

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
REPÚBLICA ARGENTINA

Res. 225

LEGISLADORES

Nº 343

PERÍODO LEGISLATIVO 2014

EXTRACTO BLOQUE P.J. PROYECTO DE RESOLUCIÓN DECLARANDO DE INTERÉS PROVINCIAL LA OBRA TITULADA "CIUDAD DESEADA/CIUDAD INESPERADA" CUYA AUTORÍA PERTENECE AL PROFESOR DE HISTORIA RAÚL NIETO.

Entró en la Sesión de: 21 AGO 2014

Girado a la Comisión Nº: P/R Ap.

Orden del día Nº: _____

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

RESUELVE:

Artículo 1º.- Declarar de de interés provincial la edición titulada "Ciudad Deseada/Ciudad Inesperada", obra realizada por el profesor de historia Raúl NIETO, por ser el resultado de una investigación de carácter histórico de la expansión de la ciudad de Ushuaia desde la década del 80 hasta el año 2010.

Artículo 2º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

Handwritten signature and initials in black ink, consisting of a stylized 'V' or 'J' followed by a vertical line and a horizontal stroke.



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



PODER LEGISLATIVO
SECRETARÍA BLOQUE PARTIDO JUSTICIALISTA

15 AGO 2014

MESA DE ENTRADA
Nº 343 Hs. 10:40 FIRMA

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

FUNDAMENTOS

SR. PRESIDENTE:

Por medio de la presente pongo a consideración de mis pares el proyecto de resolución adjunto, mediante el cual se propicia declarar de interés provincial la obra del Profesor de Historia Raúl Nieto, titulada “Ciudad Deseada / Ciudad Inesperada”, que comprende una investigación de carácter histórico de la expansión que vive la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia, en el lapso que va desde los inicios de la década de 1980 hasta el año 2010.

Difundir la historia propia nos permite arraigarnos más al lugar que habitamos, y comprometernos más con esta Tierra, por lo que espero el acompañamiento de mis pares al presente proyecto.

Nada más, Sr. Presidente.

Néstor Eduardo FERNÁNDEZ
Legislador Provincial
Poder Legislativo

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, son y serán Argentinas”



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
PODER LEGISLATIVO

BLOQUE PARTIDO JUSTICIALISTA



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

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar de interés provincial la obra titulada “CIUDAD DESEADA / CIUDAD INESPERADA” cuya autoría corresponde al Profesor de Historia Raúl Nieto, por ser el resultado de una investigación de carácter histórico de la expansión de la ciudad de Ushuaia desde la década de 1980 hasta el año 2010.

Artículo 2°.- Regístrese. Notifíquese. Cumplido, archívese.



Néstor Eduardo BARRIENTOS
Legislador Provincial
Poder Legislativo

“Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, son y serán Argentinas”



Ushuaia, 28 de Julio de 2014

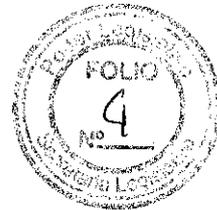
Presidente del Bloque Justicialista: Legislador Eduardo Barrientos

Me dirijo a usted con el fin de solicitar declarar de interés provincial la publicación "Ciudad Deseada/Ciudad Inesperada", la misma es una investigación de carácter histórico de la expansión de nuestra ciudad desde los inicios de la década del 1980 hasta 2010.

Se adjunta la presentación de la obra.

Desde ya muy agradecido.

Raúl Nieto: Profesor en Historia



CIUDAD DESEADA - CIUDAD INESPERADA
POLITICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE OCUPACIÓN DE LA TIERRA.
USHUAIA 1980-2010

1. PRESENTACIÓN

Investigar, analizar e interpretar la historia reciente puede significar la puesta en tensión de nuestra propia subjetividad que se ve cruzada por la condición de sujeto-objeto de la investigación; sin embargo, las dificultades de historizar el tiempo presente constituyen un riesgo que necesariamente debemos correr para comprometernos con la sociedad de la que formamos parte.

