursos y prácticas eran fuertemente discriminatorios, sus orígenes y reclamos eran de naturaleza meramente instrumental e interesada. Uno de los dirigentes entrevistados explicó sus orígenes, explicitando sus intereses de grupo:

La organización FA se originó el 24 de mayo de 2006, ese día yo cumplí años y ese día mi hijo mayor estaba estudiando y estaba mi hija y mi hijo conmigo acá y estaba mi señora, entonces, hicimos unas empanadas y todas esas cosas. Mi hijo me dice “¿Me llevas a la casa de mis suegros?”, bueno, lo llevo a la casa y a la vuelta, no sé, algo pasó en mi vida, pasó algo porque yo no era de estas cosas, sí tenía militancia pero no tan fuerte como lo que ha pasado y me dije “Qué raro todo esto. No puede ser que mi hijo que es nacido acá, que nosotros no podamos darle un terreno”, porque por un montón de cosas los costos son muy altos, y si yo tuviera, no tengo capacidad de ahorro, yo no tengo ochenta mil o noventa o cien mil dólares para comprar un terreno a cada uno de mis hijos. (Entrevista

a Rubén, dirigente de la Fundación Fueguinos Autoconvocados, Ushuaia, enero de 2013)

Si bien las dificultades de acceso al suelo urbano y a la vivienda eran discursos que se expresaban en ambas organizaciones (FSU y FA) al cuestionar los valores irracionales y especulativos del mercado inmobiliario, analizaremos que desde los FA se asumió una connotación social y política excluyente puesto que cuestionaban las “usurpaciones”, posicionándose como sujetos de derechos basándose en su condición identitaria de *fueguinidad*. En palabras de uno de los dirigentes de FA:

Y nosotros veíamos cómo eran tomados, porque el término correcto era así, tomados los sectores urbanos... era la bronca que yo tenía que nosotros estábamos siendo avasallados, era más o menos cuando los españoles vinieron al Río de la Plata y limpiaron todo, yo me sentía así, era una opinión muy personal, entonces ese día 24 en la noche no dormí. El 25 fui al Capolonio y le digo al dueño si me puede prestar el lugar para el día viernes porque queríamos organizarnos a ver qué podíamos hacer para satisfacer mi cuestión personal y decir “Bueno, por lo menos yo lo intenté” (Entrevista a Rubén, integrante de Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

El relato da cuenta la organización que desarrollaban y los reclamos de los que se consideraban fueguinos, los que se posicionaron desde un lugar de “dueños” legítimos y propietarios de la tierra con dominio único. Tomando sus

representaciones sociales podemos afirmar que se sentían amenazados por los ocupantes y que estas eran construidas en su supuesta condición de vinculación histórica y “permanencia” en el territorio. Por otro lado, sus apreciaciones y argumentos asociados al saqueo y avasallamiento de los ocupantes fueron reproducidos por los medios de prensa y declaraciones de funcionarios públicos. No puede dejar de notarse que sus autopercepciones sociales se plasmaron en las normas, como la consolidación de propuestas de ordenanzas y normativas que jerarquizaron la “condición de fueguinidad” para la accesibilidad al suelo y la vivienda.

3.2.2 Características de la organización

Los objetivos de la organización se centraron en conseguir tierras prioritariamente para los autodenominados “fueguinos”. Su estatuto fundacional incorporó la defensa del turismo, la naturaleza, la arquitectura de las viviendas de los antiguos pobladores, entre otros. Un dirigente de la organización explica claramente los objetivos:

El objetivo era solicitarle al intendente la cesión de una parte de las tierras de la marina, de la armada, porque nosotros entendíamos que como hijos de acá podríamos ser sin desmerecer a los demás, podemos ser las personas adecuadas para cuidar nuestra historia, nuestra cultura, nuestra identidad, viste, un pedazo de tierra, un pedazo de tierra, no digo todo... te aseguro que yo jamás dimensioné lo que estábamos haciendo... El 1 de junio es el día de la provincia y yo dije que a partir de ahora, que a partir de ahora donde hay un problema de un fueguino tanto del hábitat, de la salud, de lo que sea, nosotros vamos a estar presentes y no nos

vamos a callar más. (Entrevista a Rubén, integrante de Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

La organización inicialmente constituyó una comisión provisoria, orientada a armar una asociación, que finalmente ante tensiones y conflictos de orden político-partidario terminó adoptando una nueva figura jurídica: *fundación*. Esto es explicado por uno de los entrevistados:

Si queríamos debatir un tema como asociación debatíamos todos, doscientas personas debatíamos. ¿Y qué conseguís con doscientas personas debatiendo? Debatiendo toda la vida. No era el objetivo debatir. Yo tenía bien fijo lo que quería, eso lo tenía muy claro, cómo llegar y una estrategia de cómo hacerlo. La estrategia era la Fundación, porque la manejábamos con cinco personas que escuchábamos todo, bien normal nos escuchábamos y tomamos la resolución... el camino nuestro son las tierras. (Entrevista a Rubén, integrante de Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

Otro componente que definió el perfil de FA fue el grado de participación de sus asociados y el interés en su desarrollo desde sus dirigentes fundadores. Los procesos participativos tuvieron un carácter instrumental y acotado a los requerimientos constitutivos de creación de la fundación. Las instancias asamblearias u otros mecanismos democráticos participativos fueron asumidas como “pérdidas de tiempo”, irresolutivas y dilatantes de los procesos de gestión. La toma de decisiones, por lo tanto, se concentró de manera vertical y arbitraria en un grupo pequeño de conducción.

El 21 de diciembre de 2006, la organización obtuvo la personería jurídica mediante la resolución 653/2006. Entre los objetivos que menciona el estatuto de la organización destacamos los siguientes:

- Luchar por los derechos de los fueguinos nacidos y por adopción, su arraigo y fortalecimiento en materia educativa, salud, cultural y deportiva de toda la Tierra del Fuego.
- Promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes de la provincia de Tierra del Fuego.
- Defensa del medio ambiente, promoción de alternativas para el cuidado de la flora y fauna autóctonas.
- Defensa y protección de la arquitectura originaria de la ciudad, promoviendo y preservando las primeras viviendas de los antiguos pobladores.
- Defensa y promoción de la ciudad como punto turístico más austral del mundo.
- Defensa de la tierra garantizando el acceso de todos los fueguinos nacidos o por adopción.

Se percibe así que sus objetivos estuvieron sostenidos desde un paradigma basado en lógicas de “defensa”. Se observa la centralidad en la que respaldaron la mayoría de sus reivindicaciones y propuestas, expresadas en elementos claros como “defensa de la tierra, del medio ambiente, de la arquitectura, del turismo”. Cabe preguntarse ¿defensa ante amenazas de quiénes? En sus reivindicaciones quedó soslayada la idea de fortalecer procesos de distinción identitaria desde “un

nosotros fueguinos” en relación con otros “recién llegados” y sin los mismos derechos. Para esto se requerían políticas urbanas que valoren una ciudad que distinga, clasifique y jerarquice sus intereses frente a la amenaza de los “otros”, los usurpadores.

Como ya analizamos, el interés y posicionamiento de los FA se centró en la lucha por los derechos de los pobladores nacidos y por adopción en la isla, pero por otra parte, contradictoriamente, incorporó desde lo discursivo la defensa de los derechos humanos de los habitantes de la provincia de Tierra del Fuego. Los objetivos explicitados en su estatuto reconocieron, al menos de manera formal, la composición poblacional heterogénea de la provincia, diversidad que es consecuencia de la movilidad y promoción migratoria que hace que la mayoría de las familias sean procedentes de otras regiones del territorio nacional y de países limítrofes. Sin embargo, esta composición social migratoria es a su vez representada como “amenazante” para la accesibilidad a recursos materiales y simbólicos.

Con relación a la “defensa de la arquitectura”, observamos que únicamente mencionaron preservar las *primeras viviendas de los antiguos pobladores*, representaciones que se asociaron con el resguardo del patrimonio cultural fueguino. Resaltamos que se omitió una mirada crítica a los avances y transformaciones del diseño urbano de la ciudad, impuestas desde las lógicas del mercado inmobiliario. Nos referimos a construcciones “modernas” de altura, avaladas con ordenanzas de excepción y fundamentadas en el desarrollo turístico-hotelerero (el Casino, hoteles, etc.). Además de esto, al apuntar a la defensa de la

ciudad como punto turístico más austral del mundo, paradójicamente resulta afectando la arquitectura, ya que este posicionamiento —entre otros factores propios de la política de los años noventa— profundizó las transformaciones socio-espaciales basadas en el perfil turístico la ciudad y como contrapartida cerró los registros de tierra para las familias, priorizando la entrega a proyectos turísticos-hoteleros.

Finalmente, el enunciado de “defensa del medio ambiente y preservación de la flora y fauna” resulta llamativamente funcional a la lógica en la cual la “naturaleza fueguina” se convirtió en un bien de mercado, exceptuando por ordenanza las construcciones de altura hoteleras o emprendimientos turísticos. Como observaremos, este posicionamiento contribuyó y fue funcional al poder económico de la isla (actores económicos que concentran la tierra, el turismo, el puerto, entre otros) y a sus intereses de gobernabilidad y poder. Nunca desplegaron una mirada crítica y propositiva frente al avance de la especulación inmobiliaria y al perfil de desarrollo desigual que se profundizaba en la ciudad.

Las “tomas” de suelo por parte de los sectores populares dividieron posiciones e interpretaciones entre quienes entendían los hechos como un reclamo o medida de acción directa por el acceso a la vivienda y quienes veían un *delito de usurpación*, como la organización FA. Reaparecieron así discursos y subjetividades colectivas asociados con la matriz que dio origen a la ciudad: militarización (policías y Magi-Mar), disciplinamiento y castigo al delito de usurpación se instalaron en la agenda pública. Así, la crisis habitacional-urbana reconocida comenzó a virar hacia una necesidad de intensificar la política de “seguridad urbana”.

Por otra parte, esta postura negaba la historia y memoria de ciudad a partir de las ocupaciones informales de numerosos barrios en los años ochenta en las que muchos de los mismos fueguinos habían participado. Las lógicas organizativas y de reivindicación traducidas y retroalimentadas desde las propias subjetividades fueguinas, se centraron en confrontar la opinión pública desde los siguientes planteos e interpretaciones:

a) ***“Ciudadanos que custodian” versus “usurpadores”***. Una de las formas de considerarse se sintetizaba en la frase *“Nosotros no estamos usurpando, sino que custodiamos lo que es nuestro y vamos a permanecer hasta que podamos concretar el acuerdo con la intendencia”*. Los FA consideraban también que era *“injusto que debamos tomar el lugar para garantizar que nadie lo ocupe, pero la coyuntura actual nos obliga”*, al notar el gran crecimiento de las familias en los asentamientos irregulares de la ciudad. En ese sentido, los vecinos temían que el año electoral continuara profundizando la crítica situación habitacional que atravesaba la capital fueguina.

b) ***“Ciudadanos que respetan las leyes” y las instituciones versus violentos***. El relato de uno de los integrantes de los FA da cuenta de esta representación:

La diferencia que teníamos con los demás era que nuestros encuentros eran de discusión, donde se tiene que discutir, que era el consejo deliberante, yo creo en las organizaciones, el pueblo gobierna a través de sus representantes y el consejo deliberante es el lugar indicado para discutir estos temas. (Entrevista a Rubén, integrante de Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

Los alcances de las reivindicaciones de los FA se circunscribieron en el marco de las institucionalidades ya vigentes, sin perspectivas críticas y/o de reformas respecto de las intervenciones públicas-estatales. Sus intencionalidades políticas se reducían a no cuestionar el entramado de poder y *statu quo* vigente, garantizando las condiciones de gobernabilidad y orden en la ciudad. Por el contrario, en muchas ocasiones sus discursos y lógicas de acción estuvieron inscriptos desde un rol de fuerza social que legitimaba medidas arbitrarias asumidas desde el municipio, por ejemplo, la ordenanza del sistema de puntajes o consulta popular.

Según registros en diarios locales, la organización de los FA señaló su reconocimiento público al Concejo Deliberante del siguiente modo:

El Concejo Deliberante ha tenido un trabajo bastante ordenado y correcto. Nosotros fuimos y participamos con respeto en el concejo de la planificación urbana. Después por diferentes motivos desapareció todo. Estamos esperando que nos convoquen de nuevo porque es un marco de discusión, ya que nosotros fuimos e hicimos nuestros planteos. El próximo paso a seguir es esperar a tener la reunión con el Concejo Deliberante y defender a capa y espada nuestra postura. ("Fueguinos Autoconvocados: Reclaman prioridad en la entrega de soluciones habitacionales en Ushuaia, 2006)

c) Vecinos que protestan con respeto y no insultan frente a vecinos sin conducta cívica. Uno de los integrantes de la organización FA da cuenta de este planteo:

Nosotros sabemos protestar y no somos de andar insultando, nosotros no somos del tipo... manifestamos de otro tipo. No somos arrogantes, prepotentes, insultadores, porque yo estoy en contra, porque pareciera que hoy en la Argentina, pareciera que el que insulta, el que agravia más fuerte, el que dice cosas fuera de lugar a mi entender es el que tiene la razón y no es así. Por ahí la metodología... claro que hay diferencias con ellos.(Entrevista a Rubén, integrante de Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

En el relato analizamos una distinción autopercebida desde los FA, quienes se reconocían realizando “buenas prácticas” de “buenos vecinos” frente a aquellos “ocupantes usurpadores” que no cumplían con las normas ciudadanas. Es decir, no solo querían diferenciarse por su origen o sus derechos, considerados por ellos “legítimos”, sino por la forma de hacer sus planteos, de forma similar a lo que referencia Fava (2014) en su estudio sobre la posición de la clase media porteña con relación a la ocupación del Parque Indoamericano. Esta era otra forma de construir un “nosotros” frente a “otros” considerados incivilizados por violar las normas.

Consecuentemente, este posicionamiento se tradujo en discursos asociados con la criminalización y en medidas sancionadoras ante la protesta social. Sus argumentos se cristalizaron desde lo normativo-institucional como cuando se incorporó la categoría de “conducta cívica” para clasificar y jerarquizar a los vecinos, otorgando puntajes para el acceso o no a la tierra y a la vivienda. Un

proceso similar fue encontrado por Cravino y González Carvajal (2012) en el Municipio de San Isidro, cuando se les exigían una serie de requisitos a los habitantes de la villa La Cava para acceder a una vivienda de interés social. Las autoras hacen referencia a un “tribunal examinador” que estudiaba antecedentes y conductas de los postulantes; incluso si posteriormente eran considerados malos vecinos por hacer ruidos o instalar un kiosco en su casa, esto era motivo suficiente para perder la adjudicación.

d) Vecinos autoconvocados “sin representación política partidaria” versus “punteros políticos que hacen negocios con la tierra”. Paradójicamente, aunque la organización FA se reconocía como un espacio “despolitizado”, de características “apartidarias” y autónomo, sostenido por una expresión espontánea y autoconvocada, se convirtió en un actor que, alineado a intereses del poder político fueguino, logró posicionarse y alcanzar los objetivos que planteaba, además de configurar y acentuar de este modo la idea de una sociedad organizada por jerarquías sociales y urbanas. En este sentido, puede aplicarse lo planteado por Elías y Scotson (1994): la categoría de establecidos reforzaba las posiciones sociales de este grupo, ya que detentaban el poder de la ciudad.

En relación con su inscripción “apartidaria”, encontramos significativo el relato de uno de sus referentes de al menos tres situaciones, indicios que dieron cuenta de procesos de cooptación por parte de sectores partidarios alineados al Movimiento Popular Fueguino MOPOF, como también un sector del justicialismo fueguino. A continuación los enumeramos:

- Compromiso en el adelanto de un préstamo de dinero (15.000 pesos) como capital inicial para la creación de la Fundación, sumando los costos de inscripción en rentas por parte de un referente del MOPOF, quien se destaca por una importante incidencia y manejo del campo de la salud privada de la isla.
- Intentos de cooptación por parte de los punteros y referentes del MOPOF a la mesa de conducción de los FA. Al respecto y para argumentar este señalamiento presentamos parte del relato que realizó un dirigente entrevistado, quien se negó en este caso, pero otros sí lo hicieron:

Íbamos a hacer una asociación, y como era un período electoral empezaron a talar otros intereses, que yo no quiero saber absolutamente nada, entonces, ¿qué hice? Hicimos una comisión de la asociación y empezaron a decirme... Estas son las nubes que tiene la sociedad, por ejemplo, de mezclar las cosas importantes de la solidaridad, de ayudar al prójimo, de ayudar a nuestros compañeros, se mezcla con la parte política. Pero no con la política de Estado, sino con la política partidaria... ni siquiera partidaria, de los punteros que buscan su compromiso que “Yo pongo tanto”, y no ponen un carajo, no, esas cosas no me interesan. Entonces, me dijeron “Vos sos elegido el secretario general... ahora cuando vos tengas que hablar de algo, vos tenés que llamarnos a nosotros y decimos lo que tenés que decir...”, “¡Vos estás loco!”. ¿Qué hice? Agarré todo, lo firmé y lo rompí delante de ellos, lo metí en el quincho, había un lugar y lo prendí fuego. [...] Había una pelea interna porque visualicé que estaban

mezclando con el tema partidario... Vos sabés que acá un sello sale plata, muchos dirán que no, pero acá el sello son potenciales candidatos o concejales o legisladores, un montón de cosas y ellos lo saben. Yo he militado en partidos y a ellos los conozco. ¿Qué dije? No puedo caer en esto. Me fui a Personas Jurídicas y ahí averigüé lo de la Fundación. (Entrevista a Rubén, dirigente de la organización Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

La formalización inmediata de entrega de tierras de manera irregular entre el municipio y los FA por medio de la firma de un convenio, fue otra de las iniciativas que pusieron de manifiesto la connivencia entre el Estado municipal y la organización. Uno de los dirigentes entrevistados reconstruyó la relación establecida entre la gestión del intendente del MOPOF, Jorge Garramuño, y la entidad FA:

Aparece Garramuño en escena como intendente y me dice “Jorge” (nombre del intendente), entonces, me dice “Si quiero hablar con vos” y le digo “No, yo con vos solo no hablo ni loco, no, porque van a decir que yo...”. No quiero y fui con un montón de gente y hablamos lo que hay que hablar y ahí fue cuando dice “Nosotros le damos este terreno”... y así fue como conseguimos 400 terrenos para nosotros. Entrevista a Rubén, dirigente de la organización Fueguinos Autoconvocados, enero de 2013)

Siguiendo el relato, la Fundación solicitó al Concejo Comunal, a través del intendente Jorge Garramuño, «un pedido excepción a la ordenanza con el objetivo

de que el proyecto no pase a instancia de audiencia pública, para acelerar la entrega de tierras. Seco Gómez salió al cruce de las declaraciones de la presidenta de Finisterrae al considerar que “se estarían violando las ordenanzas vigentes”» (“Los fueguinos autoconvocados okupas de un predio que supuestamente les corresponde, pero que nadie les otorgó”, 2007).

3.2.3 Relaciones de la organización Fueguinos Autoconvocados con el Estado

Las reivindicaciones de la organización FA no tardaron en trasladarse a ámbitos institucionales y de incidencia política en confluencia con otros actores económicos y políticos funcionales a sus intereses y a la preservación del orden vigente, favorecidos por el contexto político liderado a nivel local por el MOPOF, estructura partidaria cuyas bases políticas compartían mucho de sus planteos y reclamaciones.

La FA comenzó a liderar y a legitimar desde un importante sector de la sociedad civil el avance y la institucionalidad de políticas “restrictivas y represivas” hacia los ocupantes y los asentamientos irregulares, teniendo un rol clave y participando de un complejo entramado ideológico, político e institucional basado en intereses “conservadores” y de mercado.

Las intervenciones públicas que realizaban eran esporádicas, aunque la convocatoria y visibilidad pública-mediática tenían alto impacto y protagonismo societal (clase media fueguina). Consistían en acciones como presencia en los desfiles públicos (12 de octubre), bocinazos, concentración y marcha de las

antorchas con entrega de petitorios a instituciones fundacionales de la ciudad (gobierno, municipio, legislatura, iglesia), marchas frente a la Catedral católica, recolección de firmas para iniciativas populares, participación en medios de comunicación locales, entre otros.

Observaremos que a partir del reconocimiento institucional en ámbitos de participación y consulta sobre políticas urbanas, por modificaciones a la ordenanza 3042/06 incorporó dos de sus referentes en el *Consejo de Planificación Urbana*⁶⁸ del Concejo Deliberante (Legislatura de la ciudad). Su participación profundizó un ciclo de mayor retroceso en cuanto al reconocimiento de derechos a la vivienda y a la tierra, ante la creación y legitimidad de instrumentos (ordenanzas) de preferencia discriminatoria hacia los fueguinos y de sesgos estigmatizantes a los ocupantes.

La participación en el desfile cívico-militar de octubre de 2006, con motivo de conmemorarse el Día de Ushuaia, portando una pancarta que decía “No a las usurpaciones” fue un hecho político y simbólico que expresó claramente el enfrentamiento y división entre “usurpadores” y “fueguinos”. Este posicionamiento generó una especie de psicosis en el imaginario colectivo, trasladando a actores sindicales y turísticos esta sensación de amenaza por nuevas tomas de tierra, lo que fuera reflejado por los medios de comunicación.

De este modo, frente a una discusión pública de carácter estructural sobre la distribución/concentración de la tierra y los cuestionamientos sobre sus

⁶⁸ El Consejo de Planificación Urbana se crea por ordenanza municipal 3042/06 en el marco del reconocimiento de la emergencia habitacional. En julio de 2006 la ordenanza municipal 3087 la modifica para posibilitar la participación de dos representante de los FA.

negociados económicos sustentados en lógicas de privatización ante el desarrollo turístico-hotelero, se antepuso y se focalizó en una discusión coyuntural acotada hacia el “delito” de “*quienes*” estaban ocupando las tierras, las nuevas tomas.

