

UNIVERSIDAD FASTA

FACULTAD: Ciencias Económicas

CARRERA: Contador Público Nacional

TESIS DE GRADUACIÓN

“ANÁLISIS DEL RÉGIMEN NACIONAL DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE TIERRA DEL FUEGO
ENTRE 1980 Y EL 2010 DESDE EL PARADIGMA DEL DESARROLLO INTERNO PROPIO”

Gabriel M. CHOCRON

Tutor Licenciado Agustín CORDERO MUJICA

2013

INDICE

Introducción

Área temática

Tema

Fundamentación

Problema de investigación

Objetivo General

Objetivos específicos

Marco teórico

Diseño metodológico

Universo de estudio

Hipótesis de trabajo

Capítulo I:

“La economía y la población en el área de estudio, a partir de la Ley Nacional 19640 de promoción industrial”.

1. Breve descripción geográfica del área de estudio.
2. La economía fueguina de los ochenta.
3. La economía fueguina de los noventa.
4. La estructura económica fueguina en el período bajo estudio.

Capítulo II:

“El proceso de desarrollo urbano producido en la ciudad de Ushuaia en el período bajo análisis, relacionado con el soporte natural disponible para la urbanización”.

1. Breve resumen de las etapas del desarrollo urbano de la ciudad hasta la puesta en marcha de la Ley Nacional 19640.
2. El diagrama urbano de Ushuaia y el soporte natural disponible para la urbanización.
3. Generalidades para el desarrollo.
4. Espacio públicos y un diagrama distinto.

Capítulo III:

“Ciudades turísticas Factores necesarios para el desarrollo sostenido y constante en el tiempo.”

1. Estructura urbanística y espacial de la ciudad y la resolución de sus espacios públicos.

2. La capacidad institucional local, la política de administración del suelo y soluciones habitacionales necesarias para la gestión del modelo.
 - 2.1. El sistema local de gestión de información territorial.
 - 2.2. El plan maestro de infraestructuras.
 - 2.3. La política de suelos y soluciones habitacionales.
3. La sostenibilidad urbano ambiental.

Capítulo IV

“Los lineamientos básicos del modelo de desarrollo territorial esperado para la ciudad de Ushuaia, en el marco de una gestión integral del desarrollo endógeno local”.

1. La identificación de los límites a la expansión urbana.
2. La identificación de los criterios para la ocupación del perímetro urbanizable.
3. Las condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada.
4. Los lineamientos directrices del modelo de desarrollo territorial esperado.
 - 4.1. La compactación y consolidación de la ciudad.
 - 4.2. El reequilibrio interior.
 - 4.3. La recualificación de sitios emblemáticos de la ciudad.
 - 4.4. El atravesamiento interior.
 - 4.5. La conservación de los elementos del paisaje natural en el interior de la ciudad.

Capítulo V

“CONCLUSIONES”

1. La estructura urbanística y espacial de la ciudad.
2. La capacidad institucional local y la política de administración del suelo y soluciones habitacionales necesarias para la gestión del modelo, a partir de los siguientes aspectos:
3. La sostenibilidad urbano-ambiental del modelo.

Abstract

El régimen de promoción económica e industrial que desde el estado nacional se diseñó e implementó para el territorio conformado por la isla Grande de Tierra del Fuego desde mediados de los años setenta, a través de la ley 19.640, constituyó una poderosa herramienta para el crecimiento económico de la región.

Desde el punto de vista neoclásico, la Ley fue un éxito rotundo. Según esta perspectiva, el proceso de desarrollo económico de un territorio se mide en por el crecimiento de la producción de bienes y servicios expresada en valores monetarios.

Sin Embargo, este trabajo defiende que los indicadores de crecimiento económico citados no demuestran, por sí solos, un modelo de desarrollo sustentable, en la medida que no incrementa la competitividad sistemática del territorio considerado.

Se pretende demostrar que la ausencia de esta visión de desarrollo local por parte de quienes diseñaron y aplicaron el régimen de promoción industrial, provocó consecuencias sobre algunas de las condiciones que hacen al potencial de desarrollo de la ciudad.

El trabajo se limita geográficamente a la ciudad de Ushuaia, y analiza el período comprendido entre el año 1980 y el 2010, período de desarrollo económico y poblacional de Tierra del Fuego directamente influidos por el régimen de promoción industrial objeto del presente trabajo.

Abstract

The national system of economic and industrial development designed and implemented for the territory of the island of Tierra del Fuego in the mid-seventies, through the law 19,640, was a powerful tool for economic growth in the region.

From the neoclassical perspective, the law was a resounding success. From the prospective presented in this paper, the process of economic development of a country is measured by the growth in the production of goods and services expressed in monetary values.

However, this paper argues that economic growth indicators cited do not by themselves demonstrate a model of sustainable development, as the indicators do not increase the overall competitiveness of the territory.

It seeks to show that the absence of a local development plan by those who designed and implemented the industrial promotion regime, caused consequences for some of the conditions that lowered the development potential of the city.

The work is geographically limited to the city of Ushuaia, and it analyzes the period between 1980 and 2010, a period of economic and population growth in Tierra del Fuego, directly influenced by the industrial promotion system that is the object of the present work.

Introducción

El régimen de promoción económica e industrial que desde el estado nacional se diseñó e implementó para el territorio conformado por la Isla Grande de Tierra del Fuego desde mediados de los años setenta, a través de la Ley Nacional 19640, constituyó una poderosa herramienta para el crecimiento económico de la región. Promovió la instalación en Tierra del Fuego de un conjunto de empresas industriales, dedicadas sobre todo a la producción de electrodomésticos, y la radicación en el hasta entonces poco habitado territorio insular de miles de argentinos migrantes de otras regiones del país atraídos por la oferta de empleo bien remunerado.

Desde el punto de vista neoclásico, la Ley fue un éxito rotundo. Según esta perspectiva, el proceso de desarrollo económico de un territorio se mide por el crecimiento de la producción de bienes y servicios expresada en valores monetarios, y a partir de la creciente generación de producto bruto geográfico, empleo, establecimientos industriales, comerciales y de servicios en un determinado período dentro de los límites del territorio considerado.

Sin embargo, este trabajo defiende que los indicadores de crecimiento económico citados no demuestran, por sí solos, un modelo de desarrollo sustentable, en la medida que no incrementen la competitividad sistémica del territorio considerado. En efecto, desde la óptica de las teorías del desarrollo local endógeno consideradas como soporte teórico para el presente trabajo, se entiende que el proceso de desarrollo económico local como la capacidad del territorio de generar y/o difundir conocimientos para alimentar un permanente proceso de innovación a un tejido empresarial que se organiza, que opera desde un entorno urbano que crea y recrea externalidades positivas para su desempeño y que interactúa con un conjunto de instituciones formales y no formales que caracterizan a ese territorio y le otorgan competitividad sistémica.

De acuerdo a esta perspectiva más sistémica, se configura otro punto de vista para analizar las consecuencias de la aplicación del régimen de promoción económica e industrial sobre la ciudad de Ushuaia y su potencial de desarrollo endógeno. Se pretende demostrar que la ausencia de esta visión del desarrollo local por parte de quienes diseñaron y aplicaron el régimen de promoción industrial, provocó consecuencias negativas sobre algunas de las condiciones que hacen al potencial de desarrollo de la ciudad - en particular sobre el modelo de desarrollo urbano emergente de dicho proceso -, desaprovechando la oportunidad histórica de promover un “verdadero” modelo de desarrollo endógeno que se sustente en el tiempo.

El trabajo se limita geográficamente a la ciudad de Ushuaia, y analiza el período comprendido entre el año 1980 y el 2010.

La elección del período de análisis responde a que las décadas del ochenta y del noventa constituyen el período de la historia del desarrollo económico y poblacional de Tierra del Fuego más directamente influidos por el régimen de promoción industrial objeto del presente trabajo. Por un lado, ya que, pese a estar vigente desde principios de los setenta, recién hacia 1980 se produjeron las primeras radicaciones industriales en la ciudad por aplicación de la ley de

promoción económica. Por otro lado, porque a comienzos del 2000 comenzó a visualizarse el inicio de una etapa de transición, coincidente con la formulación del Plan Estratégico Ushuaia, hacia un modelo de desarrollo económico más vinculado con el turismo y las potencialidades locales. Este proceso de reconversión económica se vio potenciado por la crisis industrial y del sector público, la devaluación de la moneda y la propia percepción de los actores sociales y económicos locales.

Área temática: Economía

Tema: Aplicación de la ley 19.640 en la Isla Grande de Tierra del Fuego.

Fundamentación

Los regímenes de promoción industrial han sido uno de los mecanismos empleados por el Estado nacional para inducir, mediante beneficios fiscales, la radicación de actividades industriales y promover el desarrollo económico de provincias o regiones con economías atrasadas o que han sido altamente consideradas por el gobierno central por su valor estratégico o geopolítico para los intereses nacionales, en un momento determinado de su historia.

Este ha sido el caso del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, que a mediados de los setenta comenzó a ser altamente considerado en atención al conflicto limítrofe, que se agudizaba por aquellos años, con el vecino país de Chile.

En este marco se desarrolló, desde el Gobierno Nacional, una herramienta de promoción económica general para la Isla Grande de Tierra del Fuego (la Ley Nacional 19.640), que generó fuertes impactos en el desarrollo económico, demográfico, urbano e institucional de las ciudades de la isla durante la década del ochenta y que, todavía hoy, condiciona fuertemente el presente y futuro de los fueguinos.

La aplicación de la ley produjo en Tierra del Fuego un número considerable de resultados económicos positivos, cumpliendo con los objetivos explícitos formulados en los propios fundamentos que acompañaron dicho proyecto de ley de promover el poblamiento de Tierra del Fuego con ciudadanos argentinos y el crecimiento de la actividad económica del área. En efecto, puede verificarse durante el período bajo análisis un aumento del producto bruto, un fuerte crecimiento poblacional, un creciente proceso de desarrollo institucional, un notable incremento en la generación de empleo, en el número de actores económicos presentes en el territorio y en el completamiento de infraestructura de base, tanto vial como de transporte y servicios de comunicación.

Sin embargo, y efectuando un análisis desde el paradigma del desarrollo local y el potencial de desarrollo endógeno de un territorio, existen aspectos que no fueron tenidos en cuenta al momento de diseñar este instrumento de promoción, tales como la previsión de un plan de desarrollo urbano que contenga el crecimiento poblacional emergente de la ley sin provocar daños al ambiente, al paisaje y al propio potencial de desarrollo turístico de la ciudad de Ushuaia.

Entendemos que la omisión de estos aspectos a la hora de diseñar políticas públicas ha generado impactos negativos sobre la ciudad de Ushuaia y su competitividad sistémica.

En este sentido, es importante destacar que la Ley 19640 está vigente y genera beneficios fiscales objetivos a todas las personas físicas o jurídicas que desarrollan su actividad en Tierra del Fuego, y subjetivos a las empresas radicadas al amparo del régimen que “exportan” productos a territorio continental argentino. Sin embargo, sus alcances y mecanismos de aplicación han sido monitoreados en forma permanente y modificados a lo largo del tiempo, tanto por la vía de la reglamentación del Poder Ejecutivo Nacional mediante decreto, como por medio de resoluciones de la Secretaría de Industria y disposiciones aduaneras. Estas modificaciones han incidido fuertemente sobre la actividad económica fueguina y su estructura productiva. Actualmente continúa ese proceso de revisión permanente, con un Gobierno Provincial que intenta tener mayor injerencia en las decisiones nacionales en esta materia.

El problema de investigación

La Ley de Promoción Industrial (19640) y su aplicación en el territorio de Ushuaia, Tierra del Fuego. Consecuencias económicas y cumplimiento de objetivos en el período 1980-2010.

Objetivo General

Analizar las consecuencias económicas y cumplimiento de los objetivos, derivados de la aplicación de la Ley 19.640 de Promoción Industrial en el territorio de Ushuaia, Tierra del Fuego, en el periodo 1980-2010.