Este material intenta ofrecer algunos elementos que permiten explicar procesos que siguen afectando nuestro presente y, desde esta comprensión, romper prejuicios que distorsionan la visión de la realidad. Se pretende contribuir a una reflexión que nos lleve a construir nuevos interrogantes y a buscar nuevas respuestas porque no estamos condenados a repetir los errores (o los aciertos), la historia no se repite nunca de la misma manera.

Debemos apelar a la memoria y tener consciencia de que ese pasado es parte de este presente, un tiempo que no ha concluido, que aún fluye y condiciona nuestras elecciones actuales.

La historia que abordamos contiene un entramado complejo de intereses e ideologías. Es una historia de gentes vivas, de actores que podemos ver todos los días transitando por nuestra ciudad y esperamos que estos actores se sientan identificados en ella aunque no compartan nuestra interpretación. Es la historia de las estrategias de los vecinos para acceder a una porción de tierra para la construcción de la vivienda propia cuando el Estado, de hecho, no aseguró este derecho.

Veremos las prácticas de ocupación de tierras desde la década de 1980 hasta 2010. Treinta años de una problemática en la que el Estado primero toleró, luego vigiló y reprimió y finalmente intentó ordenar.

Este material consta de dos partes, en la primera se analiza y se busca explicar —sin renunciar a una toma de posición— la política pública de vivienda; la segunda describe las ocupaciones colectivas desde el año 2005 y los actores sociales que jugaron un rol de importancia en el contexto de la crisis habitacional de nuestra ciudad.



La historia reciente de Ushuaia, construida por las **ocupaciones ilegales de la tierra pública**, tiene una interesante dinámica propia de los migrantes que se vieron obligados a este tipo de práctica por las contradicciones en las **políticas implementadas por el Estado** y por la ausencia de responsabilidad social de las empresas. Este último aspecto requiere un abordaje específico y no será objeto de análisis de este trabajo. En este estudio centramos la atención en las políticas públicas y pretendemos demostrar que las ocupaciones ilegales fueron una consecuencia de las mismas y no el objetivo de quienes arribaron a Tierra del Fuego por las ofertas laborales.

Mientras el Estado promovió la inmigración a Tierra del Fuego con la vigencia de un régimen de promoción económica que favoreció especialmente el crecimiento de la industria, las políticas públicas de viviendas se direccionaron desde mediados de la década del 90 a hacer de Ushuaia una ciudad donde se respete el paisaje y la naturaleza, proyecto directamente relacionado con el Modelo Económico Turístico y estimulado por un sector del mercado en pleno crecimiento.

Advertimos que estas políticas que redujeron a un grupo de vecinos a la categoría de ciudadanos con derechos restringidos o, tomando un concepto de O'Donnell, "*una ciudadanía de baja intensidad*", son las que posibilitaron la organización de la **sociedad política**, primero en lo que se denominó el asentamiento El Escondido y posteriormente el Foro Social Urbano.

Mostraremos que para concretar el proyecto de ciudad turística se construyó una particular ingeniería legal y un discurso legitimador que declamó el ordenamiento urbano y la preservación del medio ambiente.

La legislación medioambientalista basada en los valores noventistas, con fuerte predominio ecologista, está fundada en el pensamiento positivista donde el hombre está por encima o fuera de la naturaleza y es quien puede dominarla o, en el caso que analizamos, conservarla. El profesor Bolaños reflexiona sobre estos valores señalando que "*la ecología esconde una realidad mundial basada en la exclusión*"¹ La mirada medioambientalista a la que nos referimos es contraria a la concepción Pachamámica², según la cual "*siendo el hombre un ser natural, esto es, parte integrante de la Naturaleza, no puede colocarse por encima de las leyes naturales.*"³ El caso de Ushuaia evidencia que se tomó el cuidado del medio ambiente como una inversión directamente relacionada con la "ciudad deseada".

