

Proyecto de reurbanización en el fin del mundo (Ushuaia) como una política de desarrollo. Un estudio de caso.

Autora: Cinthia Naranjo, Universidad Nacional de Tierra del Fuego AIAS - UNTDF.

*Trabajo presentado en el VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política,
Montevideo, 10-12 de julio de 2019*

Palabras claves: Urbanización, desarrollo, políticas públicas.

Acerca del tema de investigación

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

El barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia se inicia durante la década del 80, al establecerse las primeras viviendas en la zona. El proceso de urbanización irregular se genera en un contexto de crecimiento poblacional provincial. Dicho crecimiento es producto de las transformaciones socio-espaciales por el aumento del flujo migratorio tanto en Ushuaia como en Río Grande, que devino a partir de la ley de promoción industrial 19.640¹.

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

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

Más de dos décadas de ausencia de políticas urbanas de mejoramiento sobre el barrio dan cuenta del estado crítico en el que se inicia el diagnóstico del proyecto de la UEP del PROMEBA. El inicio del proyecto corresponde al cambio de gobierno provincial, quien asume como uno de sus objetivos territoriales la transformación socioespacial de este barrio. Por lo que el recorte temporal seleccionado para esta investigación corresponde a la continuidad de mandatos de los gobiernos a nivel local, provincial y nacional. Esto es desde el 2007 al 2015.

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

En este sentido, desde el discurso del gobierno provincial, se ha expuesto como una política de desarrollo que ha tenido en cuenta múltiples propósitos en su ejecución². Para poder hacer efectiva la regularización dominial fue necesario el loteo, la delimitación de los terrenos en acuerdo con los vecinos y vecinas que ya estaban asentados en el barrio. Debido a la precariedad y la acumulación de las viviendas fue necesario implementar un plan de reubicación en articulación con la nivelación de los suelos.

Desde la instancia de planificación, que fue iniciada en el 2009, se estableció como objetivos el tendido de redes de agua y redes cloacales, el abastecimiento de

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

electricidad, el traslado de viviendas para la apertura de calles y la delimitación del cordón cuneta para los desagües pluviales.

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

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

Problema, preguntas de investigación y objetivos

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

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

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

El análisis del caso permite reflexionar sobre las formas y posibilidades de construir proyectos de desarrollo en el territorio local, desde una mirada amplia de las políticas públicas. Asumiendo que el desarrollo debe responder a las necesidades humanas, a las mejoras en su calidad de vida, de los ciudadanos y ciudadanas involucradas. La pregunta central de esta investigación es ¿Cuáles han sido las transformaciones socio-espaciales más importantes a partir del proyecto de mejoramiento del barrio? Lo que a su vez involucra a los y las vecinas del barrio en el proceso de desarrollo. En este sentido, ¿Cómo ha sido la participación de los y las vecinas en el proyecto de reurbanización del barrio? ¿Cómo ha sido el vínculo entre los distintos actores intervinientes en el proyecto de reurbanización del barrio? El objetivo general de esta investigación es analizar las transformaciones socio-espaciales del barrio Caudillo Federal Felipe Varela de la ciudad de Ushuaia, en el marco del programa nacional de mejoramiento de barrios (PROMEBA), desde el 2009 al 2015, como una estrategia de desarrollo a escala humana.

Estrategía metodológica

Para analizar el proyecto de reurbanización del barrio desde la perspectiva de desarrollo a escala humana (Max-Neef, 1986) se decidió asumir una estrategia metodológica que profundice en herramientas cualitativas. Las entrevistas a los distintos actores intervinientes en el proceso resulta central, debido a que se analiza el caso en sus distintos momentos y desde los distintos posicionamientos que existan. Con las mismas se busca realizar una reconstrucción histórica del surgimiento del barrio, describir la situación previa a la intervención del proyecto de reurbanización, interpretar el proceso y las transformaciones que ha producido en términos materiales como simbólicos. Para esto se realizaron entrevistas a los principales funcionarios gubernamentales de los distintos niveles involucrados en el proyecto, los responsables de la planificación y ejecución del proyecto específico, los responsables de la empresa encargada de la obra, los referentes de las organizaciones sociales o instituciones vinculadas con el barrio, los referentes barriales y los y las vecinas del barrio involucradas en el plan. Estas entrevistas

están acompañadas de observación etnográfica y registro fotográfico de los espacios relevantes.