Los objetivos específicos son:

- Describir la estructura económica, la evolución de las actividades productivas, comerciales y de servicios y los procesos demográficos que caracterizaron a la ciudad en el período bajo estudio.
- Describir los efectos de la Ley 19640 sobre el proceso de desarrollo local de la ciudad de Ushuaia en treinta años de aplicación, y sus impactos negativos sobre el tipo de desarrollo urbano generado en el territorio.
- Evaluar el comportamiento económico y demográfico a partir de la sanción de la ley , individualizando los factores con mas variación a partir de la aplicación de la misma:
 - a) Inversiones
 - b) Comercio Exterior
 - c) Surgimiento de empresas locales
 - d) Aumento de servicios

- Analizar los criterios de urbanización utilizados y la relación con su capacidad habitacional.
- Analizar la capacidad institucional local y las políticas de administración de suelo.

El Marco Teórico

Indice

- El Desarrollo Local Endógeno y su relación con el desarrollo urbano del territorio.
- Las políticas de promoción industrial y su relación con los modelos de desarrollo endógeno.
- La ley 19640: objetivos, características y contexto nacional de aplicación.
- Evolución de la estructura económica fueguina desde la fundación de la ciudad de Ushuaia hasta la Ley de Promoción Económica e Industrial.

El Desarrollo Local Endógeno y su relación con el desarrollo urbano del territorio.

América Latina construyó a lo largo de su historia neocolonial –hasta la crisis del 29-, Estados que solo pueden ser tipificados como débiles, o como superficiales. Si por estado se entiende la capacidad del poder central de operar sobre los sistemas de extracción y distribución de riquezas nacionales, nuestros estados han tenido tales características.

Un modo particular de política “keynesiana” se expresó en buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970-80. Separándose de la visión neoclásica de la economía que promovía una única estrategia económica para todos los países, a la vez que reformulando las corrientes keynesianas emergentes, se puso sobre la mesa la idea de que países centrales y periféricos, avanzados y en desarrollo, deberían seguir diferentes políticas de desarrollo. Según este nuevo enfoque, el estado debía asumir un rol central en el proceso de desarrollo económico y social.

Podría definirse en forma muy genérica al concepto de desarrollo local como al proceso de crecimiento económico y cambio estructural (entendido como flujo y no como stock) que se produce en un “territorio” como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades “tradicionales” a las “modernas” (sean nuevos productos o nuevas formas de organización productiva), de la utilización de economías externas y la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de dicho territorio. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar desarrollo endógeno¹ .

1 Transformaciones Globales, Institucionales y Políticas de Desarrollo Local, publicación de la editorial Homo Sapiens, Rosario

Conforme esta visión del desarrollo endógeno vinculado a la propia capacidad y acción de la comunidad local, el desarrollo resulta una propiedad emergente de un sistema territorial complejo¹, en el que interactúan el modelo de acumulación, la organización e interrelación entre los actores económicos, la generación y difusión del conocimiento y la innovación, así como el tipo de desarrollo urbano del territorio, para producir crecimiento económico a partir de la permanente innovación en las formas de aprovechar los recursos disponibles en el territorio, generando un aumento de bienestar de la comunidad local.

Para que la emergencia del desarrollo local endógeno tenga lugar, no sólo es necesario contar en el territorio con recursos estáticos (recursos naturales, geográficos, ambientales, etc), sino con recursos dinámicos propios de la comunidad local, que faciliten el aprovechamiento y desarrollo a partir de los primeros.

En este sentido, entre los recursos dinámicos más significativos pueden mencionarse el proceso de desarrollo urbano producido en la ciudad. En efecto, la “producción de ciudad”, es decir, la forma en que los actores públicos y privados “urbanizan” el territorio, genera externalidades que inciden fuertemente sobre la capacidad de inversión, innovación y desarrollo de los agentes económicos que operan en ese territorio.

Las ciudades son, en este sentido, el espacio del hábitat social donde se desarrolla la vida en comunidad, la satisfacción de necesidades, la generación de recursos, la cultura, el desarrollo y articulación de las actividades productivas, comerciales y de servicios, y, en resumen, donde tiene expresión el desarrollo social y económico. Esta particular condición de la ciudad como emplazamiento del desarrollo humano, exige y demanda, para su gestión, una aproximación y un análisis sistémicos que den como resultado una propuesta también sistémica, que se concrete en el aprovechamiento de las potencialidades de la vida en comunidad y la generación de externalidades positivas para el proceso de crecimiento económico y transformación social.

Desde esta perspectiva, los gobiernos e instituciones locales enfrentan el doble desafío de lograr una ciudad que, por una parte, sea capaz de competir en el mercado internacional y atraer inversiones, y por otra, ofrezca a todos sus habitantes las condiciones de vida y oportunidades implícitas en el “derecho a la ciudad”. Una política urbana acorde con estos desafíos deberá necesariamente ser capaz de combinar, en un solo esquema de gestión, los asuntos relacionados con la productividad de medio urbano, destinada a ofrecer mejores posibilidades a la economía de la ciudad, con una mayor inclusión social de sus habitantes. Una política así genera la necesidad de diseñar estrategias de articulación de los diferentes ámbitos de la gestión gubernamental para un manejo coherente de las políticas de fomento productivo, territoriales, urbanas, vecinales y habitacionales, y que asegure la coherencia de las instituciones que operan en los distintos niveles territoriales.

Desde la visión del desarrollo local endógeno como un proceso sistémico, sostenida en el presente trabajo, la estructuración de un “paisaje urbanizado” en la ciudad se asocia a la existencia de un vínculo entre desarrollo económico y desarrollo urbano de la ciudad. Este vínculo se basa en

¹ Boisier, S. 2002. ¿Y si el Desarrollo Fuera una Emergencia Sistémica?, en *Visión Heterodoxa y* ¹ Vazquez Barquero, A. 2001. *Desarrollo Endógeno y Globalización*, en Vázquez Barquero y Madoery Rupturista del Desarrollo Enmarcada en el Análisis de Sistemas. (Sin Publicar).

la calidad de la plataforma de infraestructuras y equipamientos urbanos que sostienen la inserción productiva, comercial y financiera de la ciudad, a partir de sus ventajas comparativas, en la economía global.

Estos territorios económicos y urbanos, como subsistemas abiertos, son considerados tanto desde la perspectiva de su totalidad como de sus partes, atendiendo especialmente a sus propiedades emergentes, es decir, aquellas que se desprenden de las características únicas y particulares y de la interacción entre los componentes del sistema.

Para atraer recursos y promover el desarrollo endógeno sustentable, cada ciudad debe construir su propia identidad. Es decir, fundar la propia estrategia sobre las potencialidades de que dispone a nivel local.

Tanto en las economías de urbanización como en las de localización, la concentración de población y actividades económicas incrementa la productividad, lo que es condición de competitividad. Sin embargo, el desarrollo de actividades económicas crecientemente especializadas, fundamentalmente servicios y redes de subcontrataciones y la conformación de encadenamientos de empresas en las ciudades requieren condiciones de desarrollo urbano diferentes, en función del grado de especialización económica y el perfil productivo de la ciudad. En efecto, una ciudad industrial requiere, para favorecer este entramado de empresas y servicios, la disponibilidad de parques industriales y tecnológicos, energía en red a bajo costo, adecuada logística de comunicaciones y una trama vial adecuada, etc. En cambio, una ciudad turística plantea otro tipo de requerimientos y desafíos urbanos para su desarrollo. En tal sentido, trabajos realizados por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), plantean como grandes desafíos para las ciudades latinoamericanas el desafío del espacio público, la competitividad y gestión de la urbanización y el desafío de la sustentabilidad urbano-ambiental.

En función de lo expuesto, puede concluirse que las ciudades turísticas se configuran como espacios urbanos con atractivos propios y únicos, que otorgan una suerte de “economía de atracción urbana” a las empresas de servicios turísticos allí radicadas. Así como las metrópolis generan economías de urbanización, por concentración de capacidades técnicas, logísticas y de producción de bienes y servicios, las ciudades turísticas generan economías de localización de servicios recreativos, gastronómicos, de hospedaje, culturales y turísticos. En este sentido, podría decirse que operan como sistemas territoriales complejos, donde aspectos como la fisonomía urbana, el paisaje, la calidad de los espacios públicos y del equipamiento comunitario, los hitos y emblemas urbanos, los circuitos de atracción turística, la oferta gastronómica, deportiva cultural y recreativa, las estrategias de conservación ambiental, la identidad arquitectónica, la seguridad urbana, la historia local y sus elementos urbanos constitutivos, son algunos de los elementos o subsistemas de este sistema territorial complejo del que el producto turístico “ciudad” aparece como propiedad emergente.

2- Las políticas de promoción industrial y su relación con los modelos de desarrollo endógeno.

Las perspectivas sobre políticas de desarrollo regional han cambiado considerablemente en los últimos treinta años. De acuerdo al análisis realizado al efecto por Helmsing¹ pueden distinguirse tres generaciones de perspectivas políticas de desarrollo regional. La primera surge en los años 50 y 60 bajo la perspectiva de la distribución de crecimiento económico. El gobierno nacional fue el actor central en las políticas de primera generación (políticas de desarrollo exógeno). Con sus políticas de regulación económica y a través de incentivos fiscales y financieros buscaba influir sobre la localización de las empresas. Las desigualdades regionales fueron el tema central en la teoría y la política de desarrollo regional.

En la República Argentina, entre mediados de la década del setenta a principios de los ochenta (Basualdo y Aspiazú, 1989), se desarrollaron tres grandes tipos de regímenes de promoción, diferenciados por su alcance geográfico, autoridad de aplicación e incentivos ofrecidos. En tal sentido, dichos autores se refieren a:

- El que regía en el ámbito nacional, basado en la ley 21608/77 y sus respectivos decretos reglamentarios, así como en las modificaciones introducidas por la ley 22876/83, cuya autoridad de aplicación era la Secretaría de Industria y Comercio Exterior.
- El correspondiente a las provincias de La Rioja (ley 22021/79), Catamarca y San Luis (ley 22702/82) y San Juan (ley 22973/83), cuyas autoridades de aplicación eran, hasta determinado monto de inversión, los gobiernos de las respectivas provincias.
- El que rige para las industrias radicadas en Tierra del Fuego (ley 19640/72), radicaciones que eran aprobadas caso por caso por el Gobernador del entonces Territorio Nacional (designado al efecto por el Presidente, como cualquiera de sus ministros), en acuerdo con la Secretaría de Industria de la Nación, régimen que claramente se inserta en una política de promoción de primera generación.

La segunda generación de políticas regionales de industrialización – al inicio de la década de los ochenta – tuvo como noción central aumentar las capacidades de desarrollo endógeno de una región, a través del aumento de la competitividad y la adopción de tecnología, con base en la movilización de sus recursos específicos y sus propias capacidades de innovación. Esta nueva concepción no prosperó en el caso particular de la Ley Nacional 19640, en atención a que la decisión sobre el tipo de productos y procesos productivos que podía realizarse, y sobre la eventual canalización del crédito fiscal generado por la ley en la promoción de otro tipo de actividades económicas vinculadas al potencial de desarrollo endógeno de la ciudad, o de externalidades que permitan mejorar su competitividad sistémica era resorte exclusivo del Gobierno Nacional, operando desde Buenos Aires, sin la participación efectiva de los actores locales y con un criterio limitado al control del costo fiscal del régimen.

Por este motivo, su única preocupación ha sido ir limitando los alcances de los beneficios fiscales, sin involucrarse en el proceso de desarrollo endógeno del territorio comprendido en la ley. En tanto, los niveles locales de gobierno -tanto provincial como municipales- actores más atentos a la necesidad de promover competitividad sistémica en el territorio, resultaban meros espectadores de la realidad de la promoción económica centralizada en el Gobierno Nacional.

¹ Helmsing, A. 1999. Teorías de Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera Generación, publicado por editorial EURE.