Un documento enviado a la Legislatura de Tierra del Fuego por diversas ONGs señala: *Atendiendo al Dictamen 02/2007 del Consejo Provincial de Medio Ambiente, que ya*

¹ *EL DESAFÍO DE LO INESPERADO, El aporte sobre el pensamiento complejo de Edgar Morín, Fernando Bolaños. Lima, diciembre del 2001, Docente Escuela Antonio Ruiz de Montoya, Lima, Perú, www.reduc.cl*

² *Tomamos el concepto andino de Pachamama, denominación que se le da a la madre tierra: de quien todos los seres vivientes somos hijos y ella alimenta con los frutos de su vientre.*

³ *Franz J. Hinkelammert y Henry Mora Jiménez, Reproducción de la vida, utopía y libertad: por una economía orientada hacia la vida - Otra Economía - Volumen II - N° 2 - 1° semestre/ 2008, www.riles.org/otraeconomia. Pág. 21.*



obra en su poder, que advierte las peligrosas consecuencias de no tomarse medidas urgentes para salvaguardar la integridad de las personas, el medio ambiente y los intereses de la sociedad en su conjunto".⁴ Si bien se explicita la preocupación por las personas, los enunciados contenidos en este documento y en otros elaborados por las ONGs evidencian más preocupación por el ambiente que por las necesidades vitales insatisfechas de una parte importante de la población.

En consonancia con el desarrollo del turismo receptivo basado en la contemplación de la naturaleza, desde fines de 1990 se sancionó en nuestra ciudad gran parte de la legislación que redujo los espacios fiscales urbanizables categorizándolos como reservas forestales, bosques comunales, espacios turísticos, deportivos y de recreación.

"Desde mediados de 2002 comenzaron a detectarse claras señales de un vigoroso flujo de inversiones edilicias, orientado a los sectores de la hotelería, la gastronomía y el comercio en general, acompañando el notorio crecimiento de la demanda por servicios turísticos, especialmente la de origen extranjero potenciada por la devaluación de la unidad monetaria argentina. La paulatina maduración de esa corriente inversora, proyectaba en 2006 un incremento de la oferta de camas —mayoritariamente, en Ushuaia— estimado por algunos especialistas en torno a 63%. (Mastroscello 2008: 32)

El Modelo Económico Turístico es de origen transnacional considerando que las *"experiencias tempranas de "ciudad turística" comienzan con el interés de líneas navieras de recalar en "la ciudad más austral del mundo" por la fuerte curiosidad y atractivo que genera en la representación geográfica "el confín del planeta". Comenzó en forma totalmente espontánea y por interés externo, sin ninguna ambición o líneas de acción activa locales.*"⁵

Los grupos locales vieron una oportunidad en este mercado y los intereses económicos comenzaron a convertirse en políticas de Estado. Las primeras acciones concretas se visualizan en el periodo 1958-63, durante la gobernación de Ernesto Campos quien *"concibe un futuro turístico para la ciudad y para la provincia y ejecuta importantes obras de infraestructura que sientan las bases de un futuro desarrollo"*⁶. Durante su gestión se creó el Parque Nacional Tierra del Fuego, se construyeron las hosterías Kaikén, a orillas del lago Khami, Petrel en el lago Escondido y Alakush, en el Parque Nacional, cercana al lago Acigami, y el hotel Albatros en el centro de Ushuaia, sobre la costa del canal Onashaga.

El Intendente de Ushuaia Carlos Manfredotti (1987-91) *crea la primera dependencia municipal de turismo, que se aboca principalmente a temas de servicios, como informes, folletería y estadísticas, así como a promover, con muy poco éxito, líneas de*

⁴Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Nota N° 1086 de fecha 30 de octubre de 2007. Folio1/105.

⁵Daniel Leguizamón, Secretario de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia, comunicación personal, noviembre de 2013.

⁶Ídem



acción que favorecieran el perfil de una ciudad turística.⁷ Estos son algunos antecedentes importantes en el diseño de la “ciudad deseada” que pareciera estar abierta sólo al turista.

Mientras tanto el régimen de promoción continuó favoreciendo el crecimiento del sector industrial y estimulando flujos migratorios hacia la isla, configurándose con bastante celeridad la “ciudad inesperada”.

Desde el Decreto Municipal 1658 del año 1999, ratificado por Resolución C.D. 16/2000, que cerró el pedido de tierras hasta la Ordenanza Municipal 3283 de 2007 que creó el Banco de espacios públicos y su estricta protección, se sancionó una serie de normas incluyendo la Carta Orgánica Municipal.