La ordenanza 3178/06 se basó en esta lógica: instituyó una racionalidad de *premios y castigos*, donde se reglamentó el puntaje para la entrega de lotes fiscales para vivienda familiar. Se otorgaron puntos a la condición de fueguinos y sanciones a los “ocupantes de asentamientos irregulares”, enmarcada esta acción en el eufemismo de la categoría *conducta cívica* (que en este caso no cumplían). Esta iniciativa fue cuestionada por discriminatoria por la relatora representante de Naciones Unidas en el informe final oficial⁶⁹.

Más tarde, en el año 2012, se discutió una modificación a la ordenanza en referencia, otorgando puntajes a aquellas personas que alquilaban, que era una forma de incorporar a los que no tenían la práctica de ocupar tierras y eran capaces de esperar, pero se excluía expresamente a los inquilinos de los asentamientos. Un entrevistado del FA, lo explica claramente:

Con respecto a los inquilinos... a mí me parece correcto por una cuestión de credibilidad de un pensamiento que uno tiene. Por ejemplo, los chicos del asentamiento Escondido se alquilan por ejemplo entre ellos, y entre otros de La Bolsita. En ese caso estás legalizando dos cosas que para mí son ilegales, bajo mi concepción, ¿viste? Para que tenga puntaje y sea real tiene que ser con una inmobiliaria o que alguien realmente tenga el

⁶⁹ La relatora de ONU, Dra. Raquel Rolnik, visitó la ciudad de Ushuaia en 2010, con el objetivo de constatar las prácticas de desalojos forzosos denunciadas por el FSU y otras organizaciones. En el documento final denuncia las prácticas discriminatorias y de criminalización hacia los ocupantes de los asentamientos.

título, no un tipo que tenga un ocupa. Nosotros queremos progreso, queremos orden, no quiere decir represión, pero eso implica una planificación, eso todavía falta, no hubo. Es más, el suelo urbano estuvo abandonado durante diez años. (Entrevista a Rubén, dirigente de la Fundación Fueguinos Autoconvocados, Ushuaia, enero de 2013)

Otras de las acciones relevantes que realizaron fue la iniciativa popular mediante recolección de firmas, pidiendo la derogación de la Ley 746 en octubre de 2007, la iniciativa planteó “La defensa del medio ambiente y contra las usurpaciones”⁷⁰.

En relación con la experiencia de implementación de la Ley 1408/2004 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷¹, como señala Arenaza (2012), encontramos que el reconocimiento de la situación de “emergencia habitacional-urbana” en Tierra del Fuego cobró una nueva significación social y política a partir de las diferentes iniciativas públicas de los FA y algunas organizaciones “ambientalistas”, se dio “un pasaje de un Estado Social de derechos, fundamentos sobre los que se basó la iniciativa de Ley 746, a un Estado liberal represivo burgués” (p.354). Observamos como indicador de la influencia de estos grupos la profundización de la política de

⁷⁰ La iniciativa popular de los FA incluyó la siguiente reseña argumentando sus razones y motivos: «“Ante la masiva y organizada invasión de tierras fiscales y la tala salvaje del bosque protector que pone en grave riesgo a la población de Ushuaia, los vecinos abajo firmantes exigimos el inmediato accionar conjunto de los organismos responsables para cumplimentar las normativas vigentes y las sentencias judiciales dictadas al efecto. Todo ello, atento al dictamen elaborado por el Concejo Provincial del Medioambiente que advierte de peligrosas consecuencias de no tomarse medidas urgentes para salvaguardar la integridad de las personas, del medioambiente y de los intereses de la sociedad en su conjunto, para lo cual se hace necesario, además, la inmediata derogación de la Ley Provincial N° 746”. Este es el extracto de lo que estamos firmando, pasá por el Shopping y colaborá con tu firma, de esa manera podremos hacer que los responsables realmente den una solución a este problema que a todos nos perjudica».(“Piden derogación Ley Emergencia Habitacional”, 2007).

⁷¹ Ley 1408 de Declaración de la Emergencia Habitacional en la ciudad de Buenos Aires, sancionada por el Poder Legislativo el 24 de Julio de 2004, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1408.html>

control de lo que sucedía en cuanto a las ocupaciones, que fue llevada a cabo en la gestión local de Sciurano.

CAPÍTULO IV

Análisis de dos experiencias de producción y gestión social del hábitat en la ciudad de Ushuaia

Tal como lo mencionábamos en el capítulo II, la “crisis habitacional” reconocida y declarada por el Estado provincial tuvo múltiples expresiones. El contexto se caracterizaba por las constantes nuevas ocupaciones colectivas de tierras públicas, desalojos forzosos y cercamiento de los barrios “irregulares” con acentuados mecanismos de discriminación y estigmatización de sus ocupantes, entre otros impactos a escala ciudad. Presentaremos en este capítulo la otra cara del proceso: lo que sucedía en los asentamientos informales y las experiencias autogestivas que se desarrollaron; para lo que volveremos a enmarcar los procesos en sus contextos históricos.

De esta forma, el avance en el crecimiento y la consolidación de los diferentes asentamientos conllevó la necesidad de acompañar modalidades autogestionadas de urbanización barrial desde diferentes actores que veían cómo se agudizaba la problemática. En este sentido, el FSU se contactó con diferentes experiencias a nivel nacional y latinoamericano, aproximándose a algunas como el MOI-CTA, MTL, Túpac Amaru⁷², FTV, Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) de Córdoba. Desde este espacio político, la idea central que se sostenía era producir de manera *autogestionada* las viviendas e infraestructuras de los propios barrios. Así, a fines del año 2007, se configuró un nuevo escenario político ante el

⁷² La Túpac Amaru es una agrupación política argentina dentro de la organización de la CTA, principalmente en la provincia de Jujuy, aunque tiene sedes en 15 de las 23 provincias argentinas. Fue fundada por la dirigente argentina Milagro Sala.

recambio institucional de autoridades provinciales y municipales. Otro dato de referencia, fue la aprobación de la Ley provincial 746 de emergencia habitacional y urbano-ambiental, en el mes de julio del mismo año⁷³.

En este contexto, las organizaciones territoriales se encontraban con mayor expectativa en relación con la satisfacción de sus demandas, dada la posibilidad de contar con apoyo estatal (ante las perspectivas de una gestión progresista), con un mayor compromiso de inversión y reformas en planificación y gestión habitacional-urbana. Un aspecto significativo, durante este período, fue que la conducción del FSU se vio retraída y debilitada en su acompañamiento territorial, lo que sucedió entre otros factores por la incorporación de algunos de sus referentes a los equipos de gestión del gobierno provincial electo; por otra parte, algunos dirigentes se sumaron a las estructuras formales de participación electoral-partidaria, por ejemplo, haciéndose candidatos por el Partido Humanista.

Si bien los procesos de consolidación territorial en el interior de cada barrio avanzaron, se replegaron a escala micro-comunitaria, hechos evidenciados en la formalización y el reconocimiento institucional de sus organizaciones comunitarias, así como en la gestión de mejoras de las condiciones de infraestructura y equipamientos barriales. De este modo, se da un nuevo ciclo organizativo, esto es, los barrios comenzaron a pensar más allá de la *resistencia a los desalojos, pero sin alcance de toda la ciudad*. Observaremos que algunas de estas instancias de acuerdos entre el Estado y las organizaciones barriales se vieron atravesadas por procesos de “cooptación” y fragmentación.

⁷³ Puntualmente, esta ley contribuyó a frenar los desalojos con orden administrativa, poder de policía ejercido por el municipio, exigiendo a partir de su aprobación contar con una orden judicial para tal fin.

Consecuentemente con ello, se analizará un proceso de dispersión y atomización dirigencial, lo que impactó regresivamente en la correlación de fuerzas políticas que caracterizó al FSU desde su fase fundacional.

Transcurría el año 2009 y ante la renovación de autoridades sindicales de la CTA, asumió la conducción una de las referentes del FSU, lo que posibilitó reiniciar y profundizar la articulación entre MOI-CTA Nacional y el Poder Ejecutivo de la provincia de Tierra del Fuego. Este proceso alcanzó su institucionalidad mediante un decreto⁷⁴ en julio del mismo año, suscribiendo un acuerdo marco entre el Estado (provincia y municipio) y las organizaciones sociales representadas por la Asociación Civil MOI-CTA.

En dicho acuerdo se definió ejecutar una Experiencia Piloto Autogestionaria de Hábitat Popular (EPAHP), que se localizaron en el asentamiento La Bolsita y en la Cooperativa de Inquilinos Desde Cero, Ltda. En este apartado desarrollaremos la segunda de las experiencias dado que contó con el apoyo de una organización intermedia, el MOI-CTA, y cuya conformación se da por personas en condición de inquilinos.

Presentaremos una breve reseña del MOI a nivel nacional y el contexto de origen que impulsó su constitución en la provincia del Tierra del Fuego, particularmente en la ciudad de Ushuaia. Seguidamente, caracterizaremos las trayectorias y repertorios de acción colectiva, así como su vinculación, tensiones y alcances con el Estado en sus distintos niveles. En este sentido, abordaremos la experiencia

⁷⁴ Ver Decreto N° 1298/09 de fecha 02/07/2009.

MOI-CTA viendo de qué modo aporta a la construcción de nuevas lógicas económicas críticas de las de tipo capitalista, más concretamente a la perspectiva que confluye con la economía social y solidaria.

4.1 La experiencia de la Cooperativa “Desde Cero-MOI”. Una experiencia desde inquilinos y pobladores de los asentamientos

El origen del MOI está estrechamente vinculado con los procesos históricos que se dieron en el Área Metropolitana de Buenos Aires relacionados con las movilizaciones sociales por el suelo y la vivienda en la década del ochenta, en un contexto de fuertes crisis sociales. La experiencia del ex Patronato de la Infancia (Padelai) se constituyó como fundacional para el MOI: en 1984, 120 familias ocuparon el edificio del ex Padelai,, localizado a pocas cuadras de la plaza de Dorrego, en el barrio de San Telmo, Ciudad de Buenos Aires; ya en 1987 se anticipaban acciones estatales tendientes al desalojo de las familias y recuperación del predio.

Tanto en la ciudad de Buenos Aires, como en toda la región latinoamericana, el fenómeno de las ocupaciones de edificios y tomas de tierras no fueron hechos aislados. Estos expresaban la relación entre ciudad, economía y política, y no se encontraban desligados de las diferentes coyunturas, básicamente los ciclos de autoritarismo y democracia, las transformaciones de las estructuras estatales y el rol de los partidos políticos (Rodríguez, 2009). En general, la revisión histórica comparada de las formas populares de hábitat en América Latina, nos permitió reconocer una dinámica socio-espacial que desarrolló *ciclos de “expulsión-*

inclusión-exclusión” (Clichevsky, 1990; Rodríguez, 2005), los cuales serán analizados a continuación y podrá demostrarse que no son ajenos a las dinámicas de la ciudad de Ushuaia.

Para situar la gestación del MOI, señalaremos tres vertientes centrales a su nacimiento de acuerdo a la reconstrucción que realizaron sus propios referentes (Barbagallo, 2007):

- a) *La reconstitución de la institucionalidad democrática con su impulso inicial hacia la participación social.* La contradicción que implicó el papel crecientemente limitado de los partidos políticos como posibilitadores de esta participación.
- b) *La recuperación y recreación de prácticas socio-políticas de sectores profesionales desarrollados previamente desde ámbitos universitarios públicos y ONGs del hábitat.* El rescate de conocimientos y prácticas por parte de las universidades públicas respecto a los procesos de producción del hábitat de los sectores populares, posibilitaron redefinir y ampliar perfiles profesionales interdisciplinarios vinculados al abordaje de las problemáticas sobre el tema. Se recuperó una perspectiva política que implicaba la “reivindicación del derecho a la ciudad”, basada en la participación de los usuarios en la definición y gestión de los programas.
- c) *El internacionalismo cotidiano: vinculación con otras experiencias de hábitat autogestionarias latinoamericanas.* Desde la década de 1990, el MOI articuló con la Federación Uruguaya de Cooperativas

de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM) y participó en la creación de organizaciones latinoamericanas de hábitat, la SELVIP (1991) y la HIC (1995).

Esta organización social y política, desde sus orígenes, vinculó el acceso al suelo urbano en áreas centrales con regularización dominial bajo la formulación “*Construyamos una ciudad democrática*”. Esta afirmación sustantiva se basó en el acceso al “derecho a la ciudad”⁷⁵ que remite a la caracterización del hábitat como problemática integral concebida desde la cotidianeidad y a las condiciones de transformación de esa cotidianeidad. Desde el MOI, tal como lo reafirma su conducción, entienden que “la intervención que realizan redefine así la relación entre espacio público y privado, tomando pública y política la vida cotidiana, al tiempo que se resalta el carácter social de la producción de ciudad” (Rodríguez, 2009, p. 105).

De esta manera, siguiendo con los procesos de lucha y resistencia frente al avance y profundización de políticas neoliberales, la organización territorial se incorporó en 1994 a la CTA. Encontramos que esta definición política posibilitó mayores acciones de resistencia, como señala Rodríguez (2009): “fue una expresión de pertenencia a un marco más general de resistencia al modelo neoliberal. En 1998, desde esta pertenencia participó de la Federación FTV (Federación de Tierra y Vivienda), donde permaneció hasta 2002” (p. 136).

⁷⁵ Concepto acuñado por Henry Lefebvre en Francia a fines de los años sesenta y recuperado a partir de los años noventa en América Latina por aquellos sectores sociales urbanos organizados en procesos de auto-urbanización.

Otro momento significativo de la organización se constituyó a fines de la década del noventa, a partir de la participación junto a otros actores colectivos de la sanción de una normativa que reconoció y promovió el *cooperativismo autogestionario de vivienda*. En esta fase, el MOI cumplió un rol importante de incidencia con la aprobación de la Ley 341/00 de la Ciudad de Buenos Aires: se trata del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), normado por la mencionada ley, a cargo del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad, en vigencia aún en el año 2015, aunque con baja ejecución. Se trata de una ley innovadora y superadora de los programas clásicos, dado que reconoce a las organizaciones socio-territoriales como sujetos de créditos y prioriza a los sujetos asociados en organizaciones sociales, antes que a los postulantes individuales, para que accedan al beneficio.

Las reivindicaciones y aprendizajes acumulados por los diferentes actores que impulsaron esta ley, tuvieron una repercusión en las normativas y propuestas de reformas impulsadas por el FSU en Tierra del Fuego, particularmente los contenidos de la Ley de Declaración de Emergencia Habitacional Urbana (746/07) y en la propuesta legislativa impulsada de “Producción social y autogestionaria del hábitat popular”. Estas iniciativas luego las desarrollaremos con mayor amplitud. Hacia 1998, debido a la nueva coyuntura político-institucional, esta organización redefinió su accionar: por un lado, generó un espacio de organización particular destinado a la formación de nuevas cooperativas denominado la “Guardia”; y, por otro, amplió la convocatoria hacia las familias “sin techo”, en particular inquilinos de ingresos bajos y medios bajos.

Desde 2008, la organización se reconoció en una cuarta fase que se instrumentó con la creación de la *Federación de Cooperativas Autogestionarias MOI*. En este contexto, se comenzó a asesorar y desarrollar experiencias por fuera de la ciudad de Buenos Aires, en las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Río Negro, Neuquén y, más tarde, Tierra del Fuego (Rodríguez, 2009). En palabras de uno de sus principales referentes, explicamos los sentidos y alcances de la Federación: “hace un año y medio conformamos la Federación porque tenemos una concepción de que lo formal tiene que ser expresión de tránsitos reales. Nosotros nos incorporamos, constituimos formalmente la Federación, después de haberla armado y conformado, en la práctica” (Jeifetz, 2010).

En síntesis, la autogestión del hábitat desde el MOI, tal como señala Rodríguez (2009), involucra por lo menos cuatro dimensiones:

- Es parte de un proyecto de *construcción política*.
- Es parte de una *propuesta para la gestión de políticas públicas* que no implica la sustitución del Estado.
- Define una *modalidad específica de organización social*.
- En su aplicación apunta a *mejorar la calidad de la inversión pública*, optimizando su utilización. (p. 107)

Los procesos y trayectorias acumulados desde la experiencia del FSU (2005), con una implicancia y participación sustantiva de la CTA-TDF desde su fase fundacional, favorecieron la decisión de anclar las experiencias territoriales autogestionarias del MOI en Tierra del Fuego. Analizaremos seguidamente cómo fue su desarrollo organizacional, particularmente en la ciudad de Ushuaia.

4.1.1 El MOI en Tierra del Fuego. Contexto de origen

Las primeras vinculaciones desde Tierra del Fuego con la experiencia MOI datan del año 2006, durante la participación de integrantes del FSU en las jornadas que se realizaron en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU-UBA), enmarcadas en el *Día mundial del hábitat* y organizadas desde la Red Hábitat, organización nacional con la que coordinaba acciones el FSU.

En dicho evento participaron referentes nacionales del MOI, particularmente el arquitecto Néstor Jeifetz, junto a cooperativistas y movimientos sociales, sindicales y académicos. Lo más significativo para los integrantes del FSU fue conocer la iniciativa de Ley 341 de Autogestión del Hábitat, vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una de las integrantes del FSU reconstruyó parte de esa experiencia vivencial:

Los asentamientos se consolidan y empieza a tener el foro coordinación con organizaciones fuera de la provincia. La primera conexión que se hace es con la red de Hábitat Argentina. Por ellos somos invitados a participar a un encuentro con otras organizaciones de la Patagonia y de Buenos Aires en la FADU (Facultad de Arquitectura y Urbanismo) y allí expone el Foro Social Urbano.

Entre los participantes empezamos a escuchar sobre la ley 341, Ley de Autogestión, que eran fondos para financiar sus propios barrios... Se hacen los primeros contactos con gente de la Patagonia y gente de Buenos Aires, y nos volvimos a Ushuaia con mucho material sobre las diferentes

experiencias. [...] Control, vigilancia y desalojos... todos esos fueron elementos disciplinadores hacen que la gente se repliegue adentro del barrio, pasó ya un año, pasar el invierno, modificar sus viviendas, la gente empieza a naturalizar la forma en que vive. Para que eso no sucediera, empezamos a encontrarnos. Vimos varias experiencias de Túpac, de MTL, de MOI, y logramos que en el 2008 vengan los referentes del MOI y vean lo que estaba sucediendo acá. (Entrevista a Silvia Paredes, referente del FSU y secretaria general de la CTA, enero de 2013)

A pesar del recambio de autoridades locales y provinciales, así como de las expectativas en cuanto a la aprobación de la Ley de Emergencia Habitacional y Urbana (2007), observaremos que la política urbana y social de Ushuaia continuó consolidándose hacia un paradigma de control, vigilancia y criminalización. Complementariamente, se observaron repliegues y cierta situación de inmovilización o mesetamiento de los procesos reivindicatorios impulsados por los diferentes asentamientos.

A inicios del año 2008, desde la nueva gestión municipal a cargo de Federico Sciurano (UCR), se renovaron y ampliaron los contratos de la cuestionada cooperativa Magi-Mar, y se reestructuró una fuerte intervención estatal basada en paradigmas de control y “seguridad ciudadana” de los vecinos. Como se explicó precedentemente, esto se reforzó mediante una fuerte operación discursiva, instrumental y mediática que trazó y profundizó los límites entre los ocupantes *usurpadores* y la figura del *buen vecino* «que se autopercibió y reprodujo desde el discurso mediático y político con condiciones de trabajador, honrado, cumplidor,

respetuoso de las reglas de urbanidad y el “pequeño burgués” racista por naturaleza» (Fava, 2014, p. 107).

Para comprender cómo se posicionó la clase media frente a la conflictividad social y urbana, resulta importante analizar las contribuciones que Fava (2014) y Parker (2012) realizan al cuestionar la manera en que se sitúa en temas de ciudad, orden urbano y modernidad. Al respecto, Fava (2014) señala que

la subsidiaridad de la idea de “clase media” en relación con visiones más amplias que pretenden dar cuenta de la evolución-involución en la modernización de una ciudad, evidenciando así su relativo carácter abstracto. La clase media dialoga así con las distintas miradas normativas sobre estos procesos, participando en consecuencia en las batallas ideológicas que actores también normativos entablaron sobre el desarrollo y el deber ser de la sociedad. (p. 107)

En este sentido, encontramos que algunos sectores de la clase media se posicionaron correlacionando fuerza social hacia el avance de políticas restrictivas y estigmatizantes para con los sectores populares que habitaban los asentamientos (FA, organizaciones ambientales y de turismo, entre otras). Sin embargo, otros grupos autopercebidos como “los inquilinos” adoptaron lógicas organizativas autogestionarias mediante la cooperativa Desde Cero MOI-CTA, iniciativa colectiva que se posicionó desde un discurso que se distinguía de las prácticas de “intrusos” y ocupantes en barrios informales.

Algunos de los primeros participantes de la cooperativa Desde Cero asociaron la llegada del MOI particularmente con la trayectoria organizativa y política de la CTA en la problemática de viviendas y de los asentamientos informales. En palabras de uno de los socios de la cooperativa se refirió a los comienzos del grupo:

La posibilidad vino de la mano de un encuentro fortuito entre la que era en ese momento integrante de la CTA-TDF y gente del MOI de Buenos Aires, del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, todo en el marco de una etapa de la vida de la ciudad, digamos, donde se había endurecido mucho el trato del municipio para los que sin tener otra opción ocupaban un pedazo de terreno y como podían construían un... no se puede llamar una vivienda, un lugar que podríamos decir pernoctar prácticamente en condiciones muy inhumanas. (Entrevista a Marcelo, socio fundador de la cooperativa Desde Cero, 2013)

Por lo tanto, la reivindicación política y organizativa de la CTA en el marco del FSU fue determinante al momento de confluir las posibilidades de articulación y territorialidad del MOI en Tierra del Fuego. Por otra parte, el desarrollo de experiencias autogestionarias basado en principios de ayuda mutua y autogestión, coincidieron con las bases fundacionales expresadas en la plataforma política del FSU.