Una diferencia importante con las de primera generación, de acuerdo a Helmsing, es que el gobierno ya no está en el centro de la política. Más bien se enfatizan los roles de la cooperación entre firmas, de los gremios industriales, de los sindicatos de trabajadores y de gobierno para desarrollar en conjunto las habilidades y los recursos . La política pública sigue siendo importante, pero a un nivel diferente.

Hacia fines de los ochenta en Argentina, al comenzar a gravitar con renovada fuerza los postulados de la teoría neoclásica sobre movilidad territorial de los factores y sobre equilibrio interregional, tendió a aceptarse – especialmente en los ámbitos gubernamentales – que el libre juego de las fuerzas del mercado configuraba el camino más eficaz para mejorar la distribución de la producción, de la población y del bienestar en el territorio. Desde entonces, se abjuró de toda forma de discriminación a favor de determinados lugares o áreas, en el entendido de que ello significaría una inaceptable interferencia en el juego de las fuerzas del mercado, dejando la cuestión de la competitividad y ubicación de las empresas y factores de la producción prácticamente como una actividad privada, que dependía de las propias empresas y su capacidad de adaptación.

En este sentido, y en contraposición a esta tendencia histórica, resulta relevante considerar la visión de Berbejillo¹ respecto a las estrategias de desarrollo territorial en el marco del proceso de globalización. En efecto, este autor afirma que son las empresas las que compiten en los mercados globales, pero los factores que contribuyen a construir y renovar su competitividad están asociados a sus bases territoriales.

La ley 19640: objetivos, características y contexto nacional de aplicación.

Conforme el análisis efectuado de registros e informes no publicados de la entonces Dirección de Programación Económica del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, hacia mediados de los setenta los principales problemas de Tierra del Fuego eran:

Los problemas de Tierra del Fuego a mediados de los '70	
Lejanía de los centros de producción y consumo.	Escasa población.
Relaciones diplomáticas con Chile en conflicto latente.	Pocas actividades económicas, de carácter casi exclusivamente primario.

¹ Berbejillo, F. 1995. Nuevos Procesos y Estrategias de Desarrollo. Territorios en la Globalización. Revista Prisma Prisma, N°4. Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.

En 1972, se sancionó un régimen legal cuya instrumentación iba a desempeñar un rol decisivo en el desarrollo fueguino: la Ley 19640.

Las motivaciones del gobierno militar de esa época indudablemente estuvieron vinculadas, en buena medida, con la situación en que se encontraban por entonces las relaciones diplomáticas con Chile, y el objeto geopolítico de la norma fue contar con un mecanismo para aumentar en forma enérgica el escaso número de pobladores, a través de un proceso de migración interna de ciudadanos argentinos provenientes de otras regiones del país.

Con eje en el objetivo de aumentar la población argentina en la zona, la ley estableció un sistema de exenciones impositivas y franquicias arancelarias para las actividades desarrolladas en la Isla Grande (definida para ello como Área Aduanera Especial).

La Ley 19640 creó un régimen fiscal y aduanero para el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuyas características principales son:

- El régimen prevé tres áreas operativas perfectamente delimitadas: el área franca, el área aduanera especial y el territorio continental. La primera comprendía a todo el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, menos la Isla Grande de Tierra del Fuego, que pasó así a constituir el área aduanera especial. Por último, al resto del país se lo denominó Territorio Continental Nacional.
- El tráfico de mercaderías entre las distintas áreas involucradas del entonces Territorio Nacional, y de éstas con el resto del país, bajo un esquema de operaciones de importación o exportación (actividad, regulación, y control aduanero mediante), según corresponda. Así, desde Tierra del Fuego se “importaban” insumos y productos desde el exterior, y se “exportaban” productos al resto del territorio nacional.
- Amplia exención impositiva interior a todas las actividades y personas físicas o jurídicas dentro del territorio promocionado, tendiendo a elevar la capacidad adquisitiva de los habitantes y la rentabilidad de todas las actividades productivas, comerciales o de servicios dentro de la Isla.
- Eliminación de barreras arancelarias para la importación de productos a la Isla, destinados al consumo local (con topes y restricciones para su ingreso al Territorio Continental como bienes de consumo personal, por parte de personas físicas residentes o turistas).
- Eliminación de barreras arancelarias para la importación de insumos, y acreditación de origen “fueguino” de los productos terminados para las empresas radicadas, mediante la certificación del valor agregado local (lo que los convierte en productos de libre circulación en el territorio continental nacional). En este sentido, se exigía a las empresas que una alta proporción del valor agregado estuviera compuesta por salarios, puesto que debían acreditar un valor agregado local mínimo del 25% del valor de salida del producto terminado y un porcentaje de insumos importados no superior al 50% (desde el año 1989 se redujo al 35%), para productos que prácticamente no tenían componentes “locales” entre sus insumos. Esta situación es la que generó la radicación de actividades y modelos productivos trabajo intensivos, y disparó los niveles salariales muy por encima de la media nacional para la época.

Las ventajas arancelarias del régimen eran muy significativas, en el contexto de un país que mantenía una política proteccionista (con las características de una economía cerrada). En efecto, durante aquellos años las importaciones en Argentina estaban penalizadas por un esquema

que combinaba prohibiciones y aranceles muy altos, mientras que la Ley 19640 brindaba la posibilidad de importar productos a Tierra del Fuego sin el pago de arancel alguno. Sin embargo, el esquema proteccionista resguardaba a las industrias argentinas de la competencia externa, y por este motivo durante los primeros años de vigencia del régimen promocional no hubo empresas interesadas en radicarse en Tierra del Fuego. Así, durante esta etapa las ventajas sólo fueron aprovechadas por un incipiente sector comercial, que se dedicó a importar bienes de consumo con los beneficios del régimen promocional e incorporó como atractivo turístico fueguino una oferta de artículos que no se podían obtener en el resto del país, atractivo que no era suficiente para generar un flujo turístico significativo por las dificultades existentes en materia de transporte y comunicaciones.

Un cambio en la política económica nacional fue lo que, a comienzos de la década de 1980, impulsó la radicación de industrias. En efecto, el gobierno que había dado el golpe militar en 1976, llevó a cabo una apertura, levantando las prohibiciones y barreras arancelarias que operaban sobre las importaciones. Esto hizo que la industria argentina se viera expuesta a la competencia de artículos extranjeros, los que comenzaron a entrar en el mercado nacional con mejores precios. Debido a esta situación, muchas fábricas se vieron en trance de desaparecer. Fue el caso de la industria electrónica (especialmente, las fábricas de televisores, radios, grabadores y otros productos de audio) y también de la de electrodomésticos (lavarropas, etc). Para estas empresas, el régimen promocional de Tierra del Fuego se convirtió en la única posibilidad para subsistir: decidieron aprovechar las exenciones arancelarias para importar materias primas y transformarlas en productos terminados en Tierra del Fuego.

Evolución de la estructura económica fueguina desde la fundación de la ciudad de Ushuaia hasta la Ley de Promoción Económica e Industrial.

Conforme el relevamiento y análisis efectuado por las propias áreas técnicas de la entonces Gobernación del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, desde 1880 hasta aproximadamente 1960, la ganadería ovina constituyó la principal actividad económica de Tierra del Fuego¹, asentada principalmente en la zona de la estepa magallánica, región centro y norte de la Isla Grande de Tierra del Fuego.

En la década de los sesenta, al compás de la política energética impulsada por el Gobierno Nacional de Arturo Frondizi, se inició en el extremo norte de la isla la explotación de petróleo y gas, con la participación de empresas privadas de origen norteamericano. Esto originó una cierta expansión de producto bruto generado en la provincia, aunque su participación en el PBI del país era extremadamente baja.

¹ Mastroscello, M. 1988. Anuario Estadístico, publicación de la Dirección General de Programación y Desarrollo Económico de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur

Hacia fines de esa década y comienzos de la siguiente se llevó a cabo un proceso de inversión pública, con recursos asignados por el presupuesto nacional, dado que el reducido tamaño relativo de la economía fueguina no generaba ingresos impositivos suficientes a la reducida administración pública local. Fue así que se ejecutaron algunas obras básicas que estaba reclamando el entonces Territorio Nacional para disponer de cierta infraestructura, necesaria para mejorar la calidad de vida de su escasa población como para servir de basamento a la actividad económica. Los edificios de los hospitales de Ushuaia y Río Grande, la primera modificación del puerto de la ciudad de Ushuaia, las mejoras en la ruta Nacional N°3, así como la construcción de infraestructura hotelera en las dos localidades mencionadas y en la zona rural, entre otras cosas, datan de este período.

De todos modos, era evidente que la particular situación geográfica de Tierra del Fuego, sumada a las precarias comunicaciones y al escaso dinamismo de sus actividades productivas, difícilmente iba a generar un proceso de desarrollo y diversificación de su estructura sin el apoyo del gobierno central. En efecto, la situación de la isla a principios de la década del 70 se caracterizaba por la lejanía de los centros de producción y consumo, el alto grado de primarización de la economía y la escasa población – 13.400 habitantes según el censo de 1970 –, con alta proporción de extranjeros (sobre todo chilenos).

DISEÑO METODOLÓGICO

Tipo de investigación

- Según la profundidad

Descriptiva: Su preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada. Por ejemplo la descripción del crecimiento demográfico, económico e institucional de la Provincia de Tierra del Fuego en el periodo bajo estudio.

Explicativa: Son aquéllos trabajos donde nuestra preocupación se centra en determinar los orígenes o las causas de un determinado conjunto de fenómenos, donde el objetivo es conocer por qué suceden ciertos hechos, a través de la delimitación de las relaciones causales existentes o, al menos, de las condiciones en que ellos se producen. Este es el tipo de investigación que más profundiza nuestro conocimiento de la realidad, porque nos explica la razón, el por qué de las cosas.

Por eso se considera que el análisis que se genera en esta tesis encuadra en este tipo de investigación, dado que se analizarán los efectos que la aplicación de la ley en cuestión ha provocado sobre la provincia de Tierra del Fuego.

- Según el tiempo:

Asincrónica: analiza el período comprendido entre el año 1980 y el 2000.

- Según el Enfoque:

Micro: estudia el comportamiento de unidades económicas individuales, como en el siguiente caso que encontramos bajo análisis a la provincia de Tierra del Fuego.

- Según la fuente:

Secundaria: debido a que para la investigación se utilizan datos de primera mano como son los libros, artículos de publicaciones periódicas, documentos oficiales, etc.

Delimitación en tiempo y espacio: El trabajo se limita geográficamente a la ciudad de Ushuaia, y analiza el período comprendido entre el año 1980 y el 2000. Ya que las décadas del ochenta y del noventa constituyen el período de la historia del desarrollo económico y poblacional de Tierra del Fuego más directamente influidos por el régimen de promoción industrial objeto del presente trabajo. Por un lado, ya que, pese a estar vigente desde principios de los setenta, recién hacia 1980 se produjeron las primeras radicaciones industriales en la ciudad por aplicación de la ley de promoción económica. Por otro lado, porque a comienzos del 2000 comenzó a visualizarse el inicio de una etapa de transición, coincidente con la formulación del Plan Estratégico Ushuaia, hacia un modelo de desarrollo económico más vinculado con el turismo y las potencialidades locales. Este proceso de reconversión económica se vio potenciado por la crisis industrial y del sector público, la devaluación de la moneda y la propia percepción de los actores sociales y económicos locales.

UNIVERSO DE ESTUDIO

1. información cuantitativa de carácter económico y demográfico producida por la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego relacionados a la evolución de la actividad económica y de la población local en el período bajo estudio
2. documentos producidos durante la formulación del Plan Estratégico Ushuaia, relativos a cuestiones demográficas, sociales, económicas y urbanísticas de la ciudad
3. información relativa al proceso de desarrollo urbano durante los últimos años, producida por las áreas de catastro, planeamiento urbano y vivienda, tanto del Gobierno de la Provincia como de la Municipalidad de Ushuaia.