El conjunto de normas que mencionamos hace visible el proyecto: restricciones a la construcción de viviendas en tierras municipales y preservación de estas como espacios verdes para mantener lo visual, natural y paisajístico para la “industria sin humo”.

Las autoridades en connivencia con sectores de poder económico local legislan para fortalecer el sector turístico evidenciándose que la función del Estado *“es la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad y que lo político en sentido propio, o lo estatal, es un aspecto inherente a las relaciones de dominación, especialmente a las relaciones capitalistas de producción”* (O’Donnell 1984: 8). En este caso estas relaciones son configuradas por la coexistencia de dos modelos económicos: el turístico y el industrial, el primero dirigido políticamente por grupos locales y el segundo por intereses nacionales. Los capitales que sustentan los dos modelos son transnacionales.

Luego *“del conflicto del Beagle y por razones de estrictas urgencias estratégicas, a partir de 1979 el Estado nacional argentino, pone en marcha un proceso “integrador” del espacio territorial austral, sujeto a una marcada vulnerabilidad geopolítica, apoyando fuertemente la afluencia turística de argentinos a Ushuaia como forma de marcar presencia soberana. Con la llegada de la Democracia se abrió la puerta a una creciente corriente de turismo internacional que encontró en la Patagonia austral y en el “fin del mundo” un destino de gran atractivo”*⁸

Un factor fundamental para el afianzamiento del Modelo Económico Turístico fue la devaluación del 2002 que potenció el turismo ya que los precios fueron atractivos para el visitante extranjero.

Como hemos señalado, las políticas gubernamentales que beneficiaron a determinados sectores económicos, en particular el turístico y el inmobiliario, permitieron la organización de la sociedad política. Desde ésta, diferentes actores sociales acordaron y

⁷Ídem

⁸Daniel Leguizamon. Secretario de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia, comunicación personal, noviembre de 2013.



exigieron al Estado el cumplimiento de los derechos constitucionalmente reconocidos en relación al acceso a la tierra y a la vivienda.

La justificación de los vecinos ocupantes fue el derecho cedido en el artículo 23 de la Constitución provincial: *“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.”*

Los grupos de ocupantes constituidos como sociedad política usaron prácticas ilegales para ejercer los derechos cedidos constitucionalmente y violados por el Estado. Este, al no cumplir con la Constitución fueguina, ubicó a estos ciudadanos en la pobreza, tanto en sentido material como legal.

La toma de tierras fiscales tornó conflictiva la relación entre la sociedad política y el Estado. La primera utilizó el poder que construyó con la solidaridad de varias organizaciones políticas no partidarias, de DDHH, sindicatos, vecinales y otras que se gestaron en el andar de esta lucha.

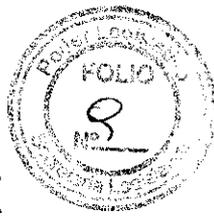
Luego de la resistencia al desalojo del asentamiento El Escondido en noviembre de 2005, se incrementaron las ocupaciones ilegales y en dos años el asentamiento mencionado duplicó la cantidad de viviendas y se concretaron tres asentamientos colectivos más. Para 2007 la cantidad de viviendas construidas en los nuevos asentamientos superaba las cuatrocientas.

La presión legal desde arriba tuvo una respuesta política de resistencia desde abajo y el Estado en abril de 2006 comenzó a tener políticas de reconocimiento de derechos hacia estos sectores, flexibilizando la normativa lentamente pero sin la profundidad necesaria.

La industria fue el factor dinamizador más importante de la economía fueguina durante las últimas tres décadas e impulsó un fuerte crecimiento de mano de obra, comercio, obra pública y como consecuencia directa el crecimiento poblacional. Los mejores momentos de las fábricas fueron a mediados de los años 80 decayendo en los años 90 como consecuencia de la ley de convertibilidad y la apertura de los mercados. Para mediados de esta última década la cantidad de empleos en las industrias había caído a la mitad.

La devaluación de 2002 afectó fuertemente al sector industrial generando un impacto en los precios de insumo importados, menos consumo por la crisis y aumento del endeudamiento. La devaluación produjo el efecto contrario en el sector turístico ya que los precios nacionales eran tentadores para el extranjero.