Como desarrollaremos a continuación, esta articulación del FSU con el MOI-CTA y posteriormente con el Estado presentó múltiples y disímiles consecuencias. Por un lado, desactivó el conflicto urbano disminuyendo las prácticas de ocupación

colectiva de tierras y se dieron procesos de repliegue, dispersión y fragmentación de las organizaciones barriales en el interior del foro; por otra, el Estado reconoció y apoyó prácticas autogestionarias, aún incipientes, enmarcadas en procesos de producción y gestión de hábitat. Esto último se instrumentó mediante un acuerdo Estado-organizaciones sociales que desarrollaremos en el siguiente apartado.

4.1.2 El acuerdo marco Estado-organizaciones sociales

Como ya mencionamos, la ciudad de Ushuaia presentó un escenario de alta conflictividad socio-urbana (2005 y 2008) debido al avance de ocupaciones masivas de tierras fiscales (en reservas naturales) y los desalojos y relocalizaciones forzosas de las familias ocupantes. Por esta razón, ante la ausencia de políticas inclusivas en materia habitacional-urbana, la CTA de Tierra del Fuego estableció las bases y la articulación institucional de trabajo territorial del MOI con alcances en las ciudades de Ushuaia y Río Grande.

Durante el año 2009, la gobernadora Fabiana Ríos (PSP) reconoció la personería gremial de la organización sindical CTA. Este precedente posibilitó la participación de la central en diferentes ámbitos institucionales como por ejemplo el Consejo Económico y Social, ámbitos de conciliación (Ministerio de Trabajo) por conflictos laborales, debates públicos sobre problemáticas gremiales, caja previsional, entre otros. Esta relación evidenció una mayor confluencia entre el rol de la CTA como actor sindical y la intervención del MOI-CTA como actor asesor y de apoyo técnico en las acciones estatales en sus dos niveles.

En este escenario político, en el mismo año se celebró el acuerdo entre los Estados provincial y municipal de Ushuaia y las organizaciones sociales representadas en el FSU, CTA y el MOI. Este hecho se dio ante un contexto electoral cuyas autoridades legislativas nacionales alineadas al ejecutivo provincial postulaban la reelección y renovación de su mandato, y en donde también se prepostulaban otros legisladores y representantes nacionales (diputados y senadores).

De esta manera, el reconocimiento de las experiencias autogestionarias de vivienda mediante la conformación de cooperativas fue un salto novedoso y superador de los programas oficiales vigentes en la provincia. El convenio marco⁷⁶ establecido entre la provincia, el municipio de Ushuaia y la Federación de Cooperativas MOI fijó como objetivos centrales “posibilitar el desarrollo conjunto entre Estado y organizaciones sociales de dos experiencias pilotos autogestionarias de hábitat popular, direccionadas a motorizar procesadamente la instalación de políticas autogestionarias de hábitat popular en la perspectiva de construcción de territorios democráticos” (Convenio N° 13.816 y ratificado por Decreto 1298/2009).

Si bien el MOI es una organización social que tiene como ejes centrales el acceso a la vivienda digna, el hábitat popular y el derecho a la ciudad, constituyó desde 2008 una identidad de segundo grado expresada en la Federación de Cooperativas MOI, la cual dejó establecido en el convenio que en su ejecución en Tierra del Fuego “actúa articuladamente con la CTA, el FSU, las cooperativas de vivienda y trabajo que integren dichas organizaciones y manifiesten expresa voluntad de

⁷⁶ Registrado por el Poder Ejecutivo provincial bajo el N° 13.816 y ratificado por decreto 1298/2009; registrado por Municipalidad de Ushuaia bajo N° 4809/09.

participar de la EPAHP que es objetivo de este acuerdo y/o en futuras experiencias que se implementen” (Convenio N° 13.816 y ratificado por Decreto 1298/2009).

En cuanto a los alcances geográficos de las experiencias, se acordó desarrollar dos experiencias autogestionarias cooperativas por las ciudades de Ushuaia y Río Grande; en esta última la experiencia aún no ha podido desarrollarse. Si bien inicialmente se conformaron grupos de interés e intercambio con la ciudad de Ushuaia, estos no llegaron a instrumentarse durante el proceso.

En razón a la denominada “experiencia 1”, se dio paso a la ejecución del convenio en un asentamiento conocido como *La Bolsita*⁷⁷. La “experiencia 2” corresponde a la conformación “desde cero” de una cooperativa autogestionaria, lo que le dio el nombre de *Cooperativa Desde Cero MOI-CTA*⁷⁸. En el año 2013, se constituyó una tercera experiencia denominada *Cooperativa Nuestro Techo*, tomando como base la acumulación de prácticas y saberes de las dos experiencias anteriores; este grupo ya accedió a un terreno que fue cedido por el IPV, localizado en un sector de la Urbanización Río Pipo, para la construcción de 39 viviendas financiadas a través de un programa nacional.

4.1.3 Los principios del acuerdo: autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva

⁷⁷ El barrio se ubica al noreste de la ciudad de Ushuaia, aproximadamente a 5 km del centro, localizado en el macizo 2 y 127 de la Sección F en la zona industrial mixta. En esta experiencia el municipio se comprometió a ceder la tierra. El barrio comprende un total de 58 familias.

⁷⁸ La cooperativa Desde Cero está conformada por inquilinos y el Estado provincial le cedió tierras mediante la ley.

Como mencionamos en los orígenes del MOI, la resignificación de sus intervenciones y desarrollo organizativo tuvieron como insumo y antecedente principal las experiencias cooperativas uruguayas, particularmente del movimiento FUCVAM. Recordemos que en el año 1990 el MOI fue invitado a conocer las experiencias de FUCVAM, año en que conmemoraban veinte años de existencia; en esa oportunidad redefinieron y ampliaron su carácter organizativo autogestionario, de ayuda mutua y propiedad colectiva⁷⁹.

Para comprender el alcance asignado a la noción de “propiedad colectiva” consideramos los aportes del colectivo La Usina⁸⁰, que en términos prácticos refiere que

la propiedad colectiva significa que la propiedad de las unidades habitacionales es escriturada en forma definitiva para la cooperativa de vivienda, después que concluye con la gestión de compra del terreno y edificación de las viviendas, cuando el procedimiento común en el mercado habitacional es dividir y transferir para cada familia/individuo cada unidad habitacional. (Colectivo Usina, 2012, p. 9).

Respecto al principio de ayuda mutua, el MOI entiende que es un aporte colectivo concreto en mano de obra que los cooperativistas y su grupo familiar hacen a su proceso de obra. La ayuda mutua es obligatoria y cumple dos objetivos fundamentales: reduce significativamente el costo de las obras y consolida los grupos cooperativos a partir de la relación que se genera trabajando todos en la

⁷⁹ La experiencia uruguaya estaba enmarcada en la ley 13.728, Ley Nacional de Vivienda de 1968.

⁸⁰ La Usina es una asesoría técnica interdisciplinaria que apoya a los movimientos de lucha por la vivienda y sin tierra en la producción de sus espacios construidos. Fue fundada en 1990 y hoy esta compuesta por arquitectos, abogados, documentalistas, una artista plástica y dos cientistas sociales. Participaron directamente en la redacción del texto: Flavio Higuchi Hirao, José Eduardo Baravelli, Kaya Lazarini y Leonardo Nakaoka.

misma dirección y en pos de un objetivo común. Se convierte en la herramienta más concreta para consolidar y producir prácticas y valores colectivos, solidarios y superadores de lo que el capitalismo nos propone como modelo de vida: “el ayudarse mutuamente implica reconocerse en el otro” (Barbagallo, 2007). En los próximos apartados explicaremos qué significaron estos principios desde las prácticas de la cooperativa Desde Cero.

4.1.4 La cooperativa “Desde Cero” - MOI-CTA

La cooperativa Desde Cero surgió como proceso de una experiencia piloto en el marco de los acuerdos establecidos por el convenio Estado-organizaciones sociales, impulsado desde la CTA de Tierra del Fuego conjuntamente con el MOI-CTA. Su formalización se realizó en el año 2009, obteniendo una matrícula por el INAES (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), y se inscribió además en la Federación de Cooperativas del MOI.

Según el acuerdo marco y el convenio, “los beneficiarios de esta experiencia deberían encontrarse inscriptos en el Registro Único de Demanda Habitacional, instituido mediante ordenanza municipal 3313”, pero también “significaba convocar a las familias sin techo propio a ser parte de la construcción de una cooperativa. Son procesos de construcción de voluntades, de decisiones conscientes y convergentes con la perspectiva solidaria cooperativa. Por otra parte, la propuesta funcionó desde un espacio de convocatoria abierta que se definió por el colectivo humano y las organizaciones sociales involucradas” (Convenio N° 13.816 y ratificado por Decreto 1298/2009). . No puede dejar de notarse que esto implicaba desmovilizar la conformación de nuevas ocupaciones,

de forma similar a lo que plantea Lago (2012) en relación con los programas habitacionales para organizaciones sociales en Brasil.

Uno de los socios integrantes hizo referencia a sus comienzos en la cooperativa Desde Cero, relatando su acercamiento de la siguiente manera:

Yo comencé en el 2009, primero comenzó a ir mi hermano que se interesó por esto de la vivienda y llegamos a encontrar justamente eso, que se podía formar cooperativa y que se podía obtener una vivienda digna acá. Cuando nosotros habíamos llegado, habían pasado dos años más o menos de lo de las ocupaciones en La Bolsita, El Escondido, en el Dos Banderas, las tomas y todo eso de lo que había pasado y yo había llegado y no sabía nada. (Entrevista a Pedro, socio integrante de la cooperativa Desde Cero, febrero de 2013)

Si bien la convocatoria se hizo para trabajadores ocupados o desocupados interesados en resolver el acceso a la vivienda, el acercamiento se facilitó desde redes de amistad o familiares. La participación inicial en estos grupos contribuyó a comprender la coyuntura y la problemática habitacional que emergió en la isla desde el año 2005. De esta manera, se reconocieron otras experiencias organizativas que se venían desarrollando en los diferentes asentamientos y a nivel colectivo con la conformación del FSU. Uno de los integrantes de la cooperativa MOI reconstruyó el momento en que se acercó a la organización, recordándolo de la siguiente manera:

Yo me acerqué a la cooperativa con la inquietud de la mayoría de las personas que tienen el inconveniente con la falta de vivienda, como

inquilino, donde la sociedad de Ushuaia, en Tierra del Fuego las condiciones son muy duras en cuanto al tema de vivienda. Si bien los sueldos en muchos aspectos en muchos rubros son comparativamente buenos con el norte, el gasto en viviendas es muy alto y la calidad de la contraprestación no es lo que se paga”. (Entrevista a Walter, socio fundador de la cooperativa Desde Cero, enero de 2013)

La problemática y condiciones de sostenibilidad del alquiler, dados los consecutivos aumentos y lógicas expulsivas propias del mercado inmobiliario, atrajeron un significativo interés por parte un sector de inquilinos que si bien tenían ingresos relativamente estables, no habían resuelto la problemática habitacional. Al respecto, según un informe publicado en los medios locales de Ushuaia,

la Cooperativa “Nuestro Techo”, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y la CTA dieron a conocer los resultados de la encuesta sobre la situación de los alquileres en Ushuaia. El estudio revela que un 45% de los encuestados destina la mitad de su sueldo a pagar el alquiler de su casa, y un 33% destina el 75% de sus haberes. (“El 45% destina la mitad del sueldo a pagar el alquiler”, 2013)

Además de los inquilinos, otro grupo que inicialmente se acercó al proceso de conformación de la cooperativa fue el de las familias que vivían en asentamientos y que obviamente tenían temor por la situación en la que se encontraban. La amenaza de desalojos, las posibilidades de relocalización forzadas desde el municipio, entre otros inconvenientes, junto con las imposibilidades de mejorar las condiciones precarias en las que se encontraban viviendo, hacían de esta

cooperativa una opción. Algunos de los socios entrevistados recuerdan la participación de los pobladores de asentamientos de este modo:

Yo he tenido compañeros que al principio se acercaron a la cooperativa, donde las paredes eran esas viviendas de nylon, donde tenían que subir a pie una montaña a pleno invierno con una garrafa al hombro. Dejar a los chicos en esa situación para poder ir a trabajar, no tener agua potable... en fin, algo que no es deseable para ningún ser humano. (Entrevista a Marcelo, integrante cooperativa Desde Cero, febrero de 2013)

Bueno mi hermano comenzó a participar primero y como estábamos los dos, nosotros podíamos estar los dos por una vivienda. Bueno, entonces, comenzó a ir él un día y después iba yo y así nos intercalábamos pero para uno solo y después él se cansó y me mandaba a mí. Bueno, decidí tomar las riendas yo y él renunció porque él estaba como socio"... Nosotros estábamos viviendo de prestado en casa de un amigo, vivíamos en un asentamiento... Y dije "Bueno, voy a seguir", y hasta ahora que estoy que son ya cuatro años... prácticamente estoy desde cuando estábamos comenzando. (Entrevista a Juan, integrante de Desde Cero, marzo de 2013)

Esta primera etapa se circunscribió en la implementación del proceso de "guardia", una metodología sistemática y rigurosa del MOI que comprendía el recorrido de tres etapas previas a la conformación de la cooperativa: *ingreso, capacitación autogestionaria y conformación del grupo pre-cooperativo*. En el

apartado siguiente desarrollaremos algunos aspectos que hacen a la resignificación local de este proceso.

4.1.5 Resignificaciones locales de los procesos de “guardia”

Como ya mencionamos, a partir de 1998 el MOI reorientó su metodología incluyendo un ensanchamiento de la propuesta organizativa en otras esferas de la vida cotidiana como salud, educación y trabajo, entendidas como problemáticas integrales del hábitat. La “guardia” se constituyó como dispositivo de “puerta de entrada”, adquiriendo las siguientes características:

- Funcionaba en una sede institucional propia o de otra organización social del MOI. En Ushuaia se situaba en la sede de la CTA, en calle Marcos Zar y Alem. Era un espacio físico y tenía un carácter público, abierto a cualquier interesado que se acercaba en el día y horario de funcionamiento.
- La recepción y el proceso organizativo que se recorre en la guardia está sostenido por un grupo mayoritario de cooperativistas con algunos profesionales que constituyeron el “equipo de coordinación de autogestión”. Este trabajo tenía carácter de participación militante, es decir, voluntario y no rentado.
- Incluía un proceso de *aproximadamente 10 meses*, que atravesaba tres etapas: *incorporación* (2 a 3 reuniones); *capacitación autogestionaria* (10 reuniones); y *grupos pre-cooperativos* (6 a 7 meses).
- En su carácter de acción estratégica para la vida del movimiento, se sostenía con voluntad política, recursos propios y acuerdos con otras organizaciones e instituciones. (Rodríguez, 2009, p. 166-167)

En el mes de febrero del año 2009 se inició el desarrollo cooperativo de este grupo, inicialmente de 10-12 familias y logrando un número constante de 24 familias, quienes se mantuvieron hasta el 2015, momento de escritura de esta tesis. La denominación “Desde Cero” a la cooperativa fue dada porque su experiencia, como lo señaló uno de los socios, “comenzaba así, desde cero, no tenían tierras, ni viviendas y estaban alquilando” (Entrevista a Raúl, socio de la cooperativa, 2012). No obstante, transitaron casi 80 grupos familiares interesados en la experiencia. Uno de los participantes reconstruyó esta etapa del siguiente modo:

Cuando una persona llegaba por primera vez, se la recibe bien, lo que se hace, la persona se presenta, o sea, nombre, apellido, trabajo, si está alquilando, grupo de familias y entonces ahí, bueno, entonces, nosotros decimos... lo que la persona tiene que hacer es un proceso de guardia que es de 90 días. En ese proceso de guardia la persona tiene que realizar y sumarse a lo que nosotros vayamos realizando. [...] Cuando nos reuníamos organizamos las salidas al IPV, ayuda mutua, jornadas de integración, todo lo que nosotros vayamos a realizar dentro y fuera de la cooperativa. Si es llamado por la cooperativa tiene que participar, si es que puede, no está obligado. (Entrevista a Walter, integrante de la cooperativa Desde Cero, febrero de 2013)

El proceso de guardia es un “proceso sistematizado de integración colectiva, [es un espacio de] formación, comunicación, acompañamiento y fortalecimiento progresivo de capacidades de las personas, familias y grupos que quieren

participar de procesos autogestionarios y cooperativos de hábitat en forma organizada” (Paredes y Martínez, 2010, p. 23). El proceso fue configurando la permanencia y alejamiento de las familias, fortaleció vínculos y decisiones de incorporarse o no al grupo pre-cooperativo.

Hacia mediados de 2009, la formación que comenzó con el *aporte de tres horas semanales de formación*, requirió incorporar una nueva jornada semanal. De esta manera, se conformaron *comisiones de trabajo* desde la misma realidad que se vivenciaba, se compartió el interés de conocer otras experiencias en el país, por lo que se viajó a la ciudad de Buenos Aires, y se concretaron y organizaron encuentros locales de capacitación y formación.

Las comisiones de trabajo que se conformaron fueron: *Ayuda mutua, Aportes y Participación*. La primera coordinó acciones con organizaciones y personas que necesitaban asistencia, se elaboró un plan de trabajo con fechas precisas, se gestionaron herramientas e insumos, limpieza y cercado del terreno. Algunas jornadas que fueron consultadas en informes de la cooperativa (Paredes S., 2010) señalan: construcción del centro vecinal del Barrio 10 de Febrero en conjunto con otras cooperativas y barrios (noviembre de 2009), jornadas de limpieza en el Barrio 10 de Febrero (febrero de 2010), construcción de techo y mejoramiento de una vivienda por siniestro de incendio, perteneciente a un paciente psiquiátrico (marzo de 2010).

La *comisión de aportes*, estuvo a cargo el tesorero y se reunían semanalmente definiendo el manejo de fondos, cobro de cuotas y rendición de cuentas mediante la presentación de informes mensuales en asambleas.

La *comisión de participación* articuló y gestionó ante el Estado municipal, la legislatura local, y el Poder Ejecutivo provincial la instrumentación de los acuerdos por convenio. Se encargó también del funcionamiento interno, la participación de los socios, el registro de los asociados y la actualización de cada familia interesada, así como la organización de diferentes actividades para la gestión de fondos. Un aspecto a resaltar es que todas las comisiones evaluaron, asignando puntajes, la participación de los socios.

Si bien la dinámica de trabajo se encuadró en los principios cooperativos que caracterizan su gestión, encontramos que el proceso consolidó un colectivo que gradualmente entra en crisis organizacionales y altibajos de participación. A pesar de ello, fue asumiéndose como la Cooperativa Desde Cero.

4.1.6 De inquilinos a propietarios colectivos. La gestión del suelo urbano

Según se estableció en el acuerdo marco, “la presente experiencia implicó el compromiso desde los niveles del Estado municipal y provincial de resolver el eje básico de la transferencia del suelo urbano con infraestructura en condiciones económicas a acordar, a la cooperativa que constituirán las familias que por proceso de guardias se irán integrando y arraigando a dicho proceso” (Convenio N° 13.816 y ratificado por Decreto 1298/2009). . La experiencia piloto de la

cooperativa Desde Cero implicó el compromiso de los niveles gubernamentales de resolver la transferencia del suelo urbano con infraestructura a la cooperativa. Este compromiso estatal se concretó por decisión política del Ejecutivo provincial a través del IPV y mediante la desafectación de un sector de reservas fiscales. La superficie total transferida fue de 3.347,56 m², destinada a la solución habitacional para treinta familias.

La afectación de la reserva fiscal, tal como lo exigen las normativas, tuvo que ser aprobada mediante una ley por la Legislatura provincial, instrumentándose formalmente en el mes de septiembre de 2010 la transferencia. Durante el proceso de tratamiento y debate de la ley, en la Legislatura se evidenció un fuerte reclamo y rechazo por parte de los vecinos del lugar, impidiendo concretar la transferencia y desafectación del terreno. Algunos socios integrantes de Desde Cero relataron la disputa entre los vecinos y los inquilinos cooperativistas del siguiente modo:

Nuestra lucha fue porque el único terreno que reunía las condiciones para llevar a cabo nuestro proyecto estaba en una urbanización, donde el valor de los terrenos es elevado; por ende, los que compran esos terrenos son justamente la gente que está en contra de los asentamientos... Es una cuestión lógica, los que hicieron la urbanización se ocuparon para hacer una campaña malintencionada donde decían que el gobierno de la provincia estaba entregándole tierras a gente de los asentamientos o empezaron a decir que venía gente de Fuerte Apache, de Buenos Aires. (Entrevista a Marcelo, integrante de Desde Cero, febrero de 2013)

Entonces, la gente que había comprado ahí en la zona se asustaron porque pensaron que encima que hacían una inversión importante, iban a

tener de vecinos a prácticamente indios. Entonces, ese fue el primer problema que tuvimos. (Entrevista a Ariel, dirigente de Desde Cero, febrero de 2013)

Teníamos dos opciones de terreno: teníamos la que está en el Pipo II y la otra era la que estamos, ahí frente al Hotel Los Cauquenes, y bueno, hasta donde nosotros hemos llegado a decidir en cuántas viviendas y cuántos compañeros somos, éramos treinta en ese momento, la mitad de las personas que estábamos desde el principio. (Entrevista a Walter, integrante de Desde Cero, enero de 2013)

Una cuestión central del MOI fue la disputa por la localización del proyecto barrial, el derecho a la *centralidad del proyecto urbano*. Lefebvre (1969) plantea que el derecho a la ciudad es el derecho a la centralidad, a un lugar dotado de infraestructura, equipamientos públicos y transporte público.