UNIDAD DE ANALISIS

- Anuarios de carácter económico y demográfico producidos por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego relacionados a la evolución de la actividad económica y de la población local en el periodo bajo estudio.
- Anuarios producidos por el Plan Estratégico Ushuaia relativos a cuestiones demográficas, sociales, económicas y urbanísticas de la ciudad.
- Documentos relativos al proceso de desarrollo urbano durante los últimos años, producida por el área de catastro, planeamiento urbano y vivienda tanto del Gobierno de la Provincia como de la municipalidad de Ushuaia.

MUESTRA Y TÉCNICA DE MUESTREO

Los documentos sobre los cuales se basa el estudio son en su mayoría resúmenes anuales de la información producida por cada uno de los factores significativos para esta investigación. Es decir, crecimiento demográfico, PBI anual, planificación y crecimiento urbano, aspectos sociales, entre otros, son sobre todo numéricos y serán plasmados a lo largo de este trabajo. Por lo cual se tiene pensado obtener información de la mayoría de ellos.

Hipótesis de trabajo

La Ley Nacional 19640 de promoción industrial y económica de la Isla Grande de Tierra del Fuego produjo en Ushuaia un proceso de desarrollo económico local, por la vía de la instalación de nuevas actividades productivas, crecimiento demográfico, mayor densidad institucional y generación de producto bruto geográfico, pero provocó una disminución de su potencial de desarrollo endógeno a partir del turismo como motor principal.

VARIABLES

Variable dependiente:

- Economía
- Demografía
- Densidad Institucional
- Producto Bruto

Variable independiente:

- Ley 19.640

Indicadores

De la economía:

- Niveles de importaciones y exportaciones.
- Producto Bruto Industrial.
- Producto Bruto Provincial.
- Nivel de empleo.

De la demografía:

- Censos.

Del nivel Institucional:

- Empresas radicadas a la provincia.
- Desarrollo local.
- Red de servicios implementada.

Plan de Análisis

Para la realización del trabajo se adoptan las siguientes estrategias y técnicas de recolección de información:

- Relevamiento y análisis de información cuantitativa de carácter económico y demográfico producida por la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego relacionados a la evolución de la actividad económica y de la población local en el período bajo estudio.
- Relevamiento y análisis de documentos producidos durante la formulación del Plan Estratégico Ushuaia, relativos a cuestiones demográficas, sociales, económicas y urbanísticas de la ciudad
 - Relevamiento y análisis de información relativa al proceso de desarrollo urbano durante los últimos años, producida por las áreas de catastro, planeamiento urbano y vivienda, tanto del Gobierno de la Provincia como de la Municipalidad de Ushuaia. En este mismo sentido, se evaluará la información recopilada y elaborada durante la formulación del Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad. Este programa fue priorizado en el Plan Estratégico Ushuaia y su formulación constituye uno de los primeros productos emergentes del mismo. Fue implementado por la Municipalidad de Ushuaia, en coordinación con las áreas técnicas competentes del

Gobierno de la provincia, Instituto Provincial de Vivienda, Organismos y empresas responsables de la prestación de servicios básicos, universidades, centros de investigación científica, consejos profesionales competentes en materia de planeamiento urbano y organizaciones civiles vinculadas a la protección ambiental.

Elaboración de los instrumentos

- Descripción del modelo económico productivo y la evolución de la población que caracterizó a la ciudad en el período bajo estudio, a partir de la información estadística disponible.
- Descripción del proceso de desarrollo territorial observado en la ciudad en el período bajo estudio, en relación con el soporte natural disponible para la urbanización.
- Enunciación de los criterios o lineamientos directrices que la gestión de un modelo de desarrollo territorial proyectado para Ushuaia debió haber tenido, para el mismo período, teniendo en cuenta al desarrollo urbano del territorio como uno de los elementos centrales del proceso.

Instrumentos de relevamiento

- **Análisis de la Situación:** a fin de recolectar la información pertinente para llevar adelante un análisis de los factores específicos sobre la naturaleza del problema se recurrirá en primera instancia a la consulta y reconstrucción de la información a partir de archivos públicos y de documentos oficiales para extraer los datos considerados necesarios.

Las bases de datos disponibles en internet de temas relacionados con lo: cartográfico, poblacionales; económico, político, fiscal etc.

A modo de ejemplo:

Una tabla como la siguiente, que recolecte información por periodos será utilizada para tener una imagen global del crecimiento económico por sectores en Tierra del Fuego.

Gran División	Actividad
1. Agropecuario, Silvicultura, Caza y Pesca	
	Ganadería Ovina y Bovina
	Silvicultura
	Pesca
2. Explotación de Canteras y Minas	
	Petróleo

	Gas
	Servicios Petroleros
3. Industria Manufacturera	
	Textiles, p.vestir, etc.
	Fab. Productos químicos
	Fab.Prod.Met., Maquinaria y equipo
	Resto Ind. Manufacturera
4. Electricidad, Gas y Agua	
	Electricidad
	Prod. y Distribución de Gas
	Agua y Serv. Sanitarios
5. Construcción	
	Construcción Privada
	Construcción Pública
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	
	Comercio Mayorista y Minorista
	Restaurantes y Hoteles
7. Transporte, Almac. y Comunicaciones	
	Transp. Aéreo, Terrestre y Marítimo
	Alm. y comunicaciones
8. Finanzas y Act. Inmobiliarias	
	Est. financ., seguros y bs.inmuebles
9. Serv. Sociales, Comunes y Personales	
	Administración Pública Pcial.

	Administración Pública Nacional
	Otros Servicios Personales
TOTAL	

A fin de conocer el comportamiento global de la economía Fueguina en un periodo de tiempo determinado, se utilizaría un cuadro como el arriba expuesto para completar, con información obtenida de la Dirección de Estadística de la Provincia.

Producción de Petróleo y Gas		
Años	Petróleo	Gas

Con el fin de obtener un panorama acerca del crecimiento demográfico, se “atacaría” la información producida por el INDEC, con un cuadro como el abajo mostrado, y apoyado con información cartográfica producida por el sector de Catastro de la provincia de Tierra del Fuego.

<u>AÑOS</u>	<u>Habitantes</u>	<u>Hectareas</u>
<u>1980</u>		
<u>1990</u>		

Capítulo I:

“La economía y la población en el área de estudio, a partir de la Ley Nacional 19640 de promoción industrial”.

5. Breve descripción geográfica del área de estudio.
6. La economía fueguina de los ochenta.
7. La economía fueguina de los noventa.
8. La estructura económica fueguina en el período bajo estudio.
9. Economía y población.

1. Breve introducción geográfica al área de estudio.

Uno de los rasgos que caracterizan de manera distintiva a la Tierra del Fuego es su situación geográfica, en el extremo sur del continente americano. Resulta una interesante la siguiente introducción :

“La Tierra del Fuego es un archipiélago situado aproximadamente entre los paralelos sureños 52° y 56°, encuadrado por los meridianos occidentales 63° y 75°. Una multitud de islas grandes, medianas y pequeñas, islotes e isleos, se apiñan en torno a una tierra mayor o isla principal, cuya figura puede simplificarse como un triángulo casi equilátero, que posee una base como de 250 millas que mira al sur, y se extiende desde el paso del Brecknock hasta el estrecho de Le Maire. La altura triangular se puede medir desde el cabo San Pío hasta el paralelo de Punta Anegada, y asciende a unas 150 millas. Este núcleo fue el primero que vieron los europeos, y en el curso de la historia fue registrado con los nombres de “tierra de los fuegos, tierra de los humos, tierras al sur o al mediodía del estrecho de Magallanes, tierra de Hauricio, de Jativa o tierras sureñas del rey Carlos”, etcétera, según las vivencias o impresiones de los descubridores. Finalmente, conservo, tal vez sin recordar el origen, el apodo que le dieron los indígenas alacalufes (Isla Grande) o el magallánico elaborado de la Tierra del Fuego por antonomasia”.

Actualmente, la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur comprende tres ámbitos territoriales diferenciados: el sector oriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego e islas adyacentes; las Islas Argentinas del Atlántico Sur; y la Antártida Argentina, incluyendo los archipiélagos de las Orcadas del Sur y las Shetland del Sur. La superficie total es de 1.002.445 km².

La Isla Grande, principal de la Provincia, limita al Norte con el Estrecho de Magallanes, al Sur con el Canal Beagle y al Este con el Mar Argentino, en tanto que el límite Oeste de la porción argentina de la isla es el meridiano de 68° 36'. En ella se ubican los municipios de Ushuaia (la capital) y de Río Grande y la comuna de Tolhuin, y se localiza la mayoría de la población, que asciende en total a casi ciento treinta mil habitantes, de los cuales casi la mitad está radicada en la ciudad de Ushuaia.

2. La Economía fueguina de los ochenta.

La Argentina de los años setenta tenía una economía cerrada. Se había cerrado cuando la Gran Depresión de 1930 hizo entrar en crisis a su modelo agroexportador, basado en la venta al exterior de productos primarios (mayoritariamente, a Gran Bretaña) y en la importación de manufacturas. Idéntica actitud tuvieron muchas otras naciones occidentales, tratando de evitar el “contagio” de la enfermedad que asolaba a las economías capitalistas, con lo cual el comercio mundial se contrajo de manera brusca.

Las nuevas condiciones indujeron al país a tratar de sustituir las importaciones fabriles por producción local, lo cual resultó el justificativo de una política proteccionista, orientada a resguardar a la incipiente industria argentina de la competencia externa. Fue una postura generalizada en muchos países a partir del colapso de Wall Street, aunque luego de la Segunda Guerra Mundial el comercio internación al fue creciendo paulatinamente, al compás de políticas liberalizadoras. Pero en el caso argentino, el cierre al intercambio con el resto del mundo fue drástico, ya que no solamente se aplicó una política de aranceles a la importación muy altos, sino que se llegó hasta las prohibiciones lisas y llanas para importar determinados artículos. Así fue que comenzó la etapa conocida como ISI, sigla de *Industrialización Sustitutiva de Importaciones*, en cuya primera fase se desarrollaron las industrias livianas

(alimentos, bebidas, textiles, etc.); ello fue posible por tratarse de ramas que no requerían inversiones muy grandes y porque el país disponía de las materias primas necesarias, aunque es necesario reconocer que crecieron con un cierto grado de ineficiencia debido a la falta de competencia determinada por el acceso a un mercado interno cautivo.

Cuando la industrialización buscó abarcar ramas más complejas, como las químicas, petroquímicas, siderúrgicas, de maquinarias y vehículos, etc. se encontró con que carecía de los grandes capitales necesarios para ello, por lo que se tomó la decisión estratégica de asignar al Estado un rol sumamente activo. El esquema funcionó con escasas interrupciones hasta mediados de los años setenta, pero más tarde los recurrentes desequilibrios fiscales lo condicionaron fuertemente; luego, a comienzos de los ochenta, el péndulo de la política económica se volcó hacia el otro extremo, volviendo a abrir la economía a la competencia externa.¹

Fue en ese contexto que la ley 19.640 estableció, en 1972, un sistema de exenciones tributarias para las actividades llevadas a cabo dentro de la denominada Área Aduanera Especial, que es la porción argentina de la Isla Grande de Tierra del Fuego. En ella no se pagan impuestos nacionales, ni se tributan aranceles por la importación de bienes. Estos atributos fueron los estímulos para la radicación de industrias, ya que permitieron la elaboración de artículos en Tierra del Fuego a partir de materias primas importadas, y también posibilitaron la “exportación” de esos productos al territorio continental nacional sin que su primera venta fuera gravada por el IVA. Por otra parte, las ventas realizadas desde el territorio continental nacional a la isla se asimilaban a las exportaciones al extranjero, con el requisito de cumplir con la normativa aduanera, y por lo tanto se beneficiaban con las exenciones y reintegros del régimen general establecido para esas operaciones.