Por la crisis de 2002 se comenzó con una serie de medidas de protección a la industria nacional con impacto en la industria fueguina y a partir de 2003 una fuerte política de sustitución de importaciones. La reactivación de las industrias y el empleo ocasionó una nueva migración hacia la isla ya que *“la producción física de la rama fabril electrónica registró un sostenido avance entre 2002 y 2006.”* (Mastroscello 2008: 136)



A pesar del repunte del empleo, la desocupación alcanzó un índice alto en el año 2006. Así lo prueban los datos de desocupados ofrecidos por Dirección General de Estadísticas y Censo: "9,5% durante el primer trimestre del año 2006".⁹ A esto se sumaba un aumento de los precios de los alquileres y muchos residentes jóvenes y recién llegados no veían una pronta solución habitacional.

El aumento del empleo y la desocupación van de la mano en nuestra provincia: más trabajo, más migración, nuevas ocupaciones de tierras fiscales.

En síntesis, mientras la industria estimuló la migración hacia Ushuaia, el turismo protegió con una ingeniería legal las tierras fiscales para evitar su urbanización. El mercado inmobiliario se vio fuertemente favorecido con estas políticas.

Estas normas de conservación de la ciudad para el turismo fueron justamente las que favorecieron su ampliación de manera irregular.

En 2005 los dos modelos económicos entraron en el momento de mayor conflictividad pero sin afectar el crecimiento de los sectores que los dinamizan.

Para entender este contexto es necesario describir dos periodos anteriores: 1980-1995 y 1995-2005. Asimismo, veremos el proceso posterior en dos momentos: 2005-2008 y 2008-2010. Siguiendo esta periodización, conceptualizaremos la acción de los actores sociales y del Estado durante tres décadas consideradas.

1.1. Estrategias de ocupación individual y el Estado que tolera (1980 – 1995)

Las **estrategias** utilizadas para la **ocupación de la tierra** muestran una continuidad en las prácticas desde 1980 hasta 1995. Estas estrategias consistieron en ocupar individualmente una parcela para posteriormente organizarse colectivamente y buscar la tenencia legal de la tierra ocupada.

En el período 1980-1995 un grupo de población experimentó limitaciones para acceder a la propiedad de la tierra, constituyendo un conjunto de **ciudadanos con derechos restringidos**. Esta categoría la utilizaremos para identificar a los ocupantes de tierra pública, aclarando que no se trata de un colectivo homogéneo sino que en su interior coexistieron diversos intereses políticos partidarios y especulativos, entre otros.

A principios de 1980 llegaron unos 25.000 migrantes a Tierra del Fuego¹⁰ estimulados por el **Modelo Económico Industrial** basado en la Ley 19.640. Esta ley tuvo como uno de sus objetivos el poblamiento del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

⁹ *Síntesis Estadística, TIERRA DEL FUEGO, 2006, Dirección General de Estadística y Censos. Pág. 32*

¹⁰ *Daniel D'erao Director General de la Dirección General de Estadística y Censo de la Provincia de TDF, cuadernillo CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2010*



Los recién llegados buscaban un futuro más cierto que en sus lugares de origen y arribaron con la esperanza de conseguir un empleo, un automóvil y una vivienda en el corto plazo. Conseguir trabajo no resultaba tan complicado por la fuerte demanda de mano de obra por parte de las industrias, un vehículo un poco más, pero con trabajo y ahorro se podía acceder a él en el mediano plazo; sin embargo, lograr el sueño de la vivienda propia ya era otra realidad. Por esto, muchos decidieron alquilar y otros optaron por armar sus casillas en los predios fiscales que rodeaban la vieja Ushuaia, organizarse para lograr la tenencia legal de los predios y, por último, hacerse una nueva casa o mejorar la ya construida.

El grupo que continuó alquilando esperaba, siguiendo las vías administrativas, una respuesta del Estado que tardaría en llegar. Algunos, cansados por la tardanza de respuesta por parte de las autoridades, comenzaron a seguir los pasos de aquellos que habían ocupado años, meses o semanas antes. Entonces se empezaron a construir numerosos barrios de nuestra ciudad, dos tercios de la población en 1995 fueron ocupantes ilegales o "intrusos", hoy denominados "usurpadores". Estos vecinos ocuparon los predios fiscales de hecho ejerciendo el derecho a la propiedad de la tierra, derecho no asegurado por el Estado aunque explícitamente reconocido en el Art.14 bis de la Constitución Nacional y a partir de 1991 en la Carta Magna de Tierra del Fuego.