La localización del terreno que se transfirió a la cooperativa Desde Cero se encontraba en una zona residencial de alto valor inmobiliario, frente al emprendimiento hotelero *Los Cauquenes Resort*, que cuenta además con un barrio residencial privado. Esta situación fue lo que determinó la negativa y oposición de los mismos vecinos a la cesión del terreno desde la provincia. Además, el sector es colindante con otros enclaves hoteleros-turísticos ubicados sobre la bahía del Canal de Beagle, por lo que es altamente valorado por los desarrolladores inmobiliarios. Uno de los socios integrantes de la cooperativa reconstruye este hecho de la siguiente manera:

Hubo discusiones de parte de las personas que están ahí cerca, o sea, de los que son... vendrían a ser nuestros vecinos, vecinos de nosotros. Ellos presentaron nota, que nos trataban a nosotros de chorros, nos trataron de villeros, de conventilleros, que vamos a hacer una favela... que cómo piensan llegar hasta el barrio si no tienen auto, y dijimos “Pero tenemos auto”, “Pero ¿dónde van a estacionarlos?”... una barrera de palo así cada momento. [...] Nosotros ya habíamos decidido el terreno que queríamos porque el otro terreno que está en el Pipo era para sesenta familias y nosotros éramos la mitad, así que hemos optado por ese terreno que es más chico. (Entrevista a Marcelo, integrante de Desde Cero, febrero de 2013)

Aquí encontramos que, como plantea Oszlak (1991), la posibilidad de ejercer el derecho a un espacio urbano está sujeta a la condición de poseer diferentes “títulos” que trascienden la dicotomía de propietarios-no propietarios. Desde una fuerte campaña pública, los vecinos del lugar atribuyeron diferentes calificativos de desvalorización social (“rojos”, “villeros”, “ocupas”), evitando que las tierras sean transferidas a la cooperativa.

Uno de los ex legisladores de la provincia situó este hecho contextualizando la propia dinámica y perfil urbano excluyente profundizado con las políticas de la ciudad, remarcando una transición de una *ciudad ética* a una *ciudad estética*:

Hoy el problema de los sin techo es un problema de belleza, no un problema de derechos. Y el ordenamiento urbano de la vivienda también entra en esa lógica... La última discusión de la Legislatura en Ushuaia fue distinta a la de Río Grande, el problema de la expropiación de la

cooperativa Desde Cero era que “ellos” iban a contaminar el Canal de Beagle porque no tenían cloacas. No tiene nadie cloacas en Ushuaia, [...]
El problema para muchos de ellos era que de fondo... incluso venían operadores de desarrolladores inmobiliarios, era que iban a tener un perjuicio económico en la venta los terrenos, iban a bajar porque tenían un barrio rojo en medio de un barrio residencial. Iban a tener un impacto económico. (Entrevista a Manuel, exlegislador provincial, febrero de 2013)

De tal manera, una vez que se aprobó la afectación y transferencia del terreno a la organización, otros componentes obstaculizaron y dilataron el proceso, como la definición del valor fiscal de tasación del terreno (determinación del costo) para la escrituración definitiva a la cooperativa. Paralelamente, iniciaron consultas con instituciones locales (Centro Austral de Investigación Científica -CADIC-; Instituto Provincial de la Vivienda IPV- Ministerio de Obras Públicas provincial) para realizar estudios de suelo, incluyendo necesidades de movimiento y mejoramiento del terreno; luego estas iniciativas se integraron como parte de una política de gestión integral del suelo, compromiso que fue asumido desde el Poder Ejecutivo provincial.

Su implementación acarreó tensión en el interior del grupo entre integrantes de la cooperativa Desde Cero. A nuestro entender, se infiere que estuvieron asociadas con representaciones sociales, donde la propiedad individual de la tierra y la vivienda son valoradas como formas de “capitalización y crecimiento económico”, cuestión que se refuerza aún más en el contexto de Tierra del Fuego, donde una de las principales motivaciones de migración está relacionada con

expectativas de mejoras económicas-laborales. Esto se vincula también a modos de vida de características “consumistas” (predominio de vivir el presente, magnificación en la posesión de objetos –auto, ropa, viajes, etc.–), que podríamos llamar “cosificación de los sujetos” (Cabrera, 2013).

Por otra parte, en entrevistas realizadas a dirigentes locales de las cooperativas, algunos han expresado que la principal dificultad para incorporarse a las experiencias del MOI tenía que ver con su desacuerdo en reconocerse en condición de “propietarios colectivos”, forma que era impuesta desde el MOI:

La propiedad colectiva es un tema que se estuvo tratando un montón de veces en la cooperativa, tuvimos charlas, tuvimos discusiones, por un lado, yo lo entendí bien, incluso en el secundario tuve una charla de cómo era esto de las cooperativas. Sabía que tenía que ser un colectivo, que era responsabilidad de todos, y bueno, cuando vine acá me topé con esto... Esto a mucha gente no le cabía porque una cosa era construir una vivienda para todos y la única dueña de la vivienda era la cooperativa, que es la cooperativa Desde Cero. Porque más allá que nos den la titularidad del terreno... (Entrevista a Esteban, integrante de Desde Cero, febrero de 2013)

Es una de las ideas que para mí está muy buena porque eso evita que uno la venda, que pasa mucho acá... En el asentamiento donde vivo muchos se fueron y vendieron su casa. Imaginate que en La Bolsita vino un muchacho, entró, armó una casa, la armó bien con chapa, con todo bien adentro, un retoque así con una cara bonita y lo vendió... imaginate cómo

estaban los del barrio. (Entrevista a Miguel, socio de Desde Cero, enero de 2013)

Hubo varios que vendieron la casa, empezó a vender uno, vendió otro, como seis o siete casas vendidas, ¿entendés? Eso es justamente lo que nosotros queremos evitar que pase, eso que se lucre con el terreno, imaginate que si es una vivienda que la hemos construido todos... (Entrevista a Esteban, integrante de Desde Cero-MOI, febrero de 2013)

No obstante, entre algunos de los socios aparecieron argumentos favorables sobre establecer la tenencia como “propiedad colectiva”. Interpretaron que así se evitaría la venta y especulación con la vivienda por parte de sus integrantes, ya que no podrían concretar su venta al mercado inmobiliario, práctica es comentada como algo recurrente y frecuente en varios asentamientos de la ciudad de Ushuaia.

4.1.7 El proyecto urbano-barrial

Las organizaciones cooperativas del MOI, particularmente Desde Cero, cuestionaron la idea de “vivienda social” y las representaciones sociales propias de este imaginario. Nos referimos a las ideas que circulan en la sociedad que están asociadas a fealdad, espacios reducidos, estética estigmatizante que reproduce la marginalidad, y exclusión urbana y cultural de los sectores populares. Entonces, a manera de contrapropuesta, la construcción de las viviendas se sustentaba bajo la perspectiva de que serían arquitectónica y estéticamente bellas, de calidad y “dignificantes”. Al respecto, uno de los integrantes de la cooperativa expuso:

Prácticamente porque las casas en la zona de Los Cauquenes están todas vidriadas... es por eso que cualquiera puede decir “Vienen estos a construir acá”... Es por eso que también nosotros en el momento de practicar, de hacer esto de las viviendas, hacer una casa linda, que sea linda, que combine con, o sea, no que sea lo más parecida posible para todos para que no haya mucha diferencia en las casas... va a variar el color, puede ser en madera, pero la idea de nosotros es hacerla linda como cada uno lo quiere y lo desea. (Entrevista a Pedro, socio integrante de Desde Cero-MOI, febrero de 2013)

El diseño del proyecto arquitectónico de las viviendas recorrió tres momentos significativos: el primero fue la realización de la plantilla urbana por parte del equipo de técnicos, particularmente arquitectos que conforman el MOI; la segunda instancia se dio desde técnicos del IPV, quienes propusieron departamentos en propiedad horizontal (PH); y una tercera propuesta superadora que se dio a partir de los aportes del equipo técnico MOI de la provincia de Santa Fe y tuvo diferentes instancias participativas y de consulta con los socios, proceso que transcurrió durante un año. Esta última fue presentada para la gestión de financiamiento ante el Programa Nacional de Integración Socio Comunitaria, que depende de la Secretaría de Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Al año 2015 se encuentra pendiente aún la aprobación desde este organismo.

4.1.8 El proceso de construcción de la ley de autogestión

El recorrido de las experiencias MOI-CTA, si bien estuvo facilitado institucionalmente por el convenio marco entre Estado-organizaciones sociales, en su materialidad se demostró un reconocimiento estatal en avanzar en el desarrollo de políticas autogestionarias de hábitat popular.

Desde este proceso, las experiencias cooperativas desarrolladas dieron cuenta de la necesidad de otras herramientas políticas-normativas superadoras a las instancias establecidas según el convenio. La necesidad de ampliar y reforzar el abanico de incidencias hacia las instancias legislativas, decidieron reorientar las acciones y estrategias políticas hacia estos objetivos. En el año 2010 se presentó el primer proyecto de Ley de Autogestión de Hábitat Popular, que luego pasó a archivo y perdió estado parlamentario ante la reconfiguración de un parlamento más conservador. Dicho proyecto había sido impulsado y promovido oportunamente por legisladores provinciales que se inscribieron en una militancia en el MOI y adhirieron a los principios de autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva.

Las reflexiones, necesidades y avances que aparecieron desde la materialización de las experiencias revelaron que era prioritario continuar trabajando en la organización con una nueva propuesta de ley. La nueva iniciativa fue presentada en el año 2012 y representada en el año 2014, y al año 2015 cuenta con estado parlamentario, pendiente de tratamiento.

La iniciativa de ley se reconoce como una de herramienta preventiva y reparadora de la conflictividad y complejidad social-urbana relacionada con la falta de acceso

al suelo urbano y a la vivienda. Se propone como instancia superadora de las reiteradas e irresolutivas declaraciones de “emergencia habitacional urbana”, leyes prorrogadas por más de ocho años (2007-2015), sin intervenciones sobre la complejidad de causas estructurales que inciden en la problemática habitacional.

Los contenidos centrales de la ley posibilitan reconocer a las organizaciones sociales urbanas con personería jurídica como sujetos de financiamiento, comenzando a visualizarlos desde su práctica colectiva preexistente como administradores y gestores de los recursos estatales destinados a la compra de suelo urbano, construcción de viviendas y pago de mano de obra a las cooperativas de trabajo, consolidando así procesos de producción y gestión del hábitat.

4.2. La experiencia comunitaria del barrio de montaña Dos Banderas

Como ya mencionamos, entre los años 2005-2009 se observaron procesos de avance, resistencia y organización de los sectores populares por medio de las “tomas” de tierra en una coyuntura de transición y cambios de gestión político-gubernamental que posibilitó “una estructura de oportunidades políticas” (Tarrow, 1977) y, de esta forma, se iniciaron experiencias autogestionarias de hábitat, nucleadas en el FSU. Esto derivó en acuerdos entre organizaciones urbanas y organismos del Estado provincial a fin de bajar el nivel de conflictividad urbana; se constituyeron así experiencias específicas de producción social del hábitat (PSH) que pueden ser organizadas en:

- a) Integrantes del Movimiento Ocupantes e Inquilinos (MOI), integrante de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).
- b) Pertenecientes a la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), perteneciente luego a la corriente política denominada Movimiento de Integración Latinoamericana de Expresión Social (MILES).
- c) Organizaciones barriales autónomas, es decir, no adheridas a estructuras políticas de mayor alcance.

Los casos seleccionados en esta investigación, la cooperativa Desde Cero y el barrio Dos Banderas-Naturaleza Pura, corresponden al primero y al tercer grupo respectivamente. Esta selección se justificó en el objetivo de comparar organizaciones “independientes” (sin alineamiento sociopolítico previo) y otras que tuvieran vínculos con movimientos sociales de amplia trayectoria de lucha en cuestiones urbanas.

En este apartado reconstruiremos y analizaremos la experiencia comunitaria del barrio Dos Banderas, las trayectorias organizativas, sus estructuras de decisión, estilos de dirigencia, así como las modalidades y repertorios de acción colectiva (Tilly, 2008). Por otra parte, también nos interesa comparar sus vinculaciones con el Estado, que implicaron formas de institucionalización de procesos de producción social del hábitat.

4.2.1 Ubicación, antecedentes y orígenes

El barrio *Dos Banderas* se encuentra ubicado al norte de la ciudad de Ushuaia, aproximadamente a unos 3 km de distancia del casco céntrico, y se accede

ingresando por la calle Héroes de Malvinas que une con la Ruta Nacional N° 3, una de las principales rutas de acceso terrestre de la ciudad desde Río Grande. Limita al oeste con otros dos asentamientos conocidos como *Las Raíces* y *La Cima*, al este y sur con el *sector del Valle de Andorra*. Está ubicado en la sección F del plano catastral con sus límites de norte a sur comprendidos por 115 msnm y 600 msnm al este con la línea divisoria del Valle de Andorra y al oeste con la parcela 205ª de la sección E, con una extensión total de aproximadamente 120 hectáreas.

Su denominación “Dos Banderas” obedece al lugar geográfico en que se asienta la población, un cerro a 1.007 msnm perteneciente a la Cadena Martial, ubicado al este del Cerro del Medio, y hace referencia a las banderas argentina y chilena.

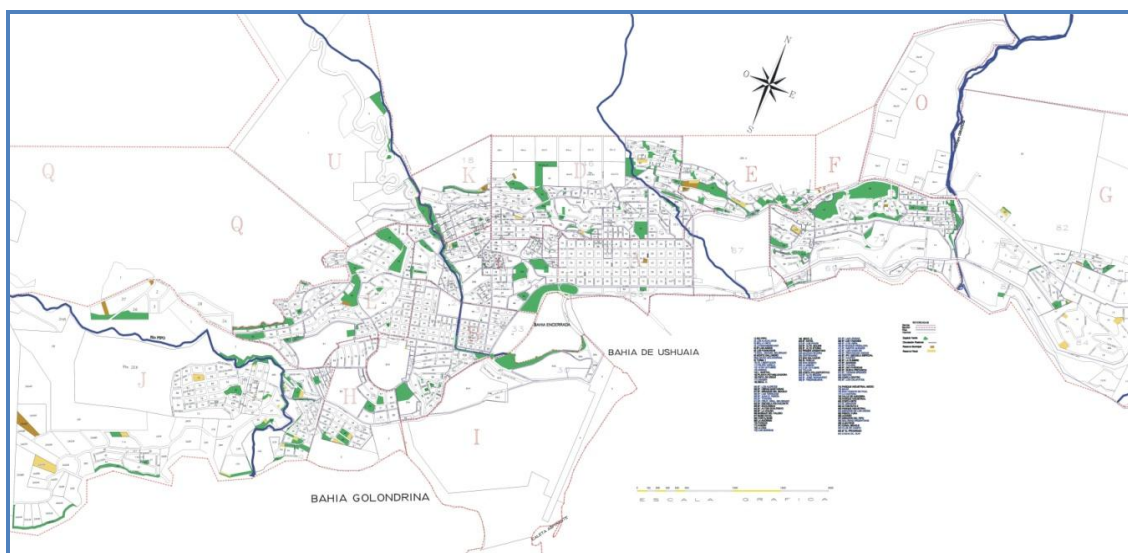


Imagen 5. Mapa de barrios de la ciudad de Ushuaia. Barrio Dos Banderas, Sector F. Fuente: Municipalidad de Ushuaia.

El estar situado en el interior de un bosque verde y tupido, entre *lengas* y *ñires* (vegetación típica de la zona austral patagónica), explica parte de las vivencias y

sensaciones particulares que el lugar ofrece, configurando una estructura urbana de característica semi-rural.

En verano, al ingresar al barrio, un entorno de silencio envuelve el andar, entre sonidos de caídas de agua (chorrillos) y el trinar de las aves, sobre el acceso se pueden observar algunas veces zorros colorados y pájaros carpinteros que dan cuenta de la diversidad natural del lugar. Este silencio particular combina aromas y colores que varían en tonalidades de verde a ocre según las estaciones del año. Un enclave paisajístico boscoso entre cerros, montañas y turbales rodean el andar de sus caminos sinuosos y arcillosos, condición que obedece a la topografía del lugar, localizado sobre zonas de barrancos y pendiente. La descripción de este escenario permite comprender la prioridad y decisión sustantiva de sus habitantes por un proyecto urbano que incorpore la relación cotidiana de sus pobladores con la vida y los “derechos” de la naturaleza.

La zona cuenta con tres chorrillos naturales principales con sus correspondientes afluentes. Actualmente en el camino de acceso se identifican algunas señalizaciones y la cartelera municipal, gestionada por la organización comunitaria, reconociéndose con la denominación de “Barrio de Montaña Dos Banderas”. Parte de las señalizaciones de las calles y senderos son resultado del trabajo comunitario de sus pobladores, mientras que otros trabajos son parte de las intervenciones de “maquillaje urbano”⁸¹ que caracteriza a la gestión municipal actual.

⁸¹ Cravino, C. (op. cit.)

Este sector está ubicado en un punto estratégico de la ciudad, ya que entrama con uno de los corredores turísticos-hoteleros de alta gama y de mayor interés para los desarrolladores inmobiliarios: corresponde a la zona de montaña y glaciares comprendida por la cadena del Hotel Glaciar y el Hotel Las Hayas, entre otros. Recientemente, en el año 2013, se inauguró en un lugar colindante al Valle de Andorra el Hotel Arakur de la firma hotelera Alarken S.A., hecho que aconteció en medio de fuertes conflictos ante el desalojo y judicialización de cuatro familias que vivían desde hace más de veintiséis años en el predio adquirido por el hotel a la familia Pastoriza, que fue cedido originalmente por el Estado (en ese entonces territorio nacional) con destino al pastoreo de animales.

Esta situación permite comprender la complejidad de los intereses en disputa y las sistemáticas amenazas de desalojos e intimidación hacia los pobladores del barrio. Esto implicó la intervención estatal en connivencia con intereses de rentabilidad económica basados en lógicas de inversiones inmobiliarias especulativas y excluyentes para la mayoría de los habitantes de la ciudad.

Uno de los indicadores que da cuenta de esta situación por parte del municipio es que a partir de diciembre de 2005 se coloca la primera garita⁸² de control y barrera de ingreso en el camino de acceso al Dos Banderas. Esta intervención es parte de la estrategia municipal de criminalización, cercamiento, vigilancia y control de los barrios “irregulares”, siendo un dispositivo que reforzó prácticas de violencia

⁸² “Garita” es la denominación utilizada por los pobladores de los asentamientos para las casillas de madera instaladas en los accesos principales a los diferentes barrios informales. Según su definición, “una garita, en arquitectura militar, consiste en una pequeña torre con troneras, generalmente levantada en el ángulo más saliente del baluarte de una fortaleza, que sirve de abrigo y protección a centinelas que resguardan el recinto. Las primeras garitas eran de madera y se colocaban en tiempos de guerra”.

institucional asociadas a un *discurso liberal* de derechos y de “seguridad urbana” contrario a los paradigmas de derechos humanos que reconocen derechos colectivos y “seguridad democrática”, constituyéndose en mecanismos que se instituyeron y agudizaron luego como política pública en los diferentes asentamientos de la ciudad. Esta intervención estatal, sin dudas, dañó la sociabilidad urbana de la ciudad y profundizó aún más el rechazo y discriminación hacia ocupantes, considerados “usurpadores”, frente a los supuestos “vecinos legítimos”. Sin embargo, el reclamo por el suelo urbano, la vivienda y el “derecho a la ciudad” por parte de los sectores populares, se sostuvo desde diferentes procesos de resistencia y organización territorial, consolidando barrios autoconstruidos con experiencias de producción y gestión social del hábitat.

Presentaremos en los siguientes apartados la trayectoria histórica y organizativa barrial del barrio Dos Banderas. Particularmente, nos interesa analizar los componentes que hacen a las formas de resolver de manera integral los diferentes satisfactores del hábitat y de sus modos de interpelar al Estado acerca los nuevos sentidos de urbanización. En este recorrido, concluimos con algunas apreciaciones de esta experiencia comunitaria desde la perspectiva de la economía social y solidaria.

4.2.2 Trayectoria histórica y organizativa barrial: los “primeros pobladores”

Uno de los primeros pobladores que habitaron la zona aledaña a lo que hoy es el barrio Dos Banderas, nos relató que las secciones que comprenden el lugar se

conocían con el nombre de “Rancho Sentado” y “Planchado Largo”. Recuerda que desde 1940 bajaban leña desde la parte superior del bosque como elemento para la calefacción de la gente que vivía en la ciudad y para uso de los aserraderos, traslado que era realizado por el sendero que hoy se utiliza como el principal camino de acceso al barrio y que además conecta con los barrios La Cima y Las Raíces. Uno de sus primeros ocupantes reconstruyó como parte de la historia del lugar lo siguiente:

Donde vivo yo no es el barrio Dos Banderas, es un sector de Andorra que lo ocupo desde 1967-1968. Tenía como una especie de granja, esto estaba todo abierto como no estaba la ruta. En todo este sector hasta el cerro pelado/quemado, donde está hoy el hotel, había solo vacas y caballos. [...] El sector se conocía con el nombre de “Rancho Sentado” dado que había una construcción precaria tipo posta de paso por el lugar que era utilizado por los leñadores de la zona como lugar de descanso/parada. (Entrevista a Juan, uno de los primeros pobladores de la zona, enero de 2013)

El lugar actualmente es reconocido por los habitantes de la ciudad, ya que conduce a uno de los senderos que se utiliza para caminatas turísticas, llamado el Sendero del Hachero. Pobladores del barrio, quienes habitan desde el año 2000 en la zona, comparten algunos hechos relacionados con la historia del lugar:

Los senderos se habilitaron a mediados de 1940 por la Armada con la necesidad de bajar leña para la calefacción institucional y el abastecimiento de toda la ciudad, trabajo que era realizado por los presos. En la zona alta se observan todavía troncos de los árboles

cortados de acuerdo a la altura de la nieve que durante el invierno permitía realizar dicho trabajo. (Entrevista a Natalia, referente y habitante del barrio, enero de 2013)

Las ocupaciones de los primeros habitantes del barrio datan de 1983, fueron realizadas por familias reconocidas como “antiguos pobladores de la ciudad”, viviendo algunos de ellos actualmente en el barrio; esta ocupación irregular se realizó en el mismo período en que numerosas familias ocupan la zona conocida como Valle de Andorra. En este contexto, además, se concretó el trazado urbanístico de la Ruta Nacional N° 3; razón por la cual, a fin de evitar que los animales se crucen a la ruta 3, los pobladores cercaron todos los terrenos que ocupaban. Las familias Mac Leod y Nosac fueron quienes originaron estos proyectos.