Sin embargo, el sistema no tuvo el efecto deseado durante casi toda su primera década de existencia, en que se registraron sólo unas pocas radicaciones industriales. Recién empezó a haber movimientos significativos de empresas a comienzos de los ochenta, cuando —como se señaló anteriormente— el gobierno nacional instrumentó una política de apertura de la economía casi “salvaje”. El país pasó de un proteccionismo férreo a una desprotección prácticamente total que derivó en una grave crisis de muchas ramas industriales, que no estaban preparadas para resistir la competencia extranjera.

Una de esas ramas fue la electrónica, asentada en el llamado cordón industrial del Gran Buenos Aires. Eran empresas con una larga tradición en el país, productoras de radios y otros aparatos eléctricos, que de buenas a primeras se encontraron con una avalancha de artículos importados con cuyos precios no podían competir. En ese marco, la ley de promoción industrial de Tierra del Fuego comenzó a ser una herramienta ideal para la continuidad de estas empresas.

Hacia 1981 comenzó el gran flujo de radicaciones fabriles en la isla, muchas de ellas en Ushuaia. Como resultado de este proceso de radicación industrial, tanto la Isla Grande de Tierra del Fuego como la propia ciudad de Ushuaia sufrieron un proceso de rápido poblamiento a partir de fines de la década del setenta

¹ Ferrucci, R. 1990. Política Económica Argentina Contemporánea, publicado por editorial Macchi.

A partir de los ochenta, junto con las empresas vinieron a Ushuaia los trabajadores que ellas necesitaban, ya que la población radicada con anterioridad no era suficiente para responder a esa fenomenal demanda de fuerza de trabajo, sobre todo considerando la estructura demográfica y ocupacional de dicha población local.

En este sentido, y considerando la retribución a los *factores productivos en su concepción más ortodoxa y clásica* (tierra, capital, trabajo), la exigencia de la Ley de Promoción de incorporar por lo menos un 50% de valor agregado a la producción fueguina para acreditar origen nacional y la limitación de un territorio que sólo podía ofrecer como valor agregado local al costo de la mano de obra empleada en los procesos de fabricación, sobredimensionaron la oferta de empleo industrial y los niveles de remuneración per cápita de los operarios.

De esta manera, el sistema de promoción industrial funcionó como un *mecanismo de redistribución funcional del ingreso*, a favor de los trabajadores. Este es el motivo por el cual se trasladó tanta gente a trabajar en las plantas de Tierra del Fuego, y también la explicación de por qué los salarios que percibían esos trabajadores eran más altos que los que pagaba la industria en el resto del país.

Tal como se refería al principio, la coyuntura de comienzos de la década de 1980 posibilitó la radicación de empresas dedicadas a la transformación de materia prima importada. Fue a raíz de ello que llegaron firmas productoras de aparatos electrónicos y electrodomésticos, junto con empresas textiles, plásticas, etc., que con su instalación modificaron substancialmente el esquema económico de la región e impulsaron un vigoroso crecimiento. La inversión en este sector aumentó la demanda de mano de obra y operó atrayendo un nuevo flujo migratorio proveniente de todas las regiones del país. Asimismo, el efecto multiplicador de la inversión industrial favoreció una expansión del sector comercial, el transporte y las comunicaciones, así como de los servicios en general.

Así, entre 1980 y 1986, los establecimientos industriales radicados en Tierra del Fuego se incrementaron en casi un 50%, proporción que se dio tanto en la ciudad de Río Grande como en Ushuaia. En el mismo período, la ocupación industrial directa pasó de algo más de mil personas a casi siete mil en toda la provincia. En la ciudad de Ushuaia, se pasaron de quinientos a casi tres mil empleos industriales.¹

Analizando la evolución de la producción industrial y el saldo entre exportaciones e importaciones en miles de dólares, a partir del análisis de los despachos aduaneros registrados en la Dirección Nacional de Aduanas, los resultados son más que elocuentes. Durante la primera mitad de la década del ochenta, el número de productos industriales electrónicos (incluye televisores, autoradios, acondicionadores de aire, centros musicales, calefactores, radios, calculadoras y electrodomésticos) exportados desde la Tierra del Fuego pasó de 410.000 aparatos a 2.110.000 (de los cuales un 25 % correspondió a la producción de Ushuaia). Para el mismo período, el saldo exportaciones-importaciones desde y hacia Tierra del Fuego pasaron, en miles de dólares, de 40.000 a casi 85.000.

Con el advenimiento de la democracia en 1983, el país volvió a un esquema proteccionista, de manera que las industrias radicadas en Tierra del Fuego, que hasta ese momento habían encontrado en el régimen promocional un refugio para protegerse de la competencia extranjera, tuvieron acceso otra vez

¹ Mastroscello, M. 1988. Anuario Estadístico, publicación de la Dirección General de Programación y Desarrollo Económico de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur.

a un *mercado cautivo* (protegido), al que pudieron vender sus productos a pesar de que todavía tenían precios internacionalmente muy altos. Los consumidores del mercado interno argentino fueron, entonces, los que posibilitaron esa redistribución del ingreso. En este sentido, desde una óptica liberal ortodoxa, se podría decir que esos consumidores fueron los que financiaron la *ineficiencia* de la industria fueguina en esa etapa. Los partidarios de la promoción industrial, en cambio, dirían que el país hizo un esfuerzo para poblar una región casi deshabitada, desbaratando por esa vía una hipótesis de conflicto externo y sosteniendo con relativo éxito un conjunto de actividades productivas que de no haber existido este sistema, muy probablemente hubieran desaparecido del mapa económico nacional, incrementando el desempleo.

El rápido crecimiento poblacional de los ochenta, incrementó notablemente la demanda de bienes y servicios públicos (salud, educación, construcción de viviendas, apertura de calles e instalación de servicios urbanos, etc).

A título de ejemplo, desde el año 1980 a 1987, conforme datos suministrados por la Municipalidad de Ushuaia, los metros cuadrados construidos por año en la ciudad, entre edificación nueva y ampliación, pasaron de 7.700 a casi 36.000. Para el mismo período, se pasaron de 120 viviendas construidas por año a casi 1000.

También considerando la primera mitad de la década del ochenta, y a partir de información suministrada por el Ministerio de Educación de la Provincia, los alumnos matriculados anualmente en los distintos niveles de la educación pasaron de menos de dos mil a casi cinco mil.

Estas situaciones generaron un crecimiento del sector público y una rápida evolución de las instituciones del entonces Territorio Nacional (área gobernada directamente por un delegado designado por el Presidente de la Nación). Este crecimiento es el que, finalmente, determinó la creación de la Provincia de Tierra del Fuego, con todas las facultades, competencias, autonomía e instituciones del resto de las provincias argentinas.

El Estado Nacional, que invitaba al poblamiento de Tierra del Fuego a principios de los ochenta, acompañó en un primer momento ese proceso creando las estructuras de servicio necesarias en salud, educación, seguridad y vivienda para atender la demanda creciente. Pero la continua descentralización de los servicios de la Nación a la reciente Provincia, y el sostenimiento de la demanda social de atención desde el estado desbordó en muchos aspectos la capacidad de éste para encauzar y regular ordenadamente el crecimiento poblacional.

3. La economía fueguina de los noventa.

A fines de la década del ochenta, cuando este proceso social, demográfico y político se encontraba en pleno auge, comenzaron a producirse profundos cambios en los mercados y reglas de juego que enfrentaban estas empresas, como resultado del contexto económico mundial y las nuevas políticas y paradigmas nacionales dictados en su consecuencia.

En efecto, así como los ochenta fueron años de proteccionismo industrial, algunos años más tarde el péndulo de la política económica volvió a moverse hacia el extremo opuesto, y nuevamente se hizo una apertura indiscriminada de la economía, acompañando el plan de convertibilidad de principios de

los noventa. Esa nueva orientación duraría una década, por lo que la industria fueguina tuvo necesariamente que adecuarse.

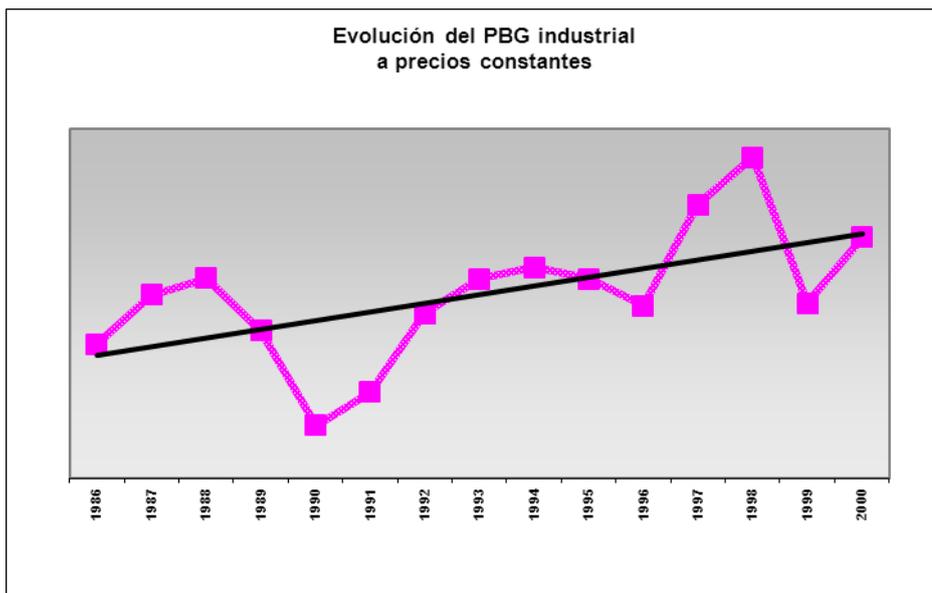
También lo hizo la reglamentación del régimen promocional al modificarse el mecanismo de acreditación del origen fueguino de los productos terminados, pasando del criterio del valor agregado al análisis del proceso productivo. De esta manera, se sustituyó el mecanismo de comprobar el valor agregado local mediante los balances financieros de las empresas por el de definición y control de los procesos productivos en las propias plantas de producción. En esta etapa, lo que se fiscalizaba es que hubiera una verdadera transformación de insumos en productos, con independencia de la cantidad de operarios necesarios a tal fin o del nivel de remuneración de cada uno.

Esa transición fue muy dura y costosa en términos de empleo y niveles de ingreso para la población local. Hacia 1986, se habían producido más de 100 radicaciones industriales en toda la Provincia, ocupando unas 3000 personas en forma directa en la ciudad y unas 4000 en forma indirecta. La realidad, hacia fines del período bajo estudio, muestra sólo 48 fábricas en actividad en toda la Provincia y una ocupación de mano de obra que no superaba los 1200 puestos directos en Ushuaia y unos 2000 indirectos.

En este nuevo marco de referencia, donde fueron rápidamente disminuidos muchos de los beneficios de la ley y reemplazados los conceptos de geopolítica y desarrollo regional por la plena vigencia de las leyes del mercado, el sector industrial buscó, con la incorporación de nueva tecnología y la automatización de procesos, la reducción de sus costos y el sostenimiento de su competitividad. Las industrias tuvieron que disminuir sus dotaciones de personal, aunque como contrapartida ello les permitió, como sector, colocar sus productos en el mercado nacional (ahora, desprotegido) a precios competitivos con los de los artículos importados.