Artículo 23.- 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.

La gran mayoría de los habitantes de los asentamientos fueron obteniendo la tenencia legal de sus lotes y otros fueron trasladados a otros sectores de la ciudad donde formaron nuevos barrios reconocidos legalmente desde sus inicios.

Durante este período, la planificación urbana resultó en buena medida del pragmatismo y la necesidad de los vecinos ya que la acción estatal fue insuficiente. Las soluciones habitacionales llevadas adelante por los vecinos en el período 1980-1995 superaron en 520 soluciones habitacionales las ejecutadas en 30 años por el Instituto Provincial de la Vivienda.

Entre los años 1980 y 1995, mientras los predios ocupados ilegalmente y urbanizados por la gestión directa de los vecinos fueron 3.977 lotes en 39 barrios, las viviendas entregadas en Ushuaia por el Instituto Provincial de la Vivienda desde su creación en 1977 hasta el año 2007 fueron 3.457.

Los vecinos proponían soluciones y las autoridades legislaban y aportaban los recursos técnicos, económicos e infraestructura. *El crecimiento urbano de la ciudad de Ushuaia fue obra de "parches" en los cuales se fueron creando distintos barrios como respuestas parciales a las necesidades habitacionales de la gente, en general respondiendo a las exigencias de quienes previamente los habían intrusado. Habitualmente cada barrio se urbanizó siguiendo patrones propios, sin tener en cuenta una plantilla general que hubiera previsto las vías de circulación de acuerdo a su*



*importancia. Tal es así que, salvo la solitaria excepción de la Avenida Alem, ninguna de las calles colectoras de tránsito han sido diseñadas como tales*¹¹.

El **Estado toleró** así la irregularidad de esta práctica con cierta coherencia con la política de incrementar la población de Tierra del Fuego, ya que no implementó una política pública de vivienda acorde a la nueva realidad de una Ushuaia que dejaba atrás al pueblo y se convertía en una ciudad en expansión.

En este período se produjo el mayor flujo de migrantes a Tierra del Fuego.

1.2. Restricción de derechos y el Estado que vigila (1995-2005)

A mediados de la década del 90 comenzó a consolidarse el proceso político institucional que modificó las estrategias de ocupación de tierra y a fines de 2005 los vecinos efectuaron ocupaciones colectivas y cortas en el tiempo como respuesta al control del Estado. Los barrios Dos Banderas y Las Raíces crecieron desde 1998 por encima de la cota 140 en cierta manera protegidos del control estatal por el bosque. Los mismos fueron la continuidad de las viejas estrategias de ocupación de la tierra.

Desde 1996 el Estado privilegió la entrega de tierra al sector privado, especialmente destinadas a hoteles, cabañas, hostales, campos de golf, etc. Esta política estuvo dirigida a favorecer lo que denominamos **Modelo Económico Turístico**. Las primeras medidas fueron la construcción del aeropuerto internacional Islas Malvinas en los años 1995 y 1997, el puerto de aguas profundas en 1999, la pavimentación de la Ruta Nacional N°3 y la construcción del prestigioso centro invernal Cerro Castor en 1999.

Este proyecto se formalizó en los Decretos y Ordenanzas Municipales sancionadas entre los años 1999 y 2007, la Carta Orgánica Municipal y el Plan de Desarrollo Urbano de 2002.

En 2005 se sancionó la Ordenanza Municipal N° 2865 que fue un instrumento para la ejecución de las políticas municipales de turismo. La misma legisló la creación de un órgano mixto público/privado integrado por la Municipalidad de Ushuaia, las Cámaras de Turismo y de Comercio, la Universidad de la Patagonia San Juan Bosco y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas.¹² La Agencia de Desarrollo Ushuaia participó activamente en la optimización del Modelo Económico Turístico.