Cercano a 1980, empiezan a asentarse en el lugar gente que forma chacras, no lo toman como vivienda única y familiar, sino como un lugar donde tienen animales y chacras de fin de semana. Lo hacen como un emprendimiento más turístico. Si bien ambos tenían casas en la ciudad, estos lo tenían más para cría de animales, caballos, vacas. [...] Con el transcurso de los años, su casa de la ciudad la han transferido a otros miembros de su familia y se han mudado al barrio como vivienda. (Entrevista a Natalia, dirigente y pobladora del barrio, enero de 2013)

A partir de los años noventa estas primeras familias ocupantes se fueron consolidando en el sector, inicialmente, desde estadías esporádicas y transitorias, luego los fines de semana, hasta que finalmente se establecieron de manera

permanente. Uno de los entrevistados relata el proceso: “Hice una pequeña caballeriza porque comenzaban a robarme y a desaparecer las cosas, y en el 1994 terminé de construir mi casa en la que hoy vivo” (Entrevista a uno de los primeros pobladores del lugar, enero de 2013).

Los primeros ocupantes del barrio se instalaron hace aproximadamente veinte años, a partir del año 1992, cuando vivían tres familias: una conocida como “Viejo” Palma, los Perrone y los Mac Leod. De esas tres solo quedó una: la familia Mac Leod. Transcurrieron diez años y en el año 2002 ya vivían en el lugar cerca de 11 familias.

Nosotros llegamos a este lugar en el año 2000, nadie vivía definitivamente en el sector, solo había muy pocas chacras y comenzamos a vivir en nuestra casa. Nos asentamos definitivamente en este lugar y en el transcurso de un año y medio se sumaron diez casas más. Para el 2005 éramos aproximadamente en todo el cerro 20 familias. (Entrevista a Natalia, pobladora y referente barrial, diciembre de 2013)

En el año 2000 todo el sector se declaró por el municipio “bosque comunal”, según ordenanza N° 2171⁸³ y siguiendo lo establecido por el Código de Planeamiento Urbano (CPU). Esta decisión municipal se estableció conociendo institucionalmente que habitaban familias en el sector. La ordenanza, aún en vigencia, establece como directrices principales en su artículo 2 “el tratamiento, manejo y conservación de un área silvestre de conservación turístico-educativo-recreativa, preservando su fisonomía y características esenciales como patrimonio

⁸³ Según el artículo 1 de la Ordenanza 2171/2000, se declara: “Denomínese Bosque Comunal de la ciudad de Ushuaia a la Reserva Natural establecida en el capítulo VII del Anexo I del Código del Planeamiento Urbano”.

natural y paisajístico de la comunidad, para uso y goce de las generaciones presentes y futuras”.

En su artículo 4 faculta a la municipalidad a “celebrar convenios con entes públicos-privados a efectos de desarrollar una planificación integral” que contemple los puntos que enunciaremos a continuación:

- a) Uso sustentable y racional del suelo para la conservación, recreación y desarrollo turístico.
- b) Plan de manejo de los recursos ambientales propios del área.
- c) Desarrollo de alternativas dinámicas de recreación, turismo y educación ambiental, tales como perfiles vegetacionales de interpretación y arboretum de especies nativas, promoviendo la construcción, mejoramiento y mantenimiento de senderos, miradores y carteles y demás infraestructura y equipamientos a los fines turísticos-recreativos y educativos y de esparcimientos.
- d) Protección y prevención contra incendios forestales, erosiones y demás disturbios ambientales.

Analizamos aquí dos tópicos centrales que estarán en permanente tensión y transformación durante todo el proceso de consolidación del proyecto barrial en sus disputas con el Estado. Se refieren específicamente a dos perspectivas sobre el hábitat-territorio contemplando la relación *sociedad-economía-naturaleza*:

- a) un paradigma tradicional asociado con la *conservación, protección y preservación del patrimonio natural*, sin posibilidades de ocupación y vida del hombre.

- b) otra mirada que concilia la relación hombre-economía-naturaleza, garantizando tanto los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, la sustentabilidad y protección de sus bienes y servicios reconocidos como *bienes comunes (agua, bosques, biodiversidad, ríos, etc.)*.

Analizaremos que la mayoría de los puntos mencionados en la ordenanza acerca de la *preservación y conservación del “patrimonio natural”* presentan alguna relación con el *proyecto autogestionado* desde el bosque por la organización comunitaria Dos Banderas. Sin embargo, esta iniciativa se encuentra en permanente tensión desde su reconocimiento y legitimidad estatal.

Seguidamente, pondremos en consideración el proyecto barrial y los componentes priorizados por la ordenanza que define al sector como bosque comunal Dos Banderas. Analizaremos las tensiones y conflictos presentados entre sus pobladores y con el Estado ante los procesos de sostenibilidad y cuidado que requiere el lugar.

4.2.3 El proceso de consolidación barrial

A fines de 2005, frente a un complejo escenario institucional y pérdida de gobernabilidad política, se produjeron varios hechos asociados con la ocupación colectiva de tierras públicas, lo que impactó en procesos de conflictividad social-urbana ascendentes. La grave crisis habitacional-urbana irrumpió así con múltiples y sucesivas ocupaciones de tierras públicas, como las presentadas en el asentamiento El Escondido, Barrio Alto Kaupen, El Obrero, La Cumbre, Las Raíces, La Bolsita, entre otras.

Aunque encontramos que en estas experiencias coexisten procesos individuales y colectivos, entendemos esta experiencia barrial enmarcada en sistemas de procesos de producción social del hábitat desde la perspectiva que adoptan Rodríguez y Di Virgilio (2007) a partir de los aportes de Enrique Ortiz:

[...] actúa, sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora, que puede ser una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicatos, etc.) o una organización profesional no gubernamental (algunos de los equipos de ONG, centro de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles pro-vivienda, etc.), que produce viviendas y conjuntos habitacionales, que adjudica a demandantes, generalmente de bajos ingresos, pero con alguna capacidad de ahorro, que participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional. (p. 27)

En este contexto, el espacio barrial del Dos Banderas presentó una dinámica de co-construcción que se organizó de manera gradual, planificada y acompañada desde prácticas de asociatividad-reciprocidad por las familias que ya anteriormente estaban viviendo en el sector. Como lo relatan dos de las primeras integrantes de la comisión del barrio, quienes participaron en esta primera fase organizativa y ya vivían en el barrio al momento de las nuevas ocupaciones:

La explosión de los asentamientos son en 2005 en adelante, se hace difícil la ocupación masiva de estos lugares... la ocupación en nuestro barrio fue gradual, no fue masividad... pero fuimos entrando vecino por vecino. (Entrevista a Natalia, pobladora delegada del barrio, enero de 2013)

Nunca fue un barrio que se cerró a recibir nuevas personas, pero sí a organizar la ocupación de las nuevas familias... Nosotros queríamos una relación amistosa con la naturaleza. (Entrevista a Yanina, pobladora del barrio, enero de 2013)

Advertidos respecto a la ocupación de nuevas familias, el accionar estatal respondió mediante la amenaza de desalojo y relocalización de estas en condiciones de “tránsito y espera” en la zona de Andorra. Se inició una política persecutoria utilizando como “fuerza de choque” a la cooperativa Magi-Mar, que se instrumentó mediante la contratación desde el municipio de cuadrillas de vigilancia-control a cargo de ésta.

Estas intervenciones incrementaron los procesos de violencia institucional mediante hostigamientos, persecución, amedrentamiento a mujeres y niños por parte de esa cooperativa. Paradójicamente, advertimos como significativo su figura asociativa como cooperativa basada principalmente en valores de *ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad* que contradijeron su accionar con prácticas represivas y violentas.

Otra de sus graves acciones contra los pobladores fue provocar incendios a las viviendas preferentemente en horarios nocturnos, lo que tuvo como consecuencia un muerto, constituyéndose en una práctica que impactó fuertemente dejando secuelas sociales y psicológicas. Una de las habitantes compartió en referencia un testimonio:

Empezamos a tener en los horarios de trabajo incendios intencionales de casas, tuvimos cinco incendios intencionales corroborados por los bomberos, amenazas, un montón de cuestiones, todo esto comenzó a tornarse muy violento y la postura del intendente era sacarnos cueste lo que cueste. (Entrevista a Natalia, integrante de la Comisión del Barrio, Ushuaia, enero de 2013)

Esta estrategia por parte de la cooperativa Magi-Mar en connivencia con el Estado municipal, merece un análisis particular dado que recurre a prácticas medievales. Aquí hacemos referencia que en el barrio Dos Banderas se instaló la primera garita de control para prohibir el ingreso de nuevas familias y el acceso de materiales de construcción para las que ya estaban ocupando y viviendo en el sector. Esto recuerda a la etapa de congelamiento en el proceso de erradicación de villas de la capital en la última dictadura. Oszlak (1991).

Se avecinaba el invierno y para la habitabilidad en las viviendas se requería realizar mejoras en los sistemas de construcción, por ejemplo, colocación de lana de vidrios, membrana doble para aislamientos y mayor calefacción. Sin embargo, la garita de control instalada en el acceso al barrio, además de prohibir el ingreso de nuevas familias, también limitaba el acceso de materiales de construcción para las que ya estaban ocupando y viviendo en el sector.

La garita estaba custodiada por un patrullero de la policía provincial. Este dispositivo, si bien se inició en el barrio Dos Banderas, se extendió a cada uno de los principales accesos de los asentamientos conformados, con sistemas de

guardia policial permanente y en el año 2009 se reforzaron con la instalación de cámaras de vigilancia por parte de la nueva gestión municipal.

El MOPOF, que en ese entonces ocupaba la Intendencia, pone una garita de control en el ingreso del barrio para impedir nuevos asentamientos... Empezamos a tener la vigilancia de la Cooperativa Magi-Mar. Fue la primer garita que se instaló en toda la ciudad, el rol supuesto que cumplía era impedir nuevos asentamientos, nuevos indicios de casas y controlar los horarios y movimientos de los vecinos que vivíamos en el barrio. (Entrevista a Natalia, dirigente barrial, diciembre de 2013)

La cooperativa de trabajo Magi-Mar , era la encargada de tomar registros fotográficos y personales de las viviendas y las familias que transitaban la zona. Una de las socias de la cooperativa explicó respecto a su trabajo en la garita:

Puntualmente acá el asunto es que no ingrese más gente de la que hay... tenemos que cuidar que no ingresen materiales los que están y los nuevos. Los que están tienen que tener un permiso de la municipalidad del MDS. Lo que pasa es que están habiendo muchas usurpaciones y están entrando por otro lado... (Entrevista a Elena, trabajadora de la cooperativa Magi-Mar, marzo de 2013)

Alguna gente se enoja porque estamos o porque no le dejamos entrar materiales, pero nosotros acatamos las órdenes que nos dan. Ahora tenemos la barrera baja, porque la doctora Barrionuevo emitió la orden judicial. Hay mucha gente que está llegando a la isla. Este fin de semana tenemos una amenaza que ingresarían 10 familias... desgraciadamente

venden terrenos que no son de ellos, son de la municipalidad. (Entrevista a Elena, trabajadora de la cooperativa Magi-Mar, enero de 2013)

Aunque la cooperativa tuvo muchas denuncias institucionales por su funcionamiento y trabajo contrarios a los principios del cooperativismo, acrecentó su rol parapolicial. Las jornadas de trabajo de sus socios/as se extendieron por 12 horas, siendo entre 30 y 60 socios. En la actualidad, ésta cooperativa continua cumpliendo las mismas funciones, como contracara las acciones colectivas del barrio posibilitó mayor sostenibilidad y consolidación del proyecto urbano de características semi-rural.

4.2.4 Los repertorios de acción colectiva barrial y territorial

Las primeras acciones colectivas así como tenían una escala micro-barrial, estaban combinadas con procesos interbarriales mediante el FSU. A continuación analizaremos las confluencias y particularidades de estas cuestiones; observaremos que si bien hay similitudes y diferencias entre unas y otras prácticas colectivas, connotan tensiones y transformaciones que nos interesa comprender desde la perspectiva de los propios actores intervinientes. Por otra parte, la dinámica de producción y gestión barrial desde una mirada centrada en el bosque, les otorga nuevos sentidos e identidades particulares que queremos significar desde los procesos de consolidación/resistencia y gestión territorial-urbana.

a) Los procesos de resistencia a los desalojos. La intervención municipal del gobierno mopofista, doce años a cargo de la intendencia de Ushuaia (1995-2007), en relación con los asentamientos o “tomas de tierra” se caracterizó por una política agresiva con acrecentados procesos expulsivos-represivos hacia sus

pobladores, combinada con una tendencia a la judicialización socio-urbana-ambiental. Observaremos, desde el testimonio de los ocupantes, que a esta práctica municipal antecedían acuerdos políticos de negocios especulativos con las tierras, enclaves paisajísticos de alto valor para el mercado destinado al desarrollo de inversiones inmobiliarias hoteleras.

Los del municipio mantienen una reunión con nosotros y nos intiman a desalojar nuestras casas porque este lugar estaba vendido a lo que actualmente es el Hotel Sheraton que se fue al Valle de Andorra. Ese fue el motivo, destinarlo a un emprendimiento turístico-hotelero como el fin de casi todas las tierras en el sur. Logran que de esas primeras veinte familias, diez se trasladen voluntariamente al Valle de Andorra, en condiciones de tránsito y espera. Pero el resto de las familias que quedamos dijimos no, que no vamos a trasladarnos, que este es nuestro lugar, nuestra casa. (Entrevista a Natalia Tejero, Ushuaia, enero de 2013)

Se inició así una campaña sistemática de desacreditación y criminalización pública que fue reforzada por los diferentes medios de comunicación local y legitimado por un sector de la clase media fueguina, quienes se reconocían fueguinos y “vecinos legítimos” de la ciudad. Un funcionario municipal realizó las siguientes declaraciones ante los medios locales:

La Municipalidad de Ushuaia tiene previsto el desalojo de los terrenos usurpados en el cerro Dos Banderas ya que “es parte de una reserva natural y no un botín que puede obtener aquél que se anime a ocupar”. Y agregó: “el destino de Dos Banderas no es ni de emprendimiento privado ni de complejo habitacional, sino de espacio público destinado a reserva

natural de bosques [...] en principio tenemos planteado desalojar y destacó que el problema en Dos Banderas es que en muchos casos hay una ocupación sumamente especulativa. [...] Empezás a recorrer y te encontrás con gente que está alambrando dos, tres o cuatro hectáreas para llevar adelante algún tipo de proyecto y que tienen vivienda en la ciudad”, además de “casas de fin de semana encubiertas”. El funcionario aseguró que “si habilitamos la conducta individual de que hago lo que quiero porque necesito o porque me parece, van a terminar ocupando hasta las plazas”. (La Municipalidad también tiene previsto el desalojo del Dos Banderas, aseguró Wolaniuk, 2005)

Desde el relato discursivo del municipio se instaló así una fuerte ofensiva y constantes acusaciones a quienes reconocían como “usurpadores” y “especuladores”, categorías que se consolidaron en la agenda pública estatal y que dejaron secuelas de discriminación y criminalización de la pobreza. Resulta paradójico que se utilizara el término “especuladores” para los pobladores, instalando un sentido de lógica instrumental en ellos, obturando el uso del término para negocios inmobiliarios que implicaban incluso la apropiación de zonas que corresponderían a bienes comunes, tales como bosques y glaciares. Tal como señala Azuela (2008), los conflictos ambientales nunca son puros sino que tienen un carácter social que merece ser tomado en cuenta. En este sentido una de las pobladoras del barrio señaló:

Para ese entonces estaba instalado en la sociedad la ciudad dividida en dos, los de abajo y los de arriba, los legales y los ilegales, los que usurpan y contaminan, los que tiran toda la bosta a la ciudad, los que en realidad

olvidaban que, Ushuaia desde sus inicios se formó de esta manera.
(Entrevista a Natalia Tejero, enero de 2013)

En contraposición a este proceso, la mayor organización se tuvo a partir de incorporar a los vecinos al barrio y defender el proyecto de que querían un barrio semi-rural. Las recurrentes amenazas de desalojo se impedían con la presencia de todos los vecinos en ese momento, práctica barrial que era acompañada además de la presencia en el lugar de otros referentes de los asentamientos e integrantes del FSU. Dan testimonio de este hecho algunos vecinos entrevistados:

Ante un desalojo forzoso, que venga la cooperativa con motosierras, te corte todo en pedacitos. Llegaba la cooperativa y se encontraba con 60 personas, resistiendo pacíficamente sin llegar a los golpes. Teníamos un sistema de comunicación interna entre todos los vecinos del barrio, donde nos llamábamos ante la presencia de Magi-Mar o la policía con el municipio. (Entrevista a Natalia, dirigente del barrio, enero de 2013)

La judicialización del conflicto fue otra de las estrategias de intervención por parte del municipio, pero fue revertida a partir de la presentación de un *recurso de amparo* por las familias del barrio, esto inscripto en la precedente realizado por el barrio “El Escondido”. Esto fue así:

A mediados de 2006, se logra un recurso de amparo a través de un abogado con una mirada social, ad honorem. Un día de escucharnos por la radio desesperados, se puso en contacto con nosotros, por el cual logramos frenar el accionar de la cooperativa. No podían ingresar al barrio si no era con la policía o con una orden judicial. Frenan los

incendios y empieza todo a calmarse un poco. (Entrevista a Natalia, pobladora del Dos Banderas, 2013).

b) La participación y gestión democrática barrial: *las asambleas desde la organización comunitaria.* Una de las instancias centrales en todo el proceso de producción y gestión barrial se ha sostenido desde la participación y toma de decisión por asambleas. Esta modalidad posibilitó una participación sustantiva en las deliberaciones priorizando un mayor consenso y una resolución conjunta de todos sus pobladores. Observamos que esta modalidad que caracterizó desde sus orígenes al barrio, contribuyó al espacio barrial y a la construcción de relaciones sociales con redes de pertenencia, asociatividad y reciprocidad que hacen a la identidad comunitaria, sumando las instancias de formación política con incidencia en la ampliación de procesos democráticos en la gestión del territorio y la ciudad.

Internamente al barrio, teníamos reuniones semanales ante todo esto que nos estaba pasando y el temor a los desalojos y a perder nuestras casas, formamos una asociación con personería jurídica, elegimos un presidente, un secretario y todos los miembros que necesita una asociación. (Entrevista a Natalia, pobladora del Dos Banderas, 2013).

La organización del FSU, a partir de fines del 2005, como espacio legítimo de las organizaciones sociales con capacidad articuladora y nucleadora de la mayoría de los barrios, tanto los barrios históricos sin regularizar como los nuevos asentamientos, contribuyó a consolidar los procesos territoriales y particularmente el barrio Dos Banderas.

En paralelo a la organización del barrio, empezamos a juntarnos los referentes de diferentes barrios, algunos con personerías jurídicas, otros no, organizados de la misma manera pero sin personerías jurídicas... empezamos a juntarnos en la CTA como espacio y así fue como surgió el trabajo de los dirigentes de los barrios, de asistentes sociales que fueron acercándose desde diferentes miradas, y así surge la conformación del FSU. En ese momento nosotros no le dimos la trascendencia que le podemos estar dando ahora.(Entrevista a Natalia, pobladora del Dos Banderas, 2013).

Desde su conformación, la organización comunitaria del barrio atravesó diferentes momentos: procesos de consolidación, debilitamientos y desgaste de sus referentes, y una cierta división interna entre dos sectores. Una de las características que se observó respecto del trabajo comunitario es que se ha sostenido mayoritariamente desde el trabajo de las mujeres del barrio. Si bien la conducción y dirigencia central la sostienen los hombres. Uno de los integrantes de la comisión barrial da cuenta de las dificultades burocráticas-tecnocráticas ante la iniciativa de querer formalizar la organización comunitaria:

Vengo de la militancia política y sindical, pero la militancia territorial es completamente diferente, primero porque el barrio es el dormitorio de los trabajadores. [...] La organización actual después que probamos de todo, desde las organizaciones más tradicionales, PTE, secretario, Tesorero, vocales, pero no nos dio muchos resultados. Intentamos también armar alguna cooperativa. Ahora estamos organizados por sector con delegados. Hay seis sectores y tenemos delegados en cada sector. Contamos con un

cuerpo de delegados por sector y queremos lograr a una mayor autonomía por cada sector [...] El nuevo intendente, ante la resistencia tan grande de la gente, fue modificando su mirada, no lo hizo voluntariamente, se vio obligado más desde las organizaciones barriales, de la resistencia [...] Contamos con grupos de trabajo, tenemos un grupo de compañeros que recorre el barrio y busca los claros abiertos. Cuidando de esta manera que las zonas no estén en el barranco. (Luis, referente del barrio Dos banderas.2013)

Hasta el año 2014 funcionaban como una *asociación de hecho*, conformando grupos de trabajo según las diferentes actividades que se van proponiendo impulsar en el barrio, como la mayoría de los asentamientos en otras zonas del país (Cravino, 2009). Por ejemplo, se conformaban centros comunitarios, se realizaban actividades recreativas, detección de zonas de claros del bosque, entre otras. Sin embargo, hay dos sectores con miradas de urbanización diferentes en tensión y transformación permanente. Así, ante la decisión de ingresar nuevas familias al barrio, aparece una marcada tensión entre la “necesidad” de las familias/capacidad finita de los recursos del bosque, esto teniendo en cuenta la capacidad de abastecimiento de los chorrillos, los bosques, entre otros.

c) ***“Queremos una relación amistosa con la naturaleza”***. El proyecto de *urbanización semi-rural o rururbano*. La construcción de un *estatuto barrial* mediante la participación de los pobladores en asambleas definió las bases de un proyecto urbano semi-rural. Así, se defendió desde sus orígenes una perspectiva integral de producción del hábitat y gestión del territorio. La idea central se basó

en un proyecto de bosque comunal planteando nuevos sentidos *respecto a la naturaleza, la tierra y la propiedad, recuperar nuevas formas organizativas de vida en la naturaleza centrados en la reproducción de la vida humana y natural, y vida ampliada* para todos sus habitantes.