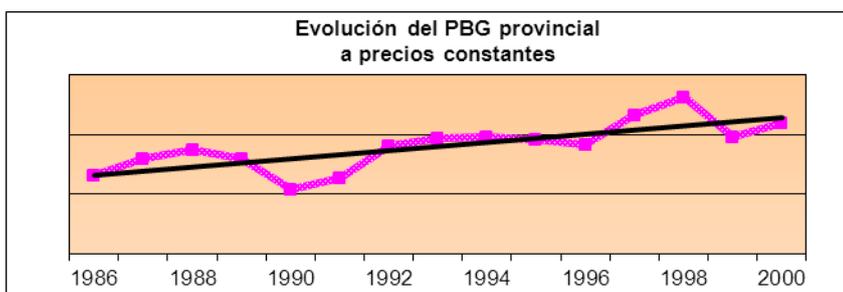
Por otra parte, y especialmente en la primera mitad de la década, el postergado consumo del mercado interno argentino se expandió de manera espectacular, lo cual constituyó el motor que movilizó a la industria fueguina en esos años. Los televisores, videocaseteras, radiograbadores, microondas y otros electrodomésticos empezaron a venderse a crédito (una modalidad que había desaparecido con la hiperinflación de fines de los ochenta), y la actividad se recuperó.

Así que la industria, aunque con varios traspies, consiguió sostener su funcionamiento y una tendencia que, como se ve en el gráfico del Producto Bruto industrial, fue creciente hasta el finales del 2000.



, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Por otra parte, el Producto Bruto provincial mantuvo prácticamente la misma tendencia que el producto fabril. Puede observarse una correlación muy fuerte entre uno y otro indicador, mostrando una *elasticidad-producto* de la industria muy alta.



DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Sin embargo, la estrategia empresarial de innovación tecnológica implementada a partir de principios de los noventa, frenó abruptamente el crecimiento de la oferta de empleo industrial (que había sido el motor y atractivo de la explosión demográfica), en el medio de un proceso de fuerte incremento poblacional, promovido por la expectativa generada en el resto del país respecto a que Tierra del Fuego ofrecía empleo bien remunerado.

En pleno auge del sector industrial y del proceso de poblamiento de Tierra del Fuego emergente, fue el estado el responsable de satisfacer la creciente demanda de bienes y servicios públicos, redimensionándose e institucionalizándose al efecto, adquiriendo plena autonomía al producirse la provincialización.

4. La estructura económica fueguina en el período bajo estudio.

Conforme datos registrados en la Dirección General de Programación y Desarrollo Económico del entonces Territorio Nacional, la estructura económica de Tierra del Fuego medida a través del PBG, tenía en el año 1980, a los precios constantes de ese año, la siguiente composición:

Sector Primario	40,23%
Sector Secundario	24,71%
Sector Terciario	35 %

Hacia el año 1984, el sector secundario aportaba más del 50%, llegando al 66% en 1988.

Hacia fines del período bajo estudio, en el año 2000, y a los precios constantes de ese año, la estructura económica fueguina tenía la siguiente composición:

Sector Primario	26,5%
Sector Secundario	37,9%
Sector Terciario	35,6%

Si se analiza a mayor nivel de desagregación el producto bruto sectorial de ese año, se advierte que tres actividades resultaron preponderantes:

- la *Explotación de Petróleo y Gas*, que aportó el 31,9% del PBG total
- la *Industria Manufacturera*, con una participación de 18,5%
- la *Actividad Gubernamental*, cuyo “peso” fue de 20,2%

La suma de ellas explica prácticamente las tres cuartas partes del Producto Bruto Geográfico de la

provincia de ese año. También fueron importantes -aunque en menor medida- la pesca, el comercio y el transporte. Sin embargo, si el análisis se extiende retrospectivamente, aparecen diferencias en la importancia relativa de las tres actividades mencionadas en primer lugar, las que —no obstante— en conjunto han mantenido su preeminencia sobre el resto. Las causas de dichos cambios son diferentes, aunque todas tuvieron como denominador común decisiones políticas tomadas en el nivel nacional de gobierno.

La primer modificación en la tradicional estructura económica fue resultado del *boom* petrolero estimulado por el gobierno central a fines de la década de los cincuenta, lo cual determinó que esa actividad llegara a representar (en 1980) el 43% del total del PBG provincial.

Más tarde, Tierra del Fuego fue objeto de medidas nacionales de promoción instrumentadas mediante la ley N° 19.640 (dictada en 1972 y ratificada dos años más tarde por el Congreso Nacional), las cuales maduraron hacia mediados de la década de los ochenta y provocaron un fenómeno industrializador; de tal modo, la actividad fabril sustituyó a la petrolera como principal aportante a la composición final del Producto, alcanzando su pico en 1988 con un notable 63% de la riqueza total generada.

En cuanto a las actividades gubernamentales, es necesario considerar que comprenden no sólo los diversos servicios prestados por el Estado, sino también la obra pública, en gran medida financiada con recursos nacionales. En particular, el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) aportó ingentes recursos para la construcción de unidades habitacionales y equipamiento comunitario, procurando atender la demanda derivada del crecimiento demográfico.

La alta incidencia de esta rama, entonces, debe interpretarse como resultado de la necesidad de satisfacer demandas esenciales de la sociedad, incluyendo la construcción de infraestructura comunitaria básica y la prestación de servicios educativos, de salud, seguridad, etc. Todo ello, en un contexto de intensa presión determinado por el formidable ritmo de expansión poblacional y de las actividades productivas, consecuencia del régimen promocional. Asimismo, y durante los años 90, el estado debió dar respuesta a demandas de empleo crecientes, en un momento histórico de retracción de la oferta de empleo industrial.

El PBG de Tierra del Fuego alcanzó en 2000 un valor de \$ 1.264,8 millones a precios corrientes de ese mismo año. De dicho total, \$ 403,8 millones fue el *valor agregado* por la actividad petrolera; \$ 233,4 millones correspondió a la actividad industrial y \$ 255,3 millones a los servicios del gobierno.

5. Economía y población.

Tierra del Fuego experimentó en la década de los años ochenta una importante transformación de su estructura económica y social, como consecuencia de la modificación de su esquema productivo tradicional orientado predominantemente a las actividades agropecuarias y extractivas. La causa de ello fue el desenvolvimiento de un sector industrial instalado merced al estímulo

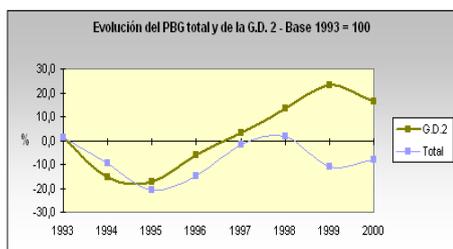
de mecanismos fiscales de promoción, dedicado mayoritariamente a la manufactura de materias primas extrarregionales. Esto tuvo su correlato en una fuerte expansión demográfica que fue la mayor del país en los últimos veinte años, ya que pasó de tener 13.400 habitantes en 1970 a 27.000 diez años más tarde, 70.000 en 1991 y algo más de 101.000 en 2001 y 126.000 en 2011.

La situación fue la de una verdadera espiral demográfica, pues a la inmigración de técnicos y operarios para las fábricas que se radicaban, le siguió una corriente de médicos, contadores, arquitectos, abogados y maestros, junto con obreros para la construcción, para talleres de reparaciones, etc. A su vez, la necesidad de responder a la demanda inducida de infraestructura (viviendas, escuelas, centros asistenciales, seguridad, etc.) fue retroalimentando el proceso.

Más del 98% de la población reside en las ciudades. Los principales aglomerados urbanos son Ushuaia, la capital situada a orillas del Canal Beagle que tiene 56.825 habitantes, y Río Grande 69.175 hab., levantada junto a la desembocadura del río homónimo en el océano Atlántico. La tercera localidad urbana es Tolhuin, ubicada a 3 km. de la cabecera del Lago Fagnano en el centro de la Isla Grande, que cuenta con una población de 1.272 personas.

El crecimiento demográfico trajo también modificaciones estructurales. Mientras que a fines del siglo pasado y comienzos del presente, la composición de la población por sexo reflejaba las características de una "tierra de frontera", en la actualidad el porcentaje de varones ha descendido hasta guarismos propios de una configuración más equilibrada. Además, la inmigración —proveniente prácticamente de todas las regiones del país— aumentó la proporción de argentinos, que pasó del 58% en 1970 a casi el 89% treinta años después. Otra característica importante, en directa correlación con la potencialidad productiva de la provincia, es la ancha base de la pirámide poblacional: el grupo de edad entre 0 y 14 años representa el 33.8 % del total, y el que comprende desde los 15 hasta los 34 años constituye el 32.5 %.

En el siguiente gráfico se observa que —considerando sobre todo la segunda mitad de la década de los noventa— la *performance* de la economía provincial debe calificarse de poco satisfactoria, en función de la población a la que debe dar sustento. De hecho, en el año 2000 —y pese a crecer respecto de 1999— el indicador alcanzó un valor inferior al correspondiente a 1993. Sólo en 1998 se registra un crecimiento muy pequeño con respecto a aquél año.



DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA,

El análisis debe inscribirse, una vez más, en el contexto de sostenido crecimiento demográfico que —aún sin el explosivo ritmo de la primera mitad de los años noventa— todavía sigue caracterizando a la

provincia. Desde este enfoque, se observa que incluso durante la etapa de cierta recuperación (entre 1996 y 1998), el producto creció a un ritmo inferior al de la población, lo que explica una parte importante de los problemas de ocupación de la fuerza de trabajo que muestran otros indicadores.

La brecha originada por la divergencia entre ambos indicadores grafica un hecho preocupante, como es que en los años considerados, la economía fueguina no ha sido capaz de aumentar su capacidad al menos en la medida exigida por el incremento de su población. Por otra parte, el cálculo per cápita posibilita un enfoque en cierto modo insuficiente, por lo que resulta interesante analizar también la *distribución familiar o por niveles* del ingreso, desagregándolo según lo que perciben cada una de las personas (asalariados y no asalariados)

Capítulo II:

“El proceso de desarrollo urbano producido en la ciudad de Ushuaia en el período bajo análisis, relacionado con el soporte natural disponible para la urbanización”.

5. Breve resumen de las etapas del desarrollo urbano de la ciudad hasta la puesta en marcha de la Ley Nacional 19640.
6. El diagrama urbano de Ushuaia y el soporte natural disponible para la urbanización.
7. Generalidades para el desarrollo.
8. Espacio públicos y un diagrama distinto.

1. Breve resumen de las etapas del desarrollo urbano de la ciudad hasta la puesta en marcha de la Ley Nacional 19640.

La ciudad de Ushuaia, desde sus comienzos, ha construido su historia en torno a las diversas corrientes migratorias. La Misión Anglicana primero, la llegada de los argentinos después, la creación del penal, la radicación de extranjeros y la fuerte inmigración en las últimas dos décadas caracterizaron su desarrollo de forma indudable.

El proceso de construcción de la ciudad se inicia el 12 de octubre de 1884, día en que se inauguró la Subprefectura Marítima de la Tierra del Fuego (y fecha reconocida como la de fundación de la ciudad), una decisión que el gobierno central adoptó con la finalidad de contar con una presencia más continua y activa en el extremo austral del país. Un año más tarde, la Subprefectura se convierte en la capital del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, si bien la declaración oficial aparecerá recién en 1904. En realidad, para ese entonces Ushuaia no era más que un pequeño asentamiento de tan sólo 149 habitantes, un simple caserío ubicado sobre la bahía del mismo nombre que se extendía apenas doscientos metros a lo largo de la costa, sobre la hoy Avenida Maipú.

Años más tarde, en 1894, se aprueba el primer plano oficial de trazado de calles elaborado por el agrimensor Jorge Butza. Así, el pequeño asentamiento pasó a contar con la delineación oficial de su planta urbana. Un trazado que marcaría desde sus orígenes una voluntad de desarrollo lineal de la ciudad, tratando de imponer la geometría del damero a la accidentada topografía del lugar y procurando aprovechar su frente marítimo sobre la bahía. De esta manera, se establece que la ciudad deberá organizarse y crecer dentro de un rectángulo de catorce macizos de frente por tres macizos de profundidad. Un rectángulo que contiene un trazado reticular indiferenciado sin ningún otro espacio público que el de las calles y sin indicación alguna acerca de la ubicación de los edificios públicos en su interior.