Mostraremos en este estudio que las Ordenanzas que reglamentan la Carta Orgánica Municipal presentan, en su gran mayoría, aspectos discriminatorios, favoreciendo o impidiendo a individuos o colectivos el acceso a la tierra.

¹¹ Plan Estratégico Ushuaia, p. 21.

¹² Una aproximación a la relación Estado-Sector Privado en la actividad turística. La Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia, UNIVERSIDAD DE LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO, FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES, SEDE USHUAIA, DEPARTAMENTO DE TURISMO, Luis Bedoya, Ángel Fagnani, Horacio García, Paulo Lezcano, 2011.



Desde el Decreto Municipal 1658 del año 1999 que cerró la inscripción para el pedido de tierras hasta la Ordenanza Municipal N° 3283 de fines de 2007 que creó el Banco de espacios públicos y su estricta protección, se sancionaron más de una docena de Ordenanzas Municipales relacionadas directamente con la obstaculización para peticionar y acceder a la tierra fiscal.

En la Carta Orgánica Municipal cinco artículos hacen referencia a urbanizaciones y más de veinte artículos dedicados al turismo, el medio ambiental, el paisaje y el embellecimiento de la ciudad.

En julio de 2002 el Concejo Deliberante de Ushuaia sancionó la Ordenanza Municipal N° 2479 que reglamentó el Plan de Desarrollo Urbano, instrumento que no contempla la socialización de la tierra como una cuestión prioritaria.

Las autoridades aliadas con grupos de poder económico legislaron para intereses sectoriales viéndose con claridad que la función del Estado capitalista es la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad; como señala O'Donnell (1984: 8), *lo político en sentido propio, o lo estatal, es un aspecto inherente a las relaciones de dominación, especialmente a las relaciones capitalistas de producción.*

Como respuesta a estas políticas, desde mediados de 2005 se desarrolla una nueva estrategia: la **ocupación colectiva**.

1.3. Estrategias de ocupación colectiva y el Estado que reprime (2005- 2008)

Desde 2005 los ocupantes de tierra fiscales mantuvieron en reserva la organización colectiva, lo que conllevó conversaciones, discusiones y decisiones previas para concretar con éxito la ocupación. En estos momentos los dos modelos económicos, el industrial y el turístico, entraron en una *fase de conflictiva coexistencia*. El primero siguió estimulando la migración hacia la isla y el segundo vio en ésta una amenaza al proyecto de la "ciudad deseada".

En este contexto se construyó el paradigmático barrio El Escondido con total consciencia de que si no se lo ocupaba en el medio del bosque, "a escondidas" de las autoridades municipales, el objetivo no se cumpliría. El Escondido marcó la historia de Ushuaia por ser pionero en la metodología de la ocupación colectiva, en agosto de 2005 se construyeron 39 casillas en un par de días. La **sociedad política** se pone en acción para construir **poder** para el logro de sus **derechos**.

Luego se concretaron tres ocupaciones con la misma estrategia: el barrio La Bolsita en septiembre del año 2006, el barrio 10 de Febrero en febrero de 2007 y, por último, el **barrio 11 de Noviembre el día 11 de noviembre de 2007**.

Estas cuatro ocupaciones de tierras fiscales tuvieron elementos comunes, a) estrategia de ocupación colectiva; b) a dos de ellos se los denominó por el día en que se efectivizó

la ocupación y c) dos ocupaciones se hicieron en momentos en que las autoridades estaban ocupadas en resolver una grave crisis institucional y en elecciones de autoridades, respectivamente.

Es notable el cambio en la estrategia de ocupación, mientras que en los antiguos barrios primero se ocupaba y luego se buscaba la regularización a través de la organización de los vecinos, en estos la ocupación fue resultado de la organización colectiva.

Las ocupaciones colectivas tuvieron como objetivo evitar la represión por parte de las autoridades, las que veían en cualquier intento de ocupación de la tierra pública un peligro para el **Modelo Económico Turístico**, también al proyecto de una ciudad prolija, ordenada y con pocos habitantes, la "ciudad deseada". Este proyecto se vio amenazado con la sorpresiva aparición del asentamiento El Escondido. Ocupación de tierras por fuera de la legalidad, es decir, alterando el orden establecido. El Estado utilizó todo su aparato burocrático y de control para desarticular este desorden protegiendo al Modelo Económico Turístico.