El proyecto instaló entonces una disputa entre nuevos sentidos de lo urbano en contraposición a un uso de carácter restrictivo “natural, turístico y recreativo”, establecido según ordenanza por el municipio. Esto lo diferencia de las experiencias de ocupación de las principales ciudades argentinas que luchan por ser considerados parte de la ciudad, con un carácter netamente urbano y sus reclamos de servicios o condiciones de hábitat remiten a las características de lo que se considera la ciudad formal.

A partir de fines de la década del noventa, observamos cómo desde instrumentos promovidos por el Estado se va cercenando el acceso al suelo urbano para los habitantes y sus familias, reconvirtiendo sectores paisajísticos de montaña estrictamente a lógicas mercantiles. El avance de reformas del Código de Planeamiento Urbano de Ushuaia (CPU), estableciendo resguardo y protección del “bosque comunal”, posibilitó ampliar las racionalidades económicas desde el mercado inmobiliario. La naturaleza y paisaje fueguino pasaron a convertirse así en un bien mercantil (*mercancía ficticia*, según Polanyi K., 1944) para el capital financiero especulativo, lo que se puede fundamentar en las numerosas excepciones a proyectos y enclaves turísticos-hoteleros existentes. Estas son algunas de las críticas reiteradas de los habitantes del barrio al respecto.

Estos predios nunca son planificados para la población de Ushuaia. El intendente hizo negocios con España y el cerro Dos Banderas es el único lugar que queda para ser entregado. En los últimos años hubo 22 desafectaciones de bosques comunales y espacios verdes para ser entregados a los amigos del poder. (Declaraciones de un dirigente barrial, en «Ocupantes del cerro Dos Banderas dicen que resistirán “hasta las últimas consecuencias”», 2006)

En relación con el proyecto barrial, conocer, aceptar y respetar el estatuto fue una de las primeras condiciones compartidas con las nuevas familias que ingresaban al barrio. Una de las prácticas sociales fue acordar mediante firma ante la organización comunitaria un *acta acuerdo* aceptando las características y componentes del proyecto “Bosque comunal - Dos Banderas”. Varias de las entrevistas realizadas a los habitantes señalaron que “Uno de los condicionantes para vivir en el barrio es que respeten el proyecto, se prioriza el proyecto. El respeto y cumplimiento al estatuto barrial”.

Para acompañar su sostenibilidad por parte de los pobladores, se conformó un grupo de trabajo que ofrecía charlas educativas e informativas, diseñando y entregando cartillas educativas a las familias ingresantes, sobre diversas temáticas como la autoconstrucción y manejo de lechos nitrificantes, manejo de residuos sólidos domiciliarios, técnicas de recolección y acopio de agua, técnicas de construcción y calefacción de viviendas (mejor resguardo del frío), entre otros temas. Las charlas eran desarrolladas por un grupo específico de pobladores del barrio, quienes estudiaban tecnicatura en turismo y realizaron consultas en

diferentes organismos acerca normativas de manejo en Reservas naturales y Parques Nacionales.

Los ejes fundamentales del *estatuto barrial* que caracterizan al proyecto se diseñaron con base en investigaciones y consultas realizadas según el reglamento de Parques Nacionales y cuenta con los siguientes ítems:

- *El barrio defiende viviendas unifamiliares.*
- *No talar los árboles.*
- *Terrenos cuya superficie sea de 50 x 50 o su equivalente en m².*
- *Utilizar para construir las viviendas los claros preexistentes en el barrio, evitando así cortar los árboles.*
- *Construcción de cloacas alternativas en cada vivienda, pozo ciego o lecho nitrificante, con caídas opuestas al chorrillo o vertiente de agua existente, evitando la filtración de aguas servidas y la contaminación.*
- *Aporte de cuota mensual por familias a la comisión del barrio para los diversos gastos.*
- *La basura debe depositarse en el contenedor ubicado en el ingreso del barrio, evitando de este modo la contaminación del bosque y manteniendo los predios y calles limpias.*
- *Comprometerse a participar de las actividades comunitarias que se convoquen, tales como mantenimientos de calles, confección de carteles, apoyo en manifestaciones o medidas de reclamos, asistencia a reuniones barriales o en otros ámbitos, trabajos comunitarios para el barrio, etc.*

4.2.5 La diversidad y heterogeneidad territorial

Si bien a enero del año 2013 habitaban 120 familias, actualmente en el barrio Dos Banderas viven 135 familias. Respecto a los pobladores y sus criterios de selección, los vecinos insistieron en varias entrevistas que siempre fue un *“barrio abierto, pero que priorizaban una ocupación planificada de las familias, resguardando la amistad con el bosque”*. Maria, pobladora del Dos Banderas, diciembre 2013

En un territorio fuertemente custodiado desde el Estado, cuyo dispositivo de control estaba reforzado con la presencia de la garita, la barrera municipal, controles en los ingresos, prohibición de materiales de construcción, judicialización, persecución, etc., la organización barrial fue la contraofensiva a esta práctica de disciplinamiento y control. En palabras de uno de los pobladores entrevistados:

El filtro fue siempre el Centro Comunitario, la gente presentaba su situación en la asamblea y después se tomaba una decisión barrial. Nos reuníamos los sábados realizando asambleas territoriales. Si bien estábamos organizados y nos apoyábamos con otros barrios, donde integrábamos el Foro Social Urbano. (Entrevista a María, vecina del barrio, enero de 2013)

El ingreso de las familias era priorizado preferentemente por “la necesidad”, atendiendo así a *“los adultos que tienen chicos, para nosotros la familia es la prioridad, actualmente viven 120 familias. También hay gente mayor, hay dos abuelas, Carmen y Aidé, Aidé tiene 10 hijos”* (Entrevista a Erika, pobladora del barrio 2013).

Respecto a la necesidad y las condiciones laborales de los pobladores, uno de los referentes entrevistados expresó:

La mayoría de los habitantes no tiene un trabajo estable, una relación laboral con recibo de sueldo, salario mensual y otros beneficios como obra social, vacaciones, aportes familiares, entre otros derechos. Los trabajos de los hombres son en construcción, electricidad. (Entrevista a Luis de la organización barrial, octubre de 2014)

En relación con las procedencias de las familias, la diversidad identitaria socio-cultural es una de las características que sobresale del barrio: diferentes orígenes, lugares de procedencia y costumbres; identidad territorial que remarca, además de su pluralidad, las prácticas de solidaridad entre los vecinos. Los pobladores valoran y consideran particularmente esta práctica diferenciándola de la dinámica de la ciudad. Una de las pobladoras del lugar explicó en la entrevista:

Tenemos la ensalada rusa acá en países y provincias. Tenemos gente de todas las provincias y de todos los países. Eso es lo que tiene el Dos banderas. Acá arriba es distinto, acá somos más unidos. Nuestros vecinos son de diez. Tenemos al frente vecinos de Perú, de Brasil casada con un salteño, de Bolivia, cubanos, Puerto Rico, de Chile. Parejas de salteños con correntinos, de correntinos y chaqueños. Y nosotros que somos los Mapuche, yo soy nieta de cacique. (Entrevista a Erica, enero de 2013)

Al ingreso de la vivienda de Erica, una de las pobladoras y encargada del centro comunitario, hay un cartel que dice: *In Che* –significa “Yo soy”–, *Ñe* –“Nieta

Mapuche”–, Collipi –es el apellido–. Nos identifican como el mapuche, el indio. Nosotros somos gente de Río Negro, Ingeniero Jacobassi.

Si bien el barrio es reconocido por sus lazos de *reciprocidad y asociatividad* entre los vecinos, una de las problemáticas que preocupan a las mujeres entrevistadas se relaciona con situaciones de violencia de género. *Aquí no queremos “ni golpeadores ni abusadores”.* Erika, pobladora del Dos Banderas.2013

Las instituciones sociales más cercanas al barrio corresponden al Centro Periférico N° 1, de donde provienen los agentes sanitarios y el médico general que trabajan en el barrio realizando controles, campañas de vacunación y asisten en épocas de emergencias climáticas (nevadas). Las instituciones educativas donde concurren los niños/as y adolescentes corresponden al Jardín N° 8, la Escuela N° 15 y el Colegio Sábado. Además, en horario nocturno muchas mujeres del barrio concurren a realizar estudios en una tecnicatura de comunicación social.

4.2.6 La relación de sus pobladores con el bosque

Sin dudas, la organización comunitaria impulsó y facilitó las diferentes fases relacionadas con la resolución de los satisfactores del hábitat y gestión del territorio. Presentaremos cómo estas “prácticas económicas” combinaron procesos individuales y colectivos. En este sentido, observamos que si bien la “toma” y “ocupación” del suelo se resolvió de manera familiar a través de la ocupación gradual de cada unidad doméstica, los procesos de acceso y resistencia ante amenazas de desalojo eran asumidos como una causa colectiva de todos los vecinos del barrio, ampliando la participación a otros asentamientos de la ciudad.

De este modo, argumentamos la combinación “mixta”. Siguiendo a Cravino (2014), encontramos aquí lazos sociales y redes interbarriales asociados al principio del *don* que no necesariamente los excluye de otras prácticas *mercantiles*.

En lo que respecta a la *tenencia y formas de propiedad* de la tierra, si bien se observa un consenso mayoritario respecto a la *tenencia segura* y a las *reivindicaciones de la campaña internacional Desalojos Cero*, prevalecen aún momentos de discusión entre perspectivas diferenciadas entre *propiedad comunal* y la regularización mediante *propiedad privada*. Aquí se observa un proceso de subjetivación/apropiación interesante desde los testimonios de los vecinos asociados con su temporalidad en el barrio. Los primeros pobladores impulsaron un proyecto de ordenanza definiendo una urbanización con las limitaciones de *bosque comunal*, en referencia a experiencias de otras regiones patagónicas. La complejidad de habitar en el bosque evidencia otra tensión que está asociada con el agotamiento de un ciclo de crecimiento poblacional, debate aún en proceso por parte de los pobladores y referentes de los distintos sectores.

Por otra parte, aunque cada unidad doméstica asumía individualmente la *construcción de su vivienda*, estas estaban inscriptas desde un acompañamiento por parte de los pobladores ya asentados en el barrio, quienes participaban de procesos educativos recuperando saberes previos (asesoría, apoyo) sobre sistemas alternativos en el marco de garantizar el *estatuto barrial* acordado entre las familias y la organización comunitaria. Además, se recurría al trabajo con los

vecinos a través de jornadas comunitarias en caso de que las familias fueran de tipo monoparental con jefatura femenina y niños.

Las formas de *gestión de los servicios básicos* del barrio también se caracterizan por ser híbridas, esto es, estatal y comunitario, principalmente. Distinguimos dos instancias organizativas: una articulada con las acciones colectivas del FSU y otra desde repertorios de acción directa de los pobladores del barrio, por ejemplo, cortes de la Ruta 3, presencia y ocupación colectiva en organismos públicos, protestas y denuncia en medios locales, participación en movilizaciones al Municipio y otros entes de gobierno, etc.

En cuanto a la primera, se suscribió un *acta acuerdo*⁸⁴ en la que los organismos estatales pertinentes se comprometieron a garantizar “condiciones mínimas de habitabilidad” en los asentamientos, autorizando la instalación en una etapa inicial de los siguientes servicios: baños químicos públicos, apertura y mantenimiento de accesos y caminos, instalación de medidores comunitarios, instalación de red comunitaria de agua potable, servicios y recolectores de residuos, entre otros. Esto fue acordado y alcanza a todas las nuevas ocupaciones surgidas desde el 2005.

Sin embargo, en la actualidad, el barrio no cuenta con red de agua potable ni canillas comunitarias, por lo que para el abastecimiento de agua potable se combinan varias prácticas, principalmente la utilización de los tres chorrillos que posee el sector, sistemas alternativos de acopio de agua de lluvia/agua nieve por

⁸⁴ La misma se inscribió en los acuerdos establecidos desde la mesa de participación conformada por ordenanza que declara la Emergencia Habitacional desde el municipio, y posteriormente según el artículo 3 de la Ley 746 de Emergencia Habitacional, Urbana y Ambiental, promulgada en el año 2007.

medio de la instalación de canaletas en los techos y otras tecnologías alternativas. Algunas familias reciben asistencia por parte del camión aguatero del municipio que abastece agua en tachos para uso doméstico, mientras que otros vecinos comentan que se reciben apoyo de redes familiares y/o conocidos que le trasladan mensualmente bidones de agua potable desde la ciudad.

Como mencionamos en el Capítulo II, desde fines de 2012 y por mediación de la Dirección de Tierra y Hábitat del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la provincia, se coordinó la asistencia y asesoramiento de la ONG *Ingeniería Sin Fronteras*⁸⁵. El trabajo consistió en tres etapas: a) Relevamiento de los recursos hídricos de los barrios que luego serán potencialmente potabilizados; b) Planificación de un proyecto articulado con el Plan Director de Aguas y Cloacas de la provincia; c) Ejecución de la obra⁸⁶. Esta iniciativa se formuló desde una mesa de trabajo que se reunía semanalmente conformada por los referentes de los diferentes asentamientos de montaña, la provincia, el municipio y la ONG. En la actualidad se cumplimentó la elaboración y presentación del proyecto y se está gestionando financiamiento para la obra ante autoridades nacionales.

Datos consultados en la posta sanitaria del barrio Andorra, sector lindante al Dos Banderas, dan cuenta de problemáticas sanitarias asociadas con la falta de acceso

⁸⁵ “Ingeniería Sin Fronteras Argentina (ISF-Argentina) es una asociación interdisciplinaria de cooperación para el desarrollo, sin compromisos partidarios ni religiosos, que trabaja investigando, promoviendo e implementando estudios y proyectos de ingeniería que permitan mejorar la calidad de vida de las personas. ISF-Argentina promueve el trabajo voluntario, la participación y el trabajo en colaboración en temas de desarrollo sostenible, tanto entre diferentes ramas de la ingeniería como de otras disciplinas afines al desarrollo económico, social y ambiental, a partir de un enfoque integral y profesional de los problemas” (<http://www.isf-argentina.org/quienes-somos/>).

⁸⁶ Material audiovisual presentado en Jornadas “La Montaña que vive y los que viven de la Montaña” (Ushuaia, agosto de 2013).

a un derecho fundamental para la vida como es el agua: una de las principales es el incremento de cuadros de diarrea, entre otras problemáticas.⁸⁷

Por otra parte, los *sistemas de calefacción de las viviendas* son combinados con el uso de gas envasado y leña, también se provee de allí para la calefacción en salamandra. La provincia es la encargada de entregar los bonos de gas envasados de manera mensual.

Desde la Dirección de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia se organizaron talleres de manejo y prevención de incendios en coordinación con Bomberos Voluntarios, y se entregaron los matafuegos en comodatos a familias de cada sector del barrio, adecuando su distribución y manejo por sector.

Respecto a la instalación de los *servicios de luz eléctrica*, se realizó todo el plan de iluminación y electricidad del barrio desde los técnicos de energía de la Provincia. La organización barrial aportó trabajo comunitario para el zanjeo y colocación de los postes. Se avanzó con los planos y evaluación financiera del proyecto.

Las prioridades del equipamiento social-comunitario del barrio son resueltas también mediante asambleas, contando actualmente con: Centro cultural-comunitario; Plaza “Nunca Jamás”; Plaza con juegos para niños; Cancha de fútbol; Anfiteatro natural con tablonados realizados con trabajo comunitario de los

⁸⁷ Entrevista a médico residente de posta sanitaria del barrio Dos Banderas. Documento audiovisual (agosto de 2013).

vecinos, espacio donde se realizan festivales musicales con convocatoria abierta a toda la ciudad.

La gestión de las *necesidades materiales* se combina con resolver otras *necesidades simbólicas*. Lo recreativo-cultural es parte de la salud comunitaria en climas caracterizados por una cotidianeidad de “estar adentro”, poco sol y luz en invierno, entre otros factores asociados con el desarraigo de sus lugares de origen y familias ampliadas. Por ejemplo, se organizan conjuntamente celebraciones comunitarias, fiestas de cumpleaños, festejos navideños, fin de año, festejos de efemérides y ferias de comidas de los diferentes países que lo conforman.

Otra de las iniciativas priorizadas por los pobladores en lo educativo-formal es la terminación de estudios secundarios. Para ello se organizaron, mediante el Plan Fines⁸⁸, clases en el barrio, concurriendo con una frecuencia de dos veces por semana. Inicialmente se desarrollaban en una casa familiar que se compartía para dicha actividad, pero en la actualidad se reúnen en el centro cultural-comunitario del barrio.

La comunicación entre los sectores del barrio y con otros asentamientos de la ciudad es una estrategia priorizada por la organización, por lo cual se realiza mediante la confección de un folletín informativo denominado “Bosque Comunal 2 Banderas”.

⁸⁸ Plan Fines es un plan de finalización de estudios primarios y secundarios para personas mayores de 18 años, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

4.2.7 La odisea de pasar el invierno. ¿Emergencia climática o desidia estatal?

Una de las vivencias y experiencias más sentidas que relataron los pobladores del barrio se relaciona con transitar el período invernal. A consecuencia del incumplimiento por parte del municipio de proporcionar los servicios mínimos para garantizar condiciones de habitabilidad en la crítica situación climática, llevó a declarar durante el invierno del año 2012 la *emergencia climática* para los barrios altos, localizados en zonas de montaña.

Cuando alguien pasa un invierno en Tierra del Fuego es difícil que se vayan... eso se comprobó el primer año de las ocupaciones, el 2006. No solo se sostiene, sino que crecen y hay nuevos asentamientos. (Entrevista a Silvia, dirigente del FSU, enero de 2013)

Entre los meses de mayo y junio del 2012 pasamos un bravo invierno, nunca había visto, había dos metros de nieve. La gente que vivía arriba no podía bajar abajo, a la ciudad. Esa nevada nos concentró más, resolvíamos en reuniones, nos encontrábamos y hacíamos las gestiones ante municipalidad, ante la provincia. Se evacuaron de 10 a 15 familias, principalmente por los niños/as, fueron al albergue municipal. (Entrevista a Erica Colippi, encargada del centro comunitario, enero de 2013)

La nevada hizo que nos reunamos todos los días, se concentró y unió más el barrio. Ahí era nuestro punto de reunión y de distribución de las mercaderías (alimentos, carne, azúcar, yerba, el agua, porque no podíamos bajar abajo). Aquí venían las familias que vivían más arriba. El

centro comunitario funcionó como punto de encuentro. Necesitamos ese centro con baño, cocina, y el punto de encuentro puede ser ahí, para que nos encuentre más prevenidos este año próximo. Al centro comunitario lo construimos con trabajo comunitario. Cuenta con un baño interno y la cocina. ...La Ceci estaba embarazada, perdió el bebé por la bajada en el barrio La Cima, tuvo un accidente en la nieve. Imagínate la escarcha que había. Erika , pobladora del Dos Banderas, 2013

4.2.8 La incidencia barrial en políticas públicas y el derecho a la ciudad

El proceso y trayectoria formativa que aportó el FSU sin dudas incidieron en las nuevas reconfiguraciones organizativas y políticas que se adoptaron desde los barrios informales. Enumeramos a continuación los distintos tipos de incidencia institucional y política, sin pretender agotarlos, por el contrario, aportar a su debate y profundización:

- 1) Incidencia legislativa (proyectos de ordenanza, proyectos de ley de emergencia, propuestas de modificación del Código de Planificación Urbano [CPU]).
- 2) Incidencia institucional (transparencia y consulta en el manejo del presupuesto público, acceso a información del IPV, gestión y priorización de obras sanitarias, mesas de gestión multiactoral, participación en debates del consejo deliberante).
- 3) Incidencia tecnológica (nuevas tecnologías sociales de construcción del hábitat, proyectos biogás, otros).

- 4) Incidencia económica-productiva (propiedad comunal, nuevos sentidos de urbanización, bienes comunes urbanos).
- 5) Incidencia organizativa-política (acceso a sistemas formales de participación y democracia directa, conformación de la agrupación política Movimiento Barrios, asambleas territoriales).

Las relaciones con el Estado se caracterizan por ser intervenciones fragmentarias, tecnocráticas, divorciadas de las estructuras sociales como de los procesos sociales que las conducen. Observamos en estos últimos años intervenciones de tipo *híbrido*⁸⁹ (Cravino, 2014) y hasta contradictorias entre sí con impactos iatrogénicos en mucho de ellas. Algunas de las principales tendencias y características que analizamos de ellas son:

- Fuerte tendencia a reducir el abordaje de políticas *asistenciales* que son ampliadas en condiciones de emergencia climática, aunque en este último período se avanzó en el reconocimiento universal de derechos sociales, principalmente salud y educación.
- Esto trajo como correlato una transición y cambios de agenda del debate inicial de políticas de hábitat y planificación de la ciudad con perspectivas de protección de los derechos humanos (fundamentos de la Ley 746), hacia un *reduccionismo focalizado* de las políticas habitacionales relacionado con dispositivos de emergencia asistencial (ordenanza, listado de familias en emergencia habitacional, entrega de módulos de emergencias). Lógica de “pobres de los más pobres”.

⁸⁹ Referenciar análisis del artículo de Cristina Cravino.

- Profundización de una política de criminalización *control asociado a la “seguridad urbana”*. Tendencia a la judicialización de los conflictos urbanos.

- *Naturalización* de la emergencia habitacional-urbana y ambiental, instituida desde lo normativo-jurídico ante el reconocimiento de los asentamientos, resignificando nuevos sentidos desde los sectores de clase media-media baja inscriptos con afiliaciones previas en sindicatos. El discurso de “la emergencia” fue cooptado por los sindicatos y organizaciones de fueguinos (FA) a efectos de acceder a la asignación de tierras (convenios de gestión colectiva).

CONCLUSIONES:

Algunos aprendizajes a partir de la investigación

Los aprendizajes, reflexiones e interrogantes que señalamos en este apartado, dan cuenta de algunas conclusiones preliminares al cierre de este proceso investigativo. A fines de facilitar su organización y lectura, lo estructuraremos del siguiente modo: en la primera parte, abordaremos los aspectos analíticos de los casos de estudio y futuras líneas de investigación. En la segunda parte, haremos una vinculación entre las experiencias autogestionarias de hábitat y los debates del campo de la Economía social y solidaria y en la tercera, plantearemos algunas recomendaciones de políticas públicas desde el paradigma de la Economía social.