Con posterioridad a este ordenamiento urbanístico elemental se incorporaron algunas mejoras en los servicios y en las instituciones que, también muy lentamente, fueron imprimiéndole apenas un carácter más urbano a este asentamiento de reducidas dimensiones: alumbrado público de acetileno, escuela primaria, estafeta postal, juzgado de paz. Con el inicio de la construcción de las instalaciones del presidio en el año 1902, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto nacional de 1896 que establecía la creación de

una cárcel de reincidentes en Tierra del Fuego, y hasta 1947 cuando el presidio se cierra, el desarrollo del reducido asentamiento recibe un nuevo, y pequeño, impulso. A su vez, la ubicación del presidio en el extremo este del trazado original va a marcar un límite muy preciso a las posibilidades futuras de expansión de la planta urbana en esa dirección.

En 1943, Tierra del Fuego cambió de situación institucional y pasó a ser una Gobernación Marítima, dependiendo directamente del Ministerio de Marina y no como hasta ese entonces del Ministerio del Interior; situación que se mantendrá hasta 1955. Durante este período se registró un nuevo avance en el proceso de crecimiento de Ushuaia: construcción de nuevos barrios, apertura de la ruta nacional Nº 3, construcción del aeropuerto, instalación de la base naval. El establecimiento de la Base Naval Ushuaia (1952) junto al sector ocupado por el presidio transformó ese límite a la expansión en prácticamente una barrera para el crecimiento de la planta urbana en dirección este, una dirección de crecimiento "natural", dado que desde ese punto cardinal llega la ruta nacional Nº 3 que vincula Ushuaia con la ciudad de Río Grande, el otro centro urbano de la isla y, a la vez, el otro enclave militar, sede de la Base de Infantería de Marina Nº 5. Es precisamente en 1950 cuando la ruta nacional Nº 3 se habilitó oficialmente para el tránsito vehicular entre las dos únicas ciudades de Tierra del Fuego. La presencia de la base naval, además de obstaculizar una futura expansión de la ciudad hacia el este, determinó la aparición de pequeños núcleos urbanizados hacia el oeste de la planta urbana original. Se trata de los barrios que fueron expresamente construidos para alojar el personal militar de la base naval. También hacia el oeste se van a encontrar grandes áreas de propiedad de distintas reparticiones oficiales que tuvieron un protagonismo prácticamente excluyente en la ocupación y ordenación del territorio hasta ese entonces: la propia Armada Nacional y la Dirección Nacional de Vialidad.

La pequeña Ushuaia de 2182 habitantes de 1947, comienza a experimentar una renovada corriente de progreso con la creación de la Base Naval de la Armada Argentina y la legislación sobre los beneficios aduaneros, y logra en dos décadas duplicar su población, con 5677 habitantes hacia 1970. El tiempo acotado de estancia a este destino que tenían los marinos y representantes de instituciones públicas nacionales señalaron a Ushuaia en aquella época como un "lugar de tránsito".

La década del setenta está marcada por la puesta en vigencia de la Ley 19.640, que, tal como se mencionara en el marco teórico incorporado al presente trabajo, establece un régimen especial fiscal y aduanero para la Isla Grande Tierra del Fuego.

La Ley Nº 19.640/72 marcó un momento de inflexión en el proceso de crecimiento de la planta urbana y de transformación de la ciudad. Es, precisamente, a partir de la puesta en vigencia de esta ley nacional de promoción industrial que Ushuaia comenzó a crecer vertiginosamente, ocupando de modo desordenado la tierra vacante en torno del área efectivamente urbanizada. Se dio inicio de esta manera a la urbanización del sector ubicado al este del predio ocupado por la base naval. La construcción de un emprendimiento de vivienda pública de gran magnitud en el extremo este, prácticamente sobre el borde del río Oliva y el establecimiento de una zona industrial, son dos factores que también indujeron a la ocupación del este de la ciudad. Una ocupación más fragmentada y discontinua, con presencia de grandes vacíos intersticiales y con niveles de densidad en general más bajos que en el resto de la ciudad.

Pero es en la década del ochenta donde se profundiza el movimiento migratorio por la radicación de Industrias al amparo de la Ley Nº 19.640. La trascendencia geopolítica de esta decisión produjo en Tierra del Fuego importantes cambios económicos, sociales e institucionales. Este fenómeno de "explosión demográfica", sin precedentes en Argentina, impacta con fuerza en su estructura social,

urbana y económica. En este contexto se produce la transformación jurídico-institucional: la “Provincialización” de Tierra del Fuego en 1989.

En tan sólo apenas treinta años la ciudad multiplicó varias veces su número de habitantes, como así también comenzó a ocupar desordenadamente el territorio extendiendo su área urbanizada: la planta urbana, que en 1972 tenía una superficie de tan sólo 154 hectáreas, pasó a ocupar una extensión de 1.347 hectáreas en el año 2000 y unas aproximadamente 1900 para el 2010. Un crecimiento poblacional y del área urbanizada asociado directamente al crecimiento económico impulsado por la Ley N° 19.640.

Así como el presidio marcó a Ushuaia en las primeras siete décadas del siglo, la Ley 19640 la marcará en las tres últimas. Y desde el punto de vista urbano, social y económico, la huella de ambos ha sido determinante.

2. El diagrama urbano de Ushuaia y el soporte natural disponible para la urbanización.

La ciudad se ubica en el área topográfica cordillerano-andina. Se trata de un paisaje de relieve montañoso. La formación Yaghan es la rocabase que caracteriza el suelo donde se ubica la ciudad y que comprende también al área de montañas que la rodea: Montes Martiales, Monte Oliva, Cerro Cinco Hermanos. En síntesis, la ciudad se extiende sobre un relieve de montaña y sobre un suelo que fue modificado durante la glaciación. Un tipo de suelo cuyas características específicas presentan muchas limitaciones para la urbanización del territorio:

- inestabilidad del terreno,
- pendientes muy pronunciadas,
- complejos sistemas de drenaje,
- turbales,
- afloramientos rocosos.

El rectángulo original, correspondiente al primer trazado de la ciudad, se ubica sobre un suelo de sedimentos morénicos, una superficie que sí resulta apta para el establecimiento de un asentamiento urbano. En su extensión, la ciudad fue ocupando suelos de estas características, como así también zonas de afloramientos rocosos, un suelo que, por el contrario, no resulta apropiado o recomendable para ubicar un asentamiento urbano.

La cadena de los Montes Martial que rodea a Ushuaia es un elemento natural que forma parte inseparable del paisaje urbano. En ese sentido, todas las calles del centro, tanto las de dirección norte – sur como las de dirección este – oeste tienen visuales a las montañas sin ningún tipo de obstáculos. El mar es el otro elemento natural que se integra de manera indisoluble al paisaje urbano, ya que el tejido urbano de la ciudad limita con la Bahía Ushuaia y la Bahía Golondrina, ambas sobre el Canal Beagle. Gracias a las pendientes pronunciadas, las visuales hacia el mar desde el área central se logran desde todas las calles de dirección norte – sur del damero central de la ciudad.

En Ushuaia, el promedio anual de precipitaciones es de 530 mm., mientras que en las zonas más altas estos registros se elevan al doble. Es así como la montaña se comporta como una “fábrica de agua”. La alta frecuencia y la baja intensidad de las lluvias son condiciones que favorecen el régimen de

los cursos de agua, ya que son factores que contribuyen a garantizar la continuidad del escurrimiento y a evitar la ocurrencia de crecidas torrenciales, que podrían ser dañinas en la zona urbana, debido a la considerable pendiente de los cauces.

Los cursos de agua que cruzan el sector urbano de la ciudad de Ushuaia son numerosos (chorrillo del Este, arroyo Buena Esperanza, arroyo Grande, río Pipo, río Olivia, chorrillo Alegre, chorrillo Rodríguez o chorrillo Oeste). Muchos de ellos han sido canalizados, como el arroyo Buena Esperanza, otros entubados como el chorrillo Alegre y el Rodríguez, en tanto que otros más pequeños fueron inadecuadamente obturados en las primeras urbanizaciones de la ciudad. Las cuencas de aporte correspondientes a estos cursos están definidas por la orografía.

Los cordones montañosos Martial, Vinciguerra, Alvear, Sorondo, Del Toro, y del Guanaco, cuyas cumbres sobrepasan en algunos casos los 1300 metros de altura, constituyen las principales divisorias de agua que definen los límites de las cuencas hídricas vinculadas al ejido urbano de Ushuaia. Dentro del ciclo anual, el estiaje o retracción del escurrimiento, se produce en forma acentuada durante fines del otoño o en el invierno. En esta fase de acumulación, las precipitaciones se producen principalmente en forma sólida. Las bajas temperaturas y los bajos niveles de radiación solar producen el congelamiento del suelo, dificultando la movilización del agua que pueda permanecer en estado líquido en el subsuelo. No obstante, los cursos siempre presentan escurrimiento, aunque éste tienda a reducirse más cuanto más riguroso es el invierno.

En verano se agota la nieve almacenada y, si hay escasez de lluvias y altas temperaturas, se produce un nuevo período de estiaje, propiciado por el aumento de la evapotranspiración. Este estiaje es menos acentuado que el invernal. En esta época es importante el aporte de los glaciares o de la humedad contenida en el suelo. En otoño hay recuperación del escurrimiento, debido a que se recupera también la humedad del suelo por la disminución de la evapotranspiración.

Al oeste del Arroyo Buena Esperanza se encuentran numerosos drenajes asociados a escurrimientos subterráneos de zonas lacustres y de turbales. Estos suelos se encuentran, en su mayor parte, ocupados por edificaciones. Al no haber recibido ningún tratamiento previo inciden directamente sobre la vida útil de las construcciones que sobre él se encuentran.

3. Generalidades para el desarrollo.

Así como el presidio marcó institucionalmente a Ushuaia durante las primeras cinco décadas (proyectándose aún en las dos posteriores), la Ley 19640 la marcará en las tres últimas. Desde el punto de vista urbano, la impronta de ambos períodos ha sido determinante.

Ushuaia se ha expandido a partir del casco histórico, cuyas 77 manzanas distribuidas en forma de damero, mantuvieron su fisonomía hasta bien entrada la década de los '70. A partir de entonces, y primordialmente luego del gran proceso inmigratorio de la década del '80, comenzó a expandirse hacia los alrededores a los fines de satisfacer la demanda de viviendas y terrenos. La falta de organización del proceso, incluidas las restricciones geográficas impuestas por el mar y la montaña, fue amalgamado la imagen urbana de la ciudad hasta fines del período bajo estudio: una ciudad muy extendida a lo largo de la Bahía de Ushuaia y el Canal Beagle (12 km de distancia desde las 640 viviendas hasta el nuevo Barrio

Río Pipo del Instituto Provincial de Vivienda), con un ancho promedio de poco más de mil metros. La ciudad se desarrolló en forma longitudinal, paralela a la costa, con densidades ocupacionales bajas, y con implantación de viviendas fundamentalmente en lotes individuales. El límite físico de este crecimiento está acotado al oeste por la existencia del Parque Nacional, al norte la montaña, al sur el mar, y al este el río Olivia.

En quince años se triplicó la población de la ciudad y se multiplicó por dos veces y media la superficie urbanizada. El siguiente cuadro especifica la evolución de la trama urbana en los últimos 50 años, y su relación con la cantidad de habitantes, tomando los datos de los últimos cinco censos, y estimando en 50.000 la población de Ushuaia en el año 2000 y en 90.000 en el 2010.

Hacia fines del período considerado, la ciudad de Ushuaia se conformaba como una urbanización extensa, fragmentada y de muy baja densidad, teniendo en cuenta que se trata de una ciudad de una dimensión demográfica relativamente pequeña. Esta situación -extensión y baja densidad-, asociada a un relieve muy accidentado, ha demandado una inversión significativa para la prestación de los servicios infraestructurales básicos (agua potable, gas natural, desagües cloacales) y para ofrecer condiciones mínimas de accesibilidad (apertura, afirmado, mejorado y/o pavimentación de calles). No obstante, y merced a la fuerte inversión de recursos públicos y a pesar de la ineficiencia, tanto de la inversión como de los costos de prestación, la ciudad de Ushuaia cuenta con una buena cobertura de infraestructura de servicios básicos (agua, cloacas, gas y electricidad), alcanzando ésta prácticamente al 100% de los parcelas y unidades funcionales regularizadas.