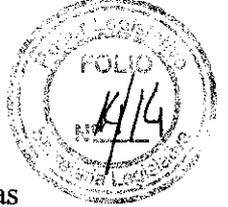
A mediados de noviembre de 2005 las autoridades provinciales y municipales dispusieron un operativo de gran envergadura avalado por el Poder Judicial. El dispositivo fue atemorizante y sólo la organización de importantes sectores de la ciudadanía evitó un acontecimiento de inciertas consecuencias. Al **poder** del Estado se le opuso el **poder** de un grupo de población que articuló sus reivindicaciones en términos de **derechos** y utilizó su organización colectiva para ejercerlos.

Desde principios de la década de 1980 hasta 2005 el conjunto de viviendas asentadas en predios fiscales recibió la denominación de barrios pero a partir del primer asentamiento colectivo, la denominación cambió bruscamente, considerándose asentamientos ilegales y sus habitantes pasaron de "intrusos" a "usurpadores". Es notable el cambio en las representaciones producido por la consolidación del neoliberalismo de los años 90.

La toma de tierras fiscales en la zona alta de la ciudad permitió la aparición de nuevos actores políticos. El Foro Social Urbano constituido a fines de 2005 tuvo como objetivo la lucha por la tenencia legal de la tierra exigiendo al Estado una política pública de vivienda amplia e incluyente. En junio de 2006 hizo su aparición la Fundación Fuegoquinos Autoconvocados, organización que sienta su reclamo de acceder a la tierra en el marco de la legalidad y en el privilegio de haber nacido en Tierra del Fuego. Desde estos valores jugó un rol de fuerte alianza con el Estado y de confrontación con el Foro Social Urbano y los referentes de los asentamientos.

1.4. Ampliación de derechos y el Estado que ordena (2008-2010)

El Estado en sus tres niveles comenzó a ordenar la crítica situación habitacional de Ushuaia aunque las políticas llevadas adelante no resolvieron la situación general ya que fue una década de inercia estatal en la política pública de vivienda.



Los actores de la sociedad política y la sociedad civil llamaron la atención de las autoridades con sus movilizaciones, protestas y propuestas y en el año 2006 el Concejo Deliberante de Ushuaia sanciona la OM 3042 que crea el Consejo de Planificación Habitacional y la OM 3085 que desafecta del uso público tierras para la construcción de viviendas, reconociendo las inscripciones para acceder a la tierra previas al cierre de las mismas en 1999.

Las cuatro categorías de Estado que analizamos coexistieron desde la Ordenanza Municipal N° 3085 de junio de 2006, norma que comenzó a reconocer la deficiencia del Estado en la política pública de vivienda y que a pesar de ser muy selectiva y lenta su aplicación, resultó una legislación estratégica en el intento de solucionar la problemática habitacional. Sus frutos más notables se vieron en los convenios para la construcción de viviendas entre el municipio y la Fundación Fueguinos Autoconvocados y los sindicatos y en 2011 con la planificación de soluciones en el Valle de Andorra.

Desde 2005 el Estado toleró, vigiló, reprimió y ordenó en el tema habitacional al mismo tiempo, predominando en ciertos momentos un accionar por sobre otro. Con respecto al ordenamiento, las primeras herramientas fueron los convenios con sindicatos y la Fundación Fueguinos Autoconvocados. Por otro lado, toleró que muchas casillas fueran construidas ilegalmente, tanto por impotencia ante la organización de la sociedad política para contrarrestar el componente de dominación estatal como por propia conciencia de no poder resolver situaciones que eran caóticas. La vigilancia y la represión van de la mano y los casos más sobresalientes fueron los desalojos y desarmes llevados adelante por el Intendente Sciurano, quien finalmente en 2011 intentó una solución de fondo.

En definitiva, durante esta última etapa el Estado, consciente de la problemática habitacional, intentó soluciones dando respuesta a las demandas. Sólo el tiempo mostrará si prevalecerán las políticas sociales o las del mercado.