Aspectos analíticos de los casos de estudio

Al inicio de este trabajo, contextualizamos a Ushuaia como una ciudad histórica y políticamente configurada bajo los regímenes de acumulación y procesos del capitalismo periférico. Comprendimos como la expansión capitalista, acompañado de intervenciones de el Estado, el Territorio nacional de Tierra del Fuego, resultaron una decisión planificada y estructuralmente inherente a la interrelación ciudad - economía y política. Entendimos así, los diferentes períodos de reestructuración capitalista que tuvieron sus expresiones en la ciudad y en particular produjeron procesos migratorios de relevancia que hicieron de Ushuaia un lugar de fuerte crecimiento demográfico sin que se garantizara el acceso a un hábitat digno a los nuevos trabajadores.

Caracterizamos, los siguientes períodos 1) de resistencia y genocidio de los pueblos originarios ante el avance de privatización del territorio, combinado con dispositivos de evangelización y explotación laboral (trabajo en las estancias); 2) de militarización con la creación de la Armada y mas tarde la base naval; 3) Poblamiento carcelario configurando una ciudad –presidio; 4) Implementación de regímenes de promoción industrial, 5) Período neoliberal con la provincialización de Tierra del Fuego a inicios de los años 90 y el auge hacia un perfil turístico de Ushuaia, 6) Período post crisis, cuando se acrecentaron los conflictos socio-urbanos ante las políticas de mercantilización de la ciudad .

Si bien, las luchas y repertorios de acción colectiva del Foro Social Urbano (FSU) problematizaron la “*cuestión habitacional – urbana*” e instalaron en agenda pública y política las dificultades de acceso a la tierra, al hábitat y a la ciudad, estos no provocaron una respuesta estructural del Estado. Es decir, no se dieron acciones tendientes a resolver las necesidades urbanas de los habitantes de los sectores populares. Por el contrario, surgieron organizaciones de sectores sociales que se opusieron y confrontaron a dichas demandas desde posiciones conservadoras y tendientes a resguardar sus intereses. El aglutinamiento de los Fueguinos Autoconvocados (FA) tuvo un importante reconocimiento y legitimación, particularmente de la clase media, en confluencia con los intereses de un sector político que concentraba, a su vez, capitales económicos en la isla. Ésta organización en acuerdos estratégicos políticos con el Estado municipal y algunos actores económicos (operadores de turismo- Cámara de construcción- Cámara de comercio), disputaron paralelamente su reclamo y acceso, argumentando que se veía amenazado su “derecho a propiedad de la tierra” o su

preferencia como “fueguinos” o “hijos de fueguinos” a acceder a suelo urbano. De esta forma, también hicieron explícitas sus demandas, las que no buscaban otra cosa que mantener las jerarquías urbanas de sus barrios y la expulsión de las familias ocupantes de tierras públicas. Por otra parte, la correlación de fuerzas entre los FA en alianza con “*grupos ambientalistas*” redefinieron la cuestión del acceso al suelo hacia otra problemática, la ambiental. Cambiaron así la discusión de la agenda pública hacia el peligro de la destrucción de los bosques nativos si avanzaba la urbanización de los sectores populares. En otras palabras, se construyó una tensión entre *vivienda* versus *bosques nativos* que se redujo a una “problemática ambiental”, lo que determinó ampliar los mecanismos de control hacia los asentamientos, profundizando procesos de violencia (desalojos forzosos), criminalización y vigilancia estatal.

De esta manera, consecuentemente se configuraron sentidos diferentes de construcción de ciudad entre los grupos sociales, perspectivas altamente enfrentadas que se expresaron en “*los de arriba, los que viven en la montaña*”, versus “*lo de abajo los vecinos de la ciudad*”; los “*intrusos recién llegados*” versus los “*vecinos fueguinos*”, “*delincuentes usurpadores*” versus “*vecinos con conducta cívica*”. Esto no hacía más que demarcar vecinos autodefinidos como “legítimos” frente a otros “ilegítimos” y a acentuar las jerarquías urbanas de los barrios.

Sin embargo, la toma de posición por parte de la provincia fue progresivamente mediatizada por un conjunto de decisiones y herramientas de políticas públicas que presentaron ambigüedades y variaciones, que no excluyeron acciones

contradictorias. Podemos mencionar entonces como la Ley de “declaración de emergencia – habitacional urbana y ambiental” fue una de las herramientas estatales rectoras para “normalizar” el orden social – urbano cuando en apariencia tenía otro sentido.

Otro abanico de iniciativas fueron impulsadas por el municipio, tomando como referencia a *los sindicatos*, con quienes se instrumentó la firma de convenios que garantizaban la entrega de tierras públicas destinadas a viviendas para los trabajadores pertenecientes a cada organización sindical. En paralelo, se reprimía y criminalizaba las ocupaciones irregulares en zonas de montaña. Sin embargo allí se conformaban organizaciones colectivas de resistencia, surgían nuevas ocupaciones colectivas de tierras y procesos autogestionarios de urbanización popular.

Desde este contexto de investigación, las experiencias autogestivas de hábitat estudiadas emergieron en un escenario de fuertes disputas, ante la profundización del neoliberalismo urbano expresado con la gestión de Jorge Garramuño (1996-2007) y profundizada por la gestión de Federico Sciurano (2007-2015) que expresaban formas con semejanzas y diferencias de resolver el problema del acceso al hábitat

En este sentido, uno de los principales aportes de esta tesis es comparar estos dos tipos de experiencias: una que era iniciativa enmarcada por el acompañamiento de una organización con fuerte trayectoria, prácticas y formación en política de vivienda y hábitat como es el Movimiento de ocupantes e inquilinos (MOI) y

otra, cuyo proceso nació “desde abajo”, es decir con una fuerte base de organización territorial autónoma.

En relación a la *experiencia cooperativa “Desde Cero”*, promovida desde el MOI, se observó que sus perspectivas políticas, organizativas y metodológica de gestión impactaron significativamente en el devenir de las luchas barriales de la ciudad de Ushuaia. De tal manera, su vinculación y rol de asesoramiento con el Estado a través de experiencias autogestionarias urbanas, guardaron algunos aspectos favorables y tensiones que describiremos a continuación.

Primeramente, **reconocemos en sus prácticas un alto grado de politización, en particular al buscar territorios más democráticos**, enfrentando en consecuencia a especuladores inmobiliarios en su reclamo por la *centralidad* y el *Derecho a la ciudad*.

En segundo lugar, **observamos que promovió el apoyo e interés en la formación en la perspectiva de producción social del hábitat (PSH) por parte de los cuadros técnicos, académicos y referentes barriales locales**: A partir de los procesos de formación, implementados por los equipos técnicos del MOI (de Buenos Aires y Santa Fe) se movilizaron saberes y prácticas por parte de referentes barriales, funcionarios locales y técnicos-profesionales fueguinos. Estos últimos manifestaron compromiso, interés por desarrollar y formarse en experiencias innovadoras de autogestión de hábitat, si bien la contraprestación en carácter de “trabajo voluntario o militancia” presentaba dificultades de sostener el proceso. Pero cabe resaltar que esto constituyó en sí misma una ambigüedad

porque implicó la “decisión política” de acompañar desde los ámbitos institucionales formales de gestión (comprometidos por medio de un convenio). Por ejemplo, se observó la participación de autoridades municipales en mesas de coordinación política o de coordinación interinstitucionales, lo que desvirtuó el sentido de estas reuniones, ya que se rompió la horizontalidad de las decisiones a partir de la presencia de funcionarios públicos.

Una tercera cuestión relevante fue **la afectación y transferencia de tierras fiscales** por parte del Instituto Provincia de la Vivienda (IPV) a dos experiencias cooperativas bajo formas de “propiedad colectiva”, que resultó un avance político de relevancia. A su vez se institucionalizó mediante una ley provincial, comprometiendo la afectación de un 10% de tierras destinadas a urbanización residencial a experiencias autogestionarias. Este quizás fue uno de los logros más importantes.

En cuarto lugar, **la promoción de propuestas legislativas que se institucionalizaron como parte de la política pública que tomaron como eje los procesos de producción autogestionaria y social del hábitat popular, con un resultado trunco.** Esto tenía como fin garantizar el apoyo institucional-técnico y presupuestario desde el Estado a las organizaciones sociales. Si bien éstas tuvieron un tratamiento por las comisiones legislativas perderán estado parlamentario a fines del año 2015.

Estas experiencias lograron en parte, la incorporación y co-gestión de políticas de PSH por parte del Estado y las organizaciones sociales: desde un

paradigma vinculado con el Modelo de Vancouver (Hábitat 1976). Esto significa apoyar los procesos autogestivos de producción y gestión del hábitat. La contracara fue que no impidió que se produjera una mayor fragmentación de las organizaciones barriales porque sólo involucraba a un barrio preseleccionado y predominantemente a pobladores en condición de inquilinos. La experiencia barrial en el sector de La Bolsita, autodenominada “Terrazas del Beagle” se disolvió en el proceso. Nos queda la pregunta: ¿Cuáles fueron las razones y motivos que incidieron en su disolución organizativa y de gestión? Sin duda es uno de los ejes posibles de indagación en próximas investigaciones.

En cuanto a las principales tensiones que observamos a partir de la investigación de la experiencia MOI en el contexto de Ushuaia, señalamos las siguientes:

En primer lugar, se observó un fortalecimiento del MOI- CTA mientras que se daba un debilitamiento y reconfiguración del FSU. La intervención y conformación territorial del MOI en Ushuaia irrumpió el proceso colectivo que se venía dando desde el FSU, actualizando y complejizando viejas tensiones por disputas de poder entre FSU y CTA en relación a la lucha que se venía impulsando. Si bien, el convenio suscripto entre el Poder Ejecutivo provincial y el MOI se consideró un avance político institucional, dado que reconoció la trayectoria organizativa del FSU conjuntamente con la CTA, su rol articulador se fue debilitando frente a una mayor jerarquización o protagonismo del MOI. El sistema de entrelazamiento y coordinación de los diferentes asentamientos, aún incipiente, que nucleó y articuló el FSU fue gradualmente atomizado y

resignificados hacia nuevas instancias metodológicas y organizativas de formación desde un proceso regulado por dirigentes externos del MOI.

Una segunda cuestión tiene que ver con un fuerte desfase entre las trayectorias organizativas y políticas del MOI y el contexto/expectativas de organización barrial de los pobladores de ocupaciones informales en Ushuaia. Analizamos que las trayectorias del MOI desde mediados de los años 80 sumados al grado de politización de las luchas urbanas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) presentaron confluencias disímiles con las expectativas y gestión de proyectos barrial – urbano en los asentamientos de la ciudad de Ushuaia. Si bien estas demandas barriales pudieron ser “*problematizadas*” en el espacio y articulación del FSU, quedaron subsumidas y posteriormente se replegaron, ante la predominancia de lógicas organizativas-metodológicas del MOI. Aquí nos preguntamos si es posible detectar un potencial de experiencias de producción y gestión popular urbana en los diferentes barrios, que contribuyan a desarrollar el campo de la economía social y solidaria.

Otro aspecto limitante y que nos interroga sobre la propuesta del MOI en Ushuaia, podría estar asociado con el “*sujeto social*”, que se apropia de la experiencia. En la experiencia estudiada fueron los inquilinos, es decir aquellos que no se encontraban ocupando suelo en confrontación con las políticas públicas. Eran sectores que buscaban mejores expectativas laborales y económicas en una ciudad austral y de clima inhóspito, y para ellos la vivienda es representada un activo que se tensionaba con la propuesta de *propiedad colectiva del MOI*. Este aspecto nos abrió un conjunto de interrogantes acerca el *sujeto social* y

construcción de subjetividad en las experiencias autogestivas. Merece también ser comparado con la perspectiva de los usuarios de las viviendas “llave en mano” construidas por el Estado.

En tercer lugar, las propuestas institucionalizadas desde el MOI requirieron esfuerzos organizativos, formativos y de gestión institucional por parte de los dirigentes promotores locales que debilitaron la capacidad de acompañamiento de otras prácticas barriales e interbarriales en proceso. Los procesos y temporalidades políticos, organizativo necesarios a la apropiación y consolidación local de las nuevas herramientas organizativas-metodológicas fueron un aspecto complejo para el análisis. Por ejemplo la metodología ya explicada denominada “Guardia” concentró únicamente los esfuerzos de gestión y formación en estas experiencias, forzando los procesos de participación de los miembros. Como contracara, se observaron procesos de repliegue de los asentamientos no incluidos en el convenio y, consecuentemente, el debilitamiento en la coordinación a escala interbarrial del FSU.

Un cuarto eje a considerar se asocia **a la conflictividad social-urbana ante “tomas colectivas” y los procesos de “normalización” y desactivación del conflicto mediante experiencias autogestionarias.** El acuerdo entre la provincia de Tierra del Fuego, el municipio de Ushuaia y el MOI incidió en contener el conflicto social, desactivando las iniciativas de ocupación de tierras públicas. A su vez, redefinió una respuesta estatal acotada desde experiencias de producción social del hábitat complementariamente con el refuerzo de otros dispositivos de vigilancia, control y violencia estatal.

En quinto lugar, las acciones en relación con el Estado se circunscribieron entre sectores de “inquilinos” inscriptos al MOI, quienes se diferenciaron, desde sus prácticas organizativas, de los “ocupantes” Esto, consecuentemente, imposibilitó instrumentar estrategias meso inter- barriales a escala ciudad. Se observó cierta “atomización” de las reivindicaciones y propuestas legislativas impulsadas por parte de los integrantes en condición “inquilinos”, a consecuencia una escasa y esporádica coordinación con otras organizaciones territoriales.

En cuanto a la experiencia comunitaria, **Barrio de montañas Dos Banderas**, analizamos que el proceso organizativo se consolidó desde una práctica que se sostuvo desde decisiones asumidas en asambleas comunitarias. De este modo, se consolidaron procesos de democratización y participación sustantiva de los mismos. Desde esta condición, que fue apropiada como colectiva, se consolidaron los procesos de resistencia ante desalojos, se facilitó el ingreso gradual de nuevas familias al barrio y se resolvió el proyecto urbano barrial, deliberado y acordado en un “*estatuto barrial*”.

Su relación e incidencia sobre el Estado presentó varios posicionamientos. Por una parte, se buscó disputar la permanencia y “tenencia segura” de la tierra y las viviendas frente a sistemáticas práctica de desalojos, criminalización y vigilancia estatal. Se construyeron formas de resistencia colectiva y en articulación con otros barrios nucleados en el foro. Por otro lado, replantearon nuevas formas de urbanización barrial, reconocidas en modalidades “rurubanas”, sostenidas en el cuidado y protección comunitaria de “bienes comunes de la naturaleza” y “bienes

comunes urbanos”. Esto es agua, flora, fauna, bosques nativos, biodiversidad y naturaleza en su integralidad.

Por último, la mayoría de sus acciones y demandas al Estado, como la instalación de equipamiento comunitario o infraestructura de servicios barriales, estuvieron predeterminadas por acciones de protesta y movilización colectiva. Si bien esta experiencia se situaban desde la reivindicación de “derechos a la tierra y a la vivienda” estaba al igual que las experiencias del MOI, atravesada por fuertes cuestionamientos y deslegitimación social desde diferentes sectores sociales y políticos de la ciudad (FA, Organizaciones ambientalistas, medios de comunicación). Otro aspecto relevante por parte del Estado fue facilitar la participación y asistencia técnica de la ONG “*Ingeniería sin fronteras*” para la ampliación de los servicios de agua potable y cloacas, incorporando el proyecto al Plan rector provincial. Si bien en el proceso se instrumentaron acciones de consulta y participación con los vecinos, la gestión se circunscribió a una respuesta de inversión y gestión presupuestaria sobredimensionada tanto para la lógica estatal como la privada. Esta iniciativa pudo ser planteada en propuestas asociativas de gestión, en línea con lo que plantea Mutuberría (2010) sobre los servicios públicos urbanos (SPU), pero fue encarada como una iniciativa de intervención de empresas privadas capitalistas.

Las experiencias autogestionarias de hábitat desde el campo de la Economía social y solidaria

Al inicio del trabajo de investigación, mencionábamos que nuestro interés era indagar acerca de la relación entre experiencias autogestivas de hábitat, la Economía social y solidaria y las políticas públicas. Reconocíamos que las experiencias de hábitat seleccionadas, si bien conllevan *procesos autogestionarios*, no se autodefinen en el campo de la Economía social y solidaria. Esta cuestión merece reflexiones específicas.

Como parte de los aprendizajes y recorridos de investigación, una de las explicaciones de por qué no se enmarcan y reconocen dentro de este campo tiene que ver con los *actores sociales* que fueron los que acompañaron este proceso. Uno de los casos, fue una iniciativa de “*abajo hacia arriba*” que la encontramos asociada a lo que José Luis Coraggio (1995) denomina *Economía Popular*, es decir aquellas experiencias que no tienen conciencia del proceso de transformación que generan a nivel social y están más bien pensadas como una forma de resolver aspectos inmediatos de condiciones de hábitat. Esto puede ser potencialmente transformado a lo largo de la gestión de estas experiencias.

Si bien, después, estas organizaciones barriales realizaron un importante aprendizaje organizativo y de solidaridad entre las mismas experiencias e inclusive desplegaron acciones de resistencia ante situaciones de desalojos, esto no implicó que se constituyeran en organizaciones consolidadas en el tiempo. También desarrollaron formas de asociatividad como aportar trabajo comunitaria en equipamientos social, infraestructura sanitaria, construcción de viviendas, festividades colectivas, que lograron alcanzar formas institucionalizadas como cooperativas y federación de cooperativas, no llegaron a plasmar en una propia

autorreflexión o un discurso crítico en la relación entre experiencias, mercado y Estado. Lo que buscaron estos actores sociales era ser incorporados a la ciudad, en un lugar estable y propio, cuestionando de manera incipiente las reglas del mercado inmobiliario y el rol del Estado. Sin duda, las prácticas permiten potencialmente generar debates sobre la construcción de otra sociedad y de otra economía. Esta cuestión, también otra es posible línea futura de investigación.

Por otra parte, uno de los casos que estudiamos, la cooperativa “*Desde cero*” surge directamente asociada a una organización socio-política, el MOI Movimiento de ocupantes e inquilinos, que se inscribe dentro de una organización sindical alternativa a las centrales oficiales (CTA). Esta central se planteó ser un espacio de agremiación de trabajadores desocupados y organizaciones de resistencia al neoliberalismo, a la vez que generó formación política de sus propios integrantes. Ellos, plantean como objetivo alcanzar un cambio social, al igual que la Economía Social y Solidaria, pero con una visión de que esta nueva sociedad se vinculaba a la utopía socialista. Pero desde la perspectiva de nuestro estudio y tomando las posiciones y discursos de sus miembros en Tierra del fuego, podemos afirmar que tampoco significó que todos los habitantes que buscaban un acceso a la ciudad y que se conformaron como integrantes del MOI sintieran transformar la visión que tenían de su propia práctica. Podemos encontrar algo similar a lo que plantea Julieta Quiroz (2006) en relación al Movimiento Piquetero, cuando sus entrevistados expresaban que estaban “con” los piqueteros pero que “no” eran piqueteros. Lo asociaríamos mejor a la búsqueda de la resolución de necesidades materiales inmediatas con contenidos solidarios, pero que, no obstante, deja huellas de aprendizaje a quienes pasaron por las experiencia

cooperativas del MOI, lo que puede ser denominador como “experiencia formativa” siguiendo el concepto planteado por (Neufeld y Cravino , 2006).

Un tercer factor, puede estar vinculado con la intervención del Estado, que respondió a las demandas de forma contradictoria, generando desazón y fragmentación en el conjunto de las organizaciones. De esta forma combinó políticas públicas de corte represivo (y vigilancia) con otras de mejoramiento de las condiciones de hábitat que implicaban en parte la contención y desarticulación del conflicto. Estos dos lineamientos siempre se utilizaron en simultáneo, mostrando dos caras por parte del Estado y dificultando así la conformación de demandas unificadas. Aquí, nos interesa responder al interrogante sobre ¿cuál fue el efecto en las organizaciones sociales de la iniciativa estatal? En línea con lo que plantea Luciana Lagos (2012), por más que el Estado haya tenido buenas intenciones en resolver las condiciones de hábitat, el efecto concreto fue la desarticulación y dispersión de las experiencias barriales nucleadas en el FSU.

Las lecturas de este proceso son un objeto de debate, de matices, entre los propios actores y entre aquellos que la analizan. No es intención de esta tesis resolver este sopesamiento o dilucidar las motivaciones reales que tuvieron los funcionarios municipales o provinciales para esta doble práctica. En la articulación de las experiencias barriales con estos dos niveles estatales incidieron los grados de organización previa de los barrios y su consolidación o no en el tiempo. Hay una relación dialéctica Estado - organizaciones en sus demandas, su formación y en su incorporación de las prácticas estatales que nunca son neutras. Es decir, la dinámica organizativa de los barrios no se puede pensar como ajena a las

respuestas del Estado, tal como se demostró a lo largo de la tesis. Este es otros de los ejes que merece ser profundizado en futuras investigaciones.

Algunas recomendaciones de políticas públicas de hábitat en clave de economía social y solidaria

Aquí no buscamos agotar las posibles propuestas, ya que ellas deberían surgir en discusión con las organizaciones barriales de Tierra del Fuego, pero si queremos enumerar algunas de las cuestiones que creemos necesarias para consolidar estas prácticas autogestivas de hábitat y generar políticas públicas inclusivas y que garanticen el Derecho a la Ciudad.

Del análisis de las políticas públicas municipales, su articulación o autonomía con el Estado provincial y de las prácticas organizativas de los barrios, nos surgen algunas propuestas. Las pasamos a enumerar.