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

Para complementar el análisis se instrumentó una estrategia mixta que incluyó tanto la recolección de datos cuantitativos, estadísticas oficiales, como el análisis de material periodístico, reportes e informes del proyecto y bibliografía académica que den cuenta de la dimensión histórica del barrio y del proceso de transformaciones del espacio debido a las intervenciones llevadas adelante por el proyecto analizado. Cobra relevancia el estudio de caso del proyecto de reurbanización del barrio atendiendo a la complejidad que puede alcanzarse en una pequeña unidad de análisis, tomando en cuenta múltiples variables del mismo objeto.

El estudio de caso permite el análisis en profundidad del objeto de estudio. La búsqueda no se orienta hacia el establecimiento de regularidades empíricas sino hacia la comprensión del caso en su unicidad (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

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

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

La fundación del barrio Felipe Varela es de 1988 y desde sus inicios se constituye como un asentamiento irregular. Las primeras casillas se edifican en la zona durante

la década del '80. Uno de los vecinos describe cómo era el barrio cuando llegó con su familia en 1985:

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

El barrio está caracterizado como de trabajadores de la construcción. A su vez, su inicio y expansión se relaciona con los índices de crecimiento de la construcción pública y privada en la década del '80 en la ciudad⁴. Dicho crecimiento en la construcción se explica por la instalación de industrias en la ciudad, sumada a los mecanismos incluidos en la ley para evitar los sobrecostos que podría originar el transporte de materiales desde diferentes lugares del país. (Mallimaci Barral, 2012)

La situación económica nacional durante la década del '80, en especial en el rubro de la construcción⁵, en contraposición con la demanda de mano de obra calificada en la ciudad, sirven de marco explicativo para el asentamiento de trabajadores de la construcción en la localidad.

La alta movilidad migratoria nacional y de países limítrofes generó las características culturales y sociales del barrio a analizar. Al interior del mismo se observan integrantes de comunidades indígenas migrantes quechuas y aymaras, inmigrantes de países limítrofes de Bolivia y Chile como así también inmigrantes de diferentes provincias del noroeste del país.

⁴ Según un informe de la Secretaría de Minería de la Nación Argentina, la instalación de industrias en la ciudad, sumada a los mecanismos incluidos en la ley para evitar los sobrecostos que podría originar el transporte de materiales desde diferentes lugares del país, estuvieron vinculados a un boom en la construcción pública y privada. Por ejemplo, en 1986, 48 por ciento del presupuesto provincial se destinó a la construcción de viviendas, 45 por ciento en 1987, 30 por ciento en 1988, y 29 por ciento en 1989. (Mallimaci Barral, 2012)

⁵ Las estadísticas nacionales registran que, desde 1980, la industria de la construcción atraviesa por un proceso de crisis. La tasa de desempleo específica de la construcción pasa de 2.9 a 33 por ciento entre 1980 y 1995 (Vargas, 2005) (Mallimaci Barral, 2012).

La mayoría de las entrevistas coinciden en la alta procedencia boliviana como característica constitutiva del barrio:

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

Sin embargo, el censo del PROMEBA realizado en 1998 indica que sólo un 35% de los habitantes del barrio eran inmigrantes bolivianos y chilenos, lo que da cuenta de un imaginario social que no se condice con los datos estadísticos particulares. Dicho imaginario social, compartido tanto por vecinas y vecinos como por el resto de la sociedad local, influye en la conducción política institucional durante muchos años. La supuesta conformación de residentes de países limítrofes, en general sin nacionalidad argentina, parece explicar la ausencia de políticas públicas de urbanización anteriores al 2009:

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

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

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

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

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

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

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

Varias de las problemáticas eran compartidas por los barrios informales tanto de Ushuaia como de Río Grande. Sin embargo, la contaminación del agua y los

residuos cloacales a cielo abierto representaban un riesgo mayor para la salud y la calidad de vida de los y las vecinas del Felipe Varela. Las problemáticas sanitarias son algunas consecuencia de las ambientales:

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

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

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

El desfasaje entre el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, sumado a la ausencia de políticas públicas eficientes para hacer frente a la creciente demanda de tierra y vivienda, hizo que la necesidad social de acceso a una vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las problemáticas más acuciantes de la Provincia (Perez, Debia, Lobato y Martinez, 2015)

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

El barrio era un asentamiento informal en un sector topográficamente con mucha dificultad, con un grado de precariedad y de impacto ambiental importante, sobretudo por el sistema cloacal (...) No tenía diseño de

calles, eran huellas. Topográficamente era una ladera con grandes dificultades de accesibilidad. (entrevista propia, profesional del IPV)

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

Los problemas de hábitat influyen en otros ámbitos, como es el caso de la educación. La falta de una vivienda en condiciones básicas, el incumplimiento de las necesidades básicas insatisfechas, afecta a cada uno de los habitantes de forma transversal. El problema de la urbanización afecta al funcionamiento del colegio del barrio:

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

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

Antes la ciudad ha discriminado bastante a los vecinos del barrio por los problemas que había. Al tener amontonamiento de casillas también había personas que venían a hacer delincuencia, había muchos robos. Habían robos a los estudiantes, en la década del 90, hasta el 2001 aproximadamente. En ese sector había mucha casillas Y eso generaba aguantaderos. Le robaban a los chicos de la escuela, a las personas que

andaban por la zona. En ese tiempo fue discriminado al barrio, fue alejado de la ciudad. Antes se decía que no se metan en el barrio en el Felipe Varela, estaba estigmatizado. (entrevista propia, referente barrial)

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

El PROMEBA PRO establece en la planificación de la intervención urbana, el Proyecto Ejecutivo Integral, el reordenamiento del barrio. Para lo cual, de las 156 familias relevadas, se propone la relocalización de 41 familias. De las cuales 22 serán relocalizadas a otro barrio de la ciudad y 19 obtendrán una solución habitacional por parte del IPV. De esta manera, son 115 familias las que se consolidan y reubican dentro del barrio.

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

En relación a la infraestructura pública incluye el sistema de abastecimiento de agua potable (el tendido y empalme a las redes existentes de agua), el sistema de desagües cloacales (el completamiento de las redes existentes de cloaca) y pluviales (la construcción de desagües superficiales y por conducto, que tienen en cuenta la ejecución de cordón cuneta) y por último, la red vial, es la apertura de calles y movimiento de suelos previo desmonte, desbosque y destronque y limpieza. Mientras que las obras de mitigación refieren a las obras estabilizadoras de taludes, relleno, nivelación y terraplenamiento y saneamiento de pozos ciegos. A fin de

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

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

Inicio de la obra

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

El grupo de la UEP, que fue quien realmente llevó la obra adelante, hizo un enorme trabajo de campo; no solamente con las familias que estaban radicadas en el lugar sino también con el contacto de la empresa, con la Municipalidad de Ushuaia, o entes estatales como la DIPO, el IPV, el Ministerio de Desarrollo social, que se encargaba de acompañar en algunos casos. Yo creo que es la mejor manera de urbanizar un sector donde uno tiene que trabajar con la gente en el lugar. La gente está viviendo todos los días, las máquinas le están pasando por el costado. Yo recuerdo que algunos casos la máquina en movimiento se llevaba un techo por delante o tiraba abajo un cerco. Hay que movilizar viviendas, hay que reubicarlas, hay que conectarles los servicios, hay niños

jugando, hay mamás que llevan los chicos a la escuela, hay días de lluvia y barro y hay obra que se está haciendo en contacto con esa gente. Yo creo que si uno como operador de campo, como la UEP, como ente que acompaña a esas familias y como quien hace el nexo entre la empresa y la gente que vive. (entrevista propia, ex-funcionario provincial)

Existieron distintas acciones que tuvieron que implementar por la complejidad de la obra. La reubicación necesitó del diseño de módulos transitorios para permitir que las familias vivan ahí durante el corrimiento de las casillas. A su vez, del acompañamiento integral desde las distintas áreas para atender las distintas problemáticas sociales y familiares.