- La formulación de nuevas institucionalidades (Poderes Ejecutivo y Legislativo municipales y provinciales) y dispositivos que aborden la problemática del hábitat *como un sistema en una perspectiva integral, multiactoral, interdisciplinario y participativa*. Por ejemplo generar mesas de coordinación interinstitucional, jerarquizar políticas de hábitat mediante la creación de secretarías de Estado con participación de las áreas de gobierno/municipio y organizaciones barriales. Algunas áreas potenciales a la participación son IPV, Dirección Provincial de Energía, Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, Dirección de Obras Sanitarias, Ministerio de Industria e Innovación productiva, Ministerio de Economía, Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA, Ministerio de Trabajo,

Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente, Dirección Provincial de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social).

- En relación al ámbito de la legislatura provincial crear una comisión específica de “Políticas integral de hábitat y derecho a la ciudad”, jerarquizando la discusión y propuestas para abordar la problemática de emergencia habitacional- urbana prorrogada por casi diez años. Reconsiderar el análisis y debate de los antecedentes y propuestas en este campo.
- Formalización de acuerdos entre el Estado en todos sus niveles con ámbitos académicos y de investigación tecnológica (Universidad Nacional de Tierra del Fuego UNTF; Universidad Tecnológica Nacional UNT; Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI; Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuaria INTA; Centro Austral de Investigación científica CADIC-CONICET) en conjunto con las organizaciones barriales informales para desarrollar instancias de:
 - *Formación y especialización en PSH y Economía Social:* destinado a profesionales, funcionarios, referentes y pobladores barriales. Por ejemplo Diplomaturas sociales, licenciaturas o posgrados afines a la temática.
 - *Servicios a la comunidad:* (programa voluntariado universitario, acompañamiento técnico - profesional a proyectos, pasantías territoriales, Talleres de desarrollo organizacional, formación y capacitación sobre temáticas de interés demandados desde los barrios, producciones audiovisuales, gráficas, entre otros).
- Investigación y relevamiento preliminar del potencial de prácticas asociativas barriales vinculados a procesos de PSH. Identificación de prácticas socio-

económicas colectivas y establecer modalidades autogestionarias incorporando componentes y principios propios del campo la Economía Social.(confluencias, hibridaciones entre la economías popular urbana, de mercado y publica- estatal).

- Fomentar la articulación colectiva desde el FSU, la CTA y el MOI a las experiencias colectivas analizadas y a los referentes barriales a fin de compartir los resultados de investigación y propuestas.
- La construcción del Hábitat como practicas colectivas de cuidado de los “Bienes Comunes de la naturaleza” en complementariedad y perspectiva con los “Bienes Comunes Urbanos”, disputando paradigmas de “economía-ciudad verde” implementado bajo programas enlatados *de maquillaje urbano* expresados en “Ushuaia, *ciudad magnifica*”.

REFERENCIAS

- Arévalo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Díaz, S., Fernández Wagner, R., Florián, A., García Quispe, R., González, G., Landaeta, G., Manrique, D. y otros. (2012). *El camino posible. Producción Social del hábitat en América Latina*. Montevideo. Ediciones Trilce y Centro Cooperativo Sueco.
- Arenaza, S. (2012). La declaración de la “emergencia habitacional” en la ciudad de Buenos Aires. Los presupuestos liberales del Estado social de derecho en el reconocimiento legislativo de la exclusión urbana (Cap IX). En Cravino, M.C (org.) *Construyendo Barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los Programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. ICO- UNGS.
- Arenaza, S. (2014). Imperio de la ley, justicia por mano propia y negociación forzada del conflicto: El caso del Parque Indoamericano (Cap IV). En Cravino, M.C (org). *Derecho a la Ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Colección cuestiones metropolitanas. UNGS
- Azuela, A. y Musseta P. (2008) Algo mas que el ambiente. Conflictos Sociales en tres areas naturales protegidas de Mexico. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.
- Belza, J. (1974). *En la Isla del Fuego*. Instituto de Investigaciones Históricas de Tierra del Fuego .1974/1975/1976 Buenos Aires.
- Barbagallo, J. (2007) *MOI Movimiento... en movimiento. La lucha por la casa en la ciudad de Buenos Aires. Una experiencia autogestionaria*. Buenos Aires. CTA. HIC. MOI y SELVIP.
- Barberia, E. M. (1994, enero). *Los dueños de la Patagonia Austral. Todo es Historia*, 318,
- Bourdieu, Pierre (1999) Efectos de lugar. En *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica. (Pp. 119-132).
- Caimari, L. (2000). Una sociedad nacional-carcelaria en la frontera argentina (Ushuaia, 1883-1947). Recuperado de <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/po-nenciaCaimari.rtf>
- Carman, M. (2011) Las trampas de la naturaleza. Medio Ambiente y segregación en Buenos Aires. Buenos Aires. CLACSO.
- Choque, la primera víctima (2007, 12 de abril). Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-26776-2007-04-12.html>
- Clichevsky, N (2003) Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre la política de regularización dominial en America Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 75. CEPAL/Naciones Unidas.

- Cattani, A; Coraggio, J.I y Laville J.L (2009) Diccionario de la otra economía. Buenos Aires. UNGS, Altamira y CLACSO.
- Coraggio, J. L. y Costanzo Valeria. *Mentiras y verdades del capital de los pobres. Perspectivas desde la Economía Social y Solidaria*. Imago Mundi y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Correa do Lago, L (2012).El asociativismo productivo en la periferia urbana: nuevos conflictos en pauta. En Luciana Correa Do Lago (Org). Autogestion habitacional en el Brasil . Utopias y contradicciones. Observatorio de la Metropolis. Letra Capital Editora. Brasil
- Cravino M.C (2006) Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana. 1ªEdición. Buenos Aires. UNGS.
- Cravino y González Carvajal (2012).
- Cravino et al. (2014).
- Crisis Habitacional: Buscan garantizar el acceso a una vivienda digna. (2012, 23 de marzo). Recuperado de <http://www.latdf.com.ar/2012/04/la-crisis-habitacional-en-tierra-del.html>
- El Foro Social Urbano de Ushuaia. Institucionalización de prácticas de producción social del hábitat. (s/f). Recuperado de <http://xa.yimg.com/kq/groups/25295024/2102891543/name/FSU>.
- El 45% destina la mitad del sueldo a pagar el alquiler. (2013, 10 de octubre). Recuperado de <http://www.tiempofueguino.com/9865-el-45-destina-la-mitad-del-sueldo-pagar-el-alquiler.html>
- Elías N. y Scotson J.(2000) Los establecidos y los outsiders. Sociología de las relaciones de poder a partir de una pequeña comunidad. Jorge Zahar Editor. Río de Janeiro.
- Fabiana Ríos anunció la fecha de las elecciones fueguinas en su último discurso ante la Legislatura. (2015, 1 de marzo). Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201503/96466-fabiana-rios-apertura-de-sesiones-tierra-del-fuego.html>
- Fava R. (2014) La clase media, entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los “vecinos” en el conflicto con los “ocupantes” durante la toma del parque Indo americano. En Cravino M. (Org) Derecho a la ciudad y Conflictos Urbanos .La ocupacion del Parque Indo americano. UNGS.
- Fueguinos Autoconvocados: Reclaman prioridad en la entrega de soluciones habitacionales en Ushuaia. (2006, 9 de noviembre). Recuperado de <http://www.sur54.com/fueguinos-autoconvocados-reclaman-prioridad-en-la-entrega-de-soluciones-habitacionales-en-ushuaia>
- Fuerte condena Argentina a un nuevo intento de militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido. (2015, 24 de marzo). Recuperado de

<http://www.telam.com.ar/notas/201503/99109-fuerte-condena-argentina-a-un-nuevo-intento-de-militarizacion-del-atlantico-sur-por-parte-del-reino-unido.html>

Halpern G. (2011), “Ellos si lo saben y lo hacen. Haciendo Buenos Aires” o “Crónicas mediáticas alrededor del Parque Indo americano.”, en temas de antropología y migración N° 1 . Buenos Aires. Pág.65-77.

Hermidas, M., Malizia, M. y Van Aert, P. (2007). *La Fueguinidad. Procesos de construcción de identidad y diferenciación social*. Instituto Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Hermidas, M., Malizia, M. y Van Aert, P. (2013) Los indicadores sociales desde la perspectiva de desarrollo sostenible en Tierra del Fuego. ICSE.UNTDF.

Jeifetz, N. Historia y presente del Movimiento de ocupantes e inquilinos MOI. OSERA, Bs. As. N° 3. Primer Semestre 2010. Entrevista concedida a Natalia Bauni. Disponible en http://webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_03/Movimiento%20de%20ocupantes%20e%20Inquilinos.pdf

Lefebvre, H. (1968). El Derecho a la ciudad. Paris.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2004, 29 de julio). Ley N° 1.408 de Declaración de la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1408.html>

Lipcovich, P. (2001, 21 de abril). Una lección para generar vivienda popular. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-166707-2011-04-21.html>

Los fueguinos autoconvocados okupas de un predio que supuestamente les corresponde, pero que nadie les otorgó. (2007, 19 de marzo). Recuperado de <http://cronicasfueguinas.blogspot.com/2007/03/los-fueguinos-autoconvocados-okupas-de.html>

Los fueguinos marcharon y pidieron prioridad en la entrega de tierras. (2006, 21 de junio). Recuperado de <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/leer/4649/los-fueguinos-marcharon-y-pidieron-prioridad-en-la-entrega-de-tierras.html>

Mastrocello M. A (2008). La economía del Fin del mundo. Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego. Editorial de los cuatro vientos.

Narodowski P. y Mutuberria L.V (2008). *La Economía social cercada: el caso de la cooperativa de consumo y vivienda Quilmes Ltda*. En Otra Economía.

- Nacach, G. (2011). *Tierra del Fuego: construcción científico-política de la exclusión y contraimagen del ideal ciudadano*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Nieto, R. (2014). Ciudad Deseada... Ushuaia... Ciudad Inesperada. *Políticas Públicas y estrategias de ocupación de tierra. Ushuaia 1980-2010*. (P. 22-29). Editorial Tecno Ediciones. Buenos Aires.
- Ninguna provincia excede el límite de tenencia extranjera de tierras. (2013, 23 de julio). Recuperado de <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/ninguna-provincia-excede-el-limite-de-tenencia-extranjera-de-tierras-931.html>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en America Latina. Hacia una nueva estrategia de investigación; en Redes Nº 4 Vol.2 Buenos Aires.
- Oszlak, O.(1983) Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. Artículo publicado en Punto de Vista, 1983: Buenos Aires . Argentina
- ONG Finisterrae, Fundación Fueguinos Autoconvocados y vecinos dicen “No a las Usurpaciones”. (2008, 1 de febrero). Recuperado de http://www.shelknamsur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=48:ong-finisterrae-fundacion-fueguinos-autoconvocados-y-vecinos-dicen-qno-a-las-usurpacionesq&catid=35:municipales&Itemid=55
- Orquera, L. A. y Piana, E. L. (2006). El poblamiento inicial del Área Litoral Sudamericana Sudoccidental, *Magallania*, 34 (2), 21-36.
- Ortiz Flores, E (2007) Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda. Hábitat Internacional Coalition-America Latina (HIC-AL)
- Paredes, S. Informe 2010 [Documento en Word]. Ushuaia, Tierra del Fuego: Cooperativa de Vivienda Autogestionaria y de Propiedad Colectiva “Desde Cero”.
- Pérez, V., Debia E; Lobato S; Martinez A,(2015) *Políticas habitacionales y mercado de suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en Seminario Internacional: El derecho a la ciudad en America Latina. UNGS. FCSUba y CLACSO. 24 y 25 de Abril de 2015.
- Pérez, V y Martínez, A (2014) Habitar nuestro suelo: Una aproximación a la realidad habitacional de Tierra del Fuego. Revista Sociedad Fueguina. Nº 3.UNTDF. pp 4-12
- Piden derogación Ley Emergencia Habitacional. (2007, 25 de octubre). Recuperado de <http://cronicasfueguinas.blogspot.com/2007/10/piden-derogacion-ley-emergencia.html>

Plan Nacional de Viviendas: En Ushuaia 65,5 hectáreas de la Armada se emplearán para futuras urbanizaciones. (2012, junio). Recuperado de <http://www.latdf.com.ar/2012/06/plan-nacional-de-viviendas-en-ushuaia.html>

Rodríguez, M.C (2009) *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. 1ª Edición. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Tilly, Ch. (2002). Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña, 1758-1834. En Traugott, Mark (ed.), *Protesta Social. Repertorios y Ciclos de Acción colectiva*. (pp. 17-48), Barcelona: Editorial Hacer.

Topalov, C. (1979) *La Urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.

Veksler, B. E. (2000). *Rebeliones en el Fin del mundo. Historias de las organizaciones y luchas de los trabajadores fueguinos*. (En Línea) Consulta <http://www.historiatdf.com.ar/rebeliones.htm>

Documentos y legislación consultada

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En Línea Recuperado de <http://www.onuhabitat.org/>

Consejo Nacional de la Vivienda. [Publicaciones e informes institucionales del IPV Tierra del Fuego](http://www.cnvivienda.org.ar). Consultado en [http:// www.cnvivienda.org.ar](http://www.cnvivienda.org.ar)

Constitución Provincial de Tierra del Fuego.

Estatuto de la Fundación “Fueguinos autoconvocados”.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Informe <http://www.ushuaiafutura.org/>

Sitio oficial del consejo deliberante de Ushuaia <http://www.concejoushuaia.gov.ar>

Sitio oficial de la legislatura de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Sitio oficial de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

ANEXO METODOLÓGICO

El trabajo de investigación, se centró en experiencias de hábitat popular en la ciudad de Ushuaia y combinó trabajos de lectura, escritura y reflexiones de las distintas etapas del trabajo de campo, que implicaron viajes y estadías en Ushuaia y regresos a mi ciudad de residencia, Buenos Aires.

Dado que una de las experiencias seleccionadas para el análisis estuvo atravesada por mi participación (FSU en el período entre los años 2005 y 2008), hubo un trabajo de distanciamiento de mi propia práctica y de mi implicancia afectiva y política. Esto se vio favorecido por la distancia temporal y geográfica, lo que facilitó poder generar una vigilancia epistemológica necesaria para “*autoregular*” el trabajo de análisis, propio de todo el proceso de investigación cualitativo. Las posibilidades de avance también estuvieron mediadas por las instancias de supervisión, con señalamientos y aportes de la directora de tesis, lo mismo sucedió desde las consultas en el *taller de tesis III* cursado en el marco de la maestría, durante los años 2012/ 2013 respectivamente.

La organización del trabajo contó con una primera fase PRE - exploratoria durante el año 2011 que finalmente se estructuró con una mayor claridad desde lo conceptual y metodológico durante el transcurso de los años 2012- 2013. De esta manera se definió previo a un sondeo y relevamiento general de las experiencias a abordar mediante un enfoque cualitativo – exploratorio, dos experiencias autogestionarias: el barrio de montaña “Dos Banderas” quienes sostenían un proyecto urbano- rural y por otra parte indagar sobre la trayectoria organizativa de una cooperativa “Desde Cero”. Esta última experiencia contó con el apoyo de una

organización intermedia, el MOI. Los integrantes representan en su mayoría a un sector de clase media y se encontraban en condiciones de inquilinos.

Consideramos que la construcción de otra economía se enlaza con una propuesta de investigación de características participativa y propositiva, fundada en instancias de diálogos, confluencias, recomendaciones co- construidas con los sujetos a investigar. Planteo que la asumimos desde una perspectiva ética y política. Si bien, los instrumentos de recolección de datos (entrevistas semiestructuradas, pautas de observaciones, otros) se diseñaron durante el año 2012- 2013, se aplicaron de manera preliminar entre las experiencias con los fines de cotejar su pertinencia y efectividad. Esto contribuyó a realizar algunas reformulaciones y ajustes necesarios centrados en los objetivos y definición de los diferentes actores de investigación propuestos.

La etapa de trabajo de campo en los barrios, se desarrolló a inicios de los meses enero y febrero del año 2013. Pero después continuaron las diferentes instancias tanto de recorridas institucional, consultas a informantes claves, recopilación de fuentes secundarias que aporten a la problemática seleccionada entre otras instancias

Se aplicaron un total de 35 entrevistas semi – estructuradas. Las mismas se realizaron a los diferentes actores seleccionados. Se realizaron 20 observaciones no participantes en asambleas y actividades barriales. Estas comprendieron las asambleas barriales de los días sábados, ferias de comidas, festivales de música, jornadas de trabajo comunitario (mejoramiento del salón comunitario), reuniones de grupos de mujeres, reuniones de dirigentes, talleres sobre manejo de residuos y

recicladados, colonias de verano para los niños, festejos de cumpleaños, entre otras celebraciones barriales), protestas y movilizaciones públicas.

Las entrevistas se organizaron queriendo comprender la dinámica y complejidad de los asentamientos en relación a la ciudad y con los organismos estatales. Se determinó una representatividad desde la pluralidad de actores intervinientes en la gestión del hábitat y la ciudad: dirigentes barriales y de organizaciones, pobladores de los asentamientos, funcionarios, legisladores, concejales entre otros.

Durante el trabajo de campo, se presentaron algunas situaciones necesarias de significar que nos llamaron la atención y mencionaremos a continuación. Primeramente, contar con un *capital simbólico* de redes, vínculos, contactos de referentes dado la militancia y experiencia barrial con algunos de los referentes barriales quienes habían oportunamente participado del FSU. Este vínculo de confianza previo permitió acordar inmediatamente días y horarios de encuentros entre la investigadora y los grupos de referencia con la idea de compartir la iniciativa de investigación y objetivos del trabajo. Estos encuentros posibilitaron a su establecer acuerdos entre ambas partes.

La presentación del trabajo a desarrollar fue recepcionada con expectativas muy favorables por parte de los referentes y participantes de cada organización. La principal inquietud que se compartió, tanto desde los dirigentes de las organizaciones como de parte de los pobladores o socios de la cooperativa fue su mayor interés en que hubiera una *devolución del trabajo realizado a cada*

organización participante de la misma. Pedido que se aceptó y que implica el compromiso de futura presentación de los resultados con los interlocutores.

En una segunda instancia con los mismos actores, se realizó una presentación ampliada de la propuesta de investigación, particularmente clarificando el tema, los objetivos y encuadre sobre el que se realizaba la misma. Esta fase se coordinó durante los encuentros en asamblea barrial y reuniones de la cooperativa. También se expresaron las motivaciones de por qué estábamos en el barrio y cual iba a ser nuestro trabajo de investigación. Esta instancia habilitó la participación y convocatoria en diversas asambleas barriales, reuniones de la organización, actividades barriales, festivas, educativas, trabajo comunitario, entre otras. Por otra parte, generó la predisposición de los pobladores para la entrevista y aportes de documentación para ampliar las fuentes.

Un segundo aspecto relevante fue la necesidad de los pobladores de “*ser escuchados*” de *poner su palabra y contar sus historias*..... Cuando llegaba al barrio Dos Banderas, todos preguntaban... *¿cuando me vas a hacer la entrevista? y otros repetían: y a mi cuando me toca...? o te vas a ir y no me vas entrevistar...?. No te olvides de hacerme la entrevista...?*. Este trabajo se realizaba generalmente los domingos, dado que estaban disponibles en el barrio. Esta situación se observó con mayor tendencia en las mujeres que viven en el barrio. La concurrencia los días domingos posibilitó recorrer el barrio acompañada de los vecinos, observar diferentes dinámicas relacionales, asociativas, festivas, almuerzos compartidos entre los pobladores del barrio, trabajos comunitarios, entre otros.

En relación con las entrevistas de tipo institucional se realizaron en su mayoría a funcionarios de segundo grado a cargo del ámbito municipal y en el área del Instituto de la vivienda (IPV). Se encontraron dificultades para entrevistar y acceder de manera directa a funcionarios de mayor jerarquía política – institucional. La imposibilidad de su concreción obedeció a razones de tiempos de agenda, preferencia por delegar a funcionarios y/o técnicos a cargo de su área; imposibilidades de comunicación.

En el campo de la gestión legislativa, si bien se consultó a concejales de cada expresión partidaria (MOPOF; UCR; PSP; PFF; FPV) acerca las posibilidades de entrevista, únicamente dos concejales (uno con mandato cumplido) y otro a cargo actualmente accedieron a la misma. Tuvimos intención de conocer la opinión de otras fuerzas políticas locales, pero este objetivo en su pluralidad y amplitud no pudo concretarse completamente. En parte, fue subsanado a partir del acceso a registros hemerográficos de diarios locales o nacionales.

Otras fuentes de consulta y análisis utilizadas fueron los medios de comunicación local y nacional (radios- Diarios), registros y videos de las organizaciones intermedias de apoyo. También se hicieron consultas en la legislatura, referentes a las ley de emergencia habitacional y sus prorrogas, iniciativas legislativas propuestas por las organizaciones como el FSU y legisladores (2007-2013), temáticas de agenda de debates parlamentarios, dictámenes de la comisión N° 5 que se encarga de la temática de vivienda. Consultas y pedidos de versiones taquigráficas y leyes aprobadas en el contexto de emergencia habitacional (2007-

2008) a la fecha. Se utilizaron también: informes de la Relatora de Naciones Unidas por el derecho a una vivienda adecuada; materiales de archivo que contaban los referentes del FSU; informes del Instituto Nacional contra la Discriminación INADI. Dado que me desempeñé en el ámbito asesoramiento parlamentario a nivel nacional, este lugar de trabajo, me facilitó el acceso a información relevante.

.

En un contexto de reconfiguración de las luchas barriales y reclamos por el Derecho a la ciudad. Se avanzó en este último período, en una devolución y entrega preliminar del documento de investigación para con referentes del barrio Dos Banderas. De esta instancia pudimos recepcionar comentarios y representaciones relacionadas con un significativo aporte social y político. Esto fue argumentado desde la reconstrucción de su historia barrial y el reconocimiento colectivo de sus luchas, memoria, logros barriales, procesos identitario entre otros. Reconstruir su propia historia, pensar y repensar sus propias prácticas, un discurso y un relato sobre sus propias experiencias y saberes.