Complicaciones financieras y atraso de la obra.

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

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

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

Por eso se paró la obra para trabajar sobre esos adicionales. (entrevista propia, ex-profesional PROMEBA)

Decisión política de uso de fondos provinciales.

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

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

En un primer momento, la gestión provincial destinó siete millones y medio de pesos aproximadamente. Este monto sirvió para iniciar la obra pero no logró cubrir los gastos totales de la empresa, sumado a las complicaciones que surgían en la ejecución de la obra, al aumento inflacionario y las complicaciones climáticas, que tienden a retrasar las obras públicas en la ciudad, agotaron rápidamente los recursos económicos y llevaron a la detención de la obra.

Lo que significó la evaluación y la aprobación de fondos provinciales; es decir, de una definición del ejecutivo provincial de hacerse cargo de la planificación y ejecución de un proyecto de reurbanización a partir de criterios propios y sin evaluación⁶ de la UEN o el BID.

⁶ Las propuestas de proyectos eran monitoreadas y verificadas por la Unidad Ejecutora Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, que no sólo evaluaban y aprobaban el proyecto en términos presupuestarios sino que realizaban un seguimiento constante de todo el proceso de su implementación en términos urbanos, jurídicos, ambientales y sociales.

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

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

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

Una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder. (Oszlak, 2008)

Políticas de urbanización como desarrollo a escala humana

Desde la perspectiva del desarrollo a escala humana podemos analizar las diversas pobreza que circulan en el espacio barrial, entendidas como necesidades humanas insatisfechas. En este sentido, el proceso de reurbanización no se limita a la necesidad de mejorar los aspectos físicos del barrio sino que debe ofrecer satisfactores sinérgicos que involucren a las diferentes problemáticas sociales, ecológicas, culturales y urbanas. Existen múltiples necesidades humanas en el barrio que no pueden contabilizarse ni han sido medidas o evaluadas por la planificación de políticas públicas previas tanto del ejecutivo local como provincial. A

su vez, dichas problemáticas se relacionan con sus condiciones de pobreza y marginalidad, lo que demanda reconocer las distintas formas de pobreza. En este sentido, las pobrezas en el barrio F. V. antes del proyecto de reurbanización no necesariamente están intrínsecamente vinculadas con la falta de ingresos de los vecinos y vecinas que viven en el espacio en estudio.

En las distintas entrevistas realizadas a vecinos, vecinas, referentes barriales, referentes de las instituciones vinculadas con el barrio y profesionales de la unidad ejecutora provincial del PROMEBA se pudo registrar cómo las problemáticas sociales- caracterizadas como pobrezas- atraviesan los distintos relatos de la dimensión histórica del barrio. Por lo que las políticas de reurbanización del barrio Felipe Varela significaron una política de desarrollo a escala humana, es decir, que generaron transformaciones simbólicas y materiales en la calidad de vida de los y las vecinas que habitan el espacio.

Bibliografía

Burgos, Victor Hugo (2017), El enfoque interdisciplinar de proyectos PROMEBA en Mendoza, Argentina. Artículo breve. Junio 2017. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/321084490_EL_ENFOQUE_INTERDISCIPLINAR_DE_PROYECTOS_PROMENBA_EN_MENDOZA_ARGENTINA

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

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

Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A.; Moreno Russo, F. (2016). Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada: Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015). IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9061/ev.9061.pdf

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

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

Kaminker, S. A. y Velásquez, R. Y. (2015), Programa de mejoramiento de barrios en la patagonia central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. Cuad. urbano vol.18 no.18 Resistencia jun. 2015.versión On-line ISSN 1853-3655 http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552015000100005

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

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

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

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

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

Perez, Veronica y Ayelen, Martinez (2013), Habitar nuestro suelo: Una aproximación a la realidad habitacional de Tierra del Fuego. Revista Sociedad Fueguina. Número 01. Año 01. Agosto de 2013. Documento del Instituto de Cultura Sociedad y Estado. Disponible en http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/03_Sociedad_Fueguina_Nro_3_1447941544.pdf

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

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

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

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