La ciudad que se extendía hacia el año 2010 aproximadamente 14 km. a lo largo de la Bahía Ushuaia, desde la desembocadura del río Olivia y pasando la Bahía Golondrina hasta la desembocadura del río Pipo. Este modelo lineal de desarrollo se distingue por la reducida extensión del área urbanizada hacia el interior, situación provocada por la presencia de la zona de pendientes pronunciadas del faldeo de los Montes Martial. El desarrollo lineal se ensancha levemente hacia el oeste del rectángulo fundacional.

Tal como se mencionara, el área urbanizada presentaba hacia fines del período bajo análisis muy bajas densidades de ocupación: hasta 25 viviendas por hectárea y entre 25 y 50 viviendas por hectárea son los valores que prácticamente se van a encontrar en todos los sectores de la ciudad (**datos obtenidos de la unidad de Catastro del municipio**). Estos valores indican un patrón de desarrollo residencial sustentado en la vivienda individual donde predominan los lotes de dimensiones medias y grandes. Densidades más elevadas, de alrededor de 125 viviendas por hectárea, se observan en algunos de los conjuntos habitacionales construidos por organismos públicos, tal como los barrios "640 viviendas" en el extremo este de la ciudad, "Monte Gallinero" en la zona sur frente a la Bahía Golondrina y otros grupos habitacionales de dimensiones más reducidas que se encuentran dispersos en el interior de la ciudad. Dentro de este cuadro de situación general, se destaca el sector este de la ciudad, ubicado entre el predio de la Base Naval Ushuaia y la desembocadura del río Olivia, por ser el sector donde los valores de densidad más bajos (hasta 25 viviendas por hectáreas) son prácticamente los dominantes. Además es el sector donde la urbanización es más fragmentada o discontinua debido a la presencia de áreas aún vacantes de uso y de una zona industrial con muchas instalaciones desactivadas y fuera de funcionamiento. El predio de la base naval que se extiende hacia el este del chorrillo del Este, una gran extensión sin edificación alguna que separa al sector del área central, contribuye aún más a esta situación de fragmentación urbana.

La Base Naval Ushuaia se presenta como un hecho importante en la fragmentación urbana de nuestra ciudad, constituyéndose en una barrera virtual entre dos sectores altamente ocupados de la trama urbana. Su ubicación en inmediaciones de predios de alto valor inmobiliario, su actividad militar inherente, y el consecuente vacío urbano constituye un problema para el desarrollo de la ciudad.

El puerto de Ushuaia ha sido factor hegemónico del desarrollo de la ciudad. Desde su fundación toda la actividad se ha centrado a partir de él. Augusto Lasserre y el presidio, la Armada y el aprovisionamiento marítimo, los cruceros y los insumos electrónicos, todos se canalizaron a través del puerto. Recién a partir de fines de la década del '40, cuando se realizó la apertura de la ruta nacional número 3, hubo una comunicación terrestre con el norte de la Isla. Pero sólo a partir del gran proceso migratorio de los '80, y la instalación de las fábricas surgidas por la Ley 19640, el transporte terrestre de cargas tuvo verdadera importancia. Hasta ese entonces el cien por ciento de las comunicaciones se encauzaban a través del puerto.

Pese a la disminución relativa del tránsito comercial portuario, éste sigue teniendo una fuerte injerencia en el comercio y la industria local. La entrada y salida de camiones de gran porte significa un fuerte obstáculo para el libre tránsito de la avenida Costanera, desde el mismo centro de la ciudad.

4) Espacios públicos y un diagrama distinto.

Décadas atrás, la sociedad de Ushuaia, por la dimensión de la ciudad y la condición económica de sus habitantes, realizaba las actividades que proponen los espacios públicos fuera del radio de la ciudad, en lugares como el Parque Nacional, valle de río Olivia, valle de Andorra y en la ciudad en lugares puntuales como el polideportivo, o, cuando aún se congelaba, la Bahía Encerrada. De hecho, la enorme proporción de tierras fiscales sin mensurar, de dominio eminente del estado y en tanto considerados por la comunidad como espacios públicos, respecto de los privados hasta la explosión demográfica de los ochenta, generaba la percepción de que Ushuaia "era" un gran espacio público para uso y disfrute de sus escasos residentes, y eventuales visitantes.

Las normativas para la mensura y urbanización que se han aplicado en la ciudad de Ushuaia a partir de la década de los '70 indicaban la necesidad de destinar para la creación de espacios verdes, un 10% de la superficie a mensurar. Ante esa obligatoriedad, los responsables de las urbanizaciones han dado ese destino a superficies que no resultaban aptas para la concreción de viviendas. Así fue que se destinaron a espacios verdes los sectores residuales que no poseían otra aptitud: cañadones, macizos rocosos, turbales o densos bosques de renovales de lenga y ñire. De esta manera, se pensó en el espacio verde como en una mera obligación numérica y no para cumplir una función recreativa o participativa, por lo que, si bien la ciudad cuenta con superficies importantes cedidas como espacios verdes, no ha podido transformarlos en verdaderos espacios públicos. De hecho, y tras un relevamiento de campo realizado al efecto, ha podido verificarse que la mayoría de estos espacios son lugares de abandono, ante la negligencia de los vecinos y la inacción del Estado, por lo que se convierten en focos de contaminación ambiental y visual.

Capítulo III:

“Ciudades turísticas Factores necesarios para el desarrollo sostenido y constante en el tiempo.”

1. Estructura urbanística y espacial de la ciudad y la resolución de sus espacios públicos.
2. La capacidad institucional local, la política de administración del suelo y soluciones habitacionales necesarias para la gestión del modelo.
 - 2.1. El sistema local de gestión de información territorial.
 - 2.2. El plan maestro de infraestructuras.
 - 2.3. La política de suelos y soluciones habitacionales.
3. La sostenibilidad urbano ambiental.

Capítulo III

“Ciudades turísticas Factores necesarios para el desarrollo sostenido y constante en el tiempo.”

Se utilizara este capitulo para analizar todos aquellos aspectos vinculados al crecimiento de Ushuaia como ciudad turística que no se tuvieron en cuenta a la hora de diseñar la Ley de Promoción Industrial para Tierra del Fuego y que de manera indirecta afectaron fuertemente a la capacidad de desarrollo endógeno de la ciudad.

Las ciudades son el espacio social donde se desarrolla la vida en comunidad, la generación de recursos, la cultura, el desarrollo y articulación de las actividades productivas, comerciales y de servicios, y, en resumen, donde tiene expresión el desarrollo social y económico.

Una **ciudad turística** requiere para su desarrollo propio y sustentable, un entorno urbano que resulte ambiental y paisajísticamente sustentable y que genere condiciones para la instalación y adecuado desempeño en la ciudad de un conjunto de actividades económicas ligadas al turismo.

En relación a las ciudades latinoamericanas, la CEPAL postula que la aparición de una nueva “geografía” organizada en torno a los sistemas urbano-territoriales con articulaciones empresariales complejas, exigiría una gestión y administración urbana y territorial muy diferente a los modelos históricamente aplicados en la región.

Desde la visión del desarrollo local endógeno, la estructuración de un “paisaje urbanizado” en la ciudad se asocia a la existencia de un vínculo entre desarrollo económico y desarrollo urbano de la ciudad. Este vínculo se basa en la calidad de la plataforma de infraestructuras y equipamientos urbanos que sostienen la inserción productiva, comercial y financiera de la ciudad y su vinculación con el espacio público como atractivo urbano, a partir de sus ventajas comparativas como ciudad turística, en la economía global.

Una política urbana acorde con estos desafíos deberá necesariamente ser capaz de combinar, en un solo esquema de gestión, los asuntos relacionados con la productividad del medio urbano,

destinada a ofrecer mejores posibilidades a la economía de la ciudad, con una mayor inclusión social de sus habitantes. Una política así genera la necesidad de diseñar estrategias de articulación de los diferentes ámbitos de la gestión gubernamental para un manejo coherente de las políticas de fomento productivo, territoriales, urbanas, vecinales y habitacionales, y que asegure la coherencia de las instituciones que operan en los distintos niveles territoriales. De esta manera, la dimensión económica de las políticas públicas urbanas aparece como un asunto emergente de máxima prioridad. Una gestión territorial para y desde lo económico, resulta fundamental en la promoción del desarrollo local endógeno, y debió haber sido uno de los ejes principales de gestión en el diseño aplicación del régimen de promoción industrial en la ciudad de Ushuaia. Sobre todo, si se considera que, antes de la implementación de la ley de promoción, Ushuaia era una pequeña aldea que sólo contaba con algo más de 150 has de superficie urbanizada y 11.000 habitantes, contra las casi 1350 has que ocupaba hacia fines del período bajo análisis con más de 90.000 habitantes, por lo que existía la oportunidad histórica de planificar su crecimiento y consolidación urbana a partir de la ley.

El rol de los gobiernos locales ha sido, en este sentido, particularmente significativo, por cuanto el sector público ha sido o es propietario de una parte importante de las tierras ubicadas dentro del ejido urbano de la ciudad. De esta manera, el Gobierno Nacional, el del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, el de la Provincia a partir de principios de los noventa, y el del municipio local, han tenido una oportunidad importante para la elaboración de programas interjurisdiccionales que ordenen el crecimiento urbano, y generen al mismo tiempo condiciones de espacio público, reserva de tierras y equipamiento urbano que promuevan inversiones y sostengan el proceso económico de la ciudad a partir de sus recursos endógenos. Para que este desarrollo tenga éxito, hubiera sido necesario implementar, en coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, políticas locales que planteen la construcción del hábitat como un asunto de bien público que armonice las demandas e intereses diversos de los distintos actores locales, en el marco de una gestión estratégica y de un proyecto de ciudad. De esta manera, debieron haberse gestionado, conjuntamente, la política de vivienda, los servicios, el espacio público, el saneamiento ambiental, y generar políticas urbanas proactivas con respecto al mercado inmobiliario y la localización de actividades.

Así como las metrópolis generan economías de urbanización, por concentración de capacidades técnicas, logísticas y de producción de bienes y servicios, las ciudades turísticas generan economías de localización de servicios recreativos, gastronómicos, de hospedaje, culturales y turísticos. En este sentido, podría decirse que operan como sistemas territoriales complejos, donde aspectos como la fisonomía urbana, el paisaje, la calidad de los espacios públicos y del equipamiento comunitario, los circuitos de atracción turística, la oferta gastronómica, deportiva cultural y recreativa, las estrategias de conservación ambiental, la identidad arquitectónica, la seguridad urbana, la historia local y sus elementos urbanos constitutivos, son algunos de los elementos que el producto turístico "ciudad" aparece como propiedad emergente.

Podemos identificar los siguientes criterios de intervención en materia de políticas urbanas, que deberían haber sido aplicados en la ciudad de Ushuaia si la implementación de la ley de promoción hubiera respondido a la intención de capacidad productiva propia:

- Procesos de descentralización de la gestión urbana hacia los gobiernos locales, en este caso municipal.

- Cambios en la racionalidad de la planificación urbana, desde aquellos enfoques que veían a la ciudad y el territorio sólo como lugar de reproducción de la fuerza de trabajo y las condiciones de producción, a la perspectiva de conformar en forma participativa un proyecto de ciudad que permita aprovechar su potencial de desarrollo endógeno.
- La orientación funcionalista del desarrollo urbano, organizando la gestión urbano territorial alrededor del fomento del desarrollo productivo en el ámbito local, en el objeto de aumentar la competitividad territorial.
- La preocupación por un enfoque de sostenibilidad ambiental en el desarrollo urbano.

A efectos de focalizar el análisis del proceso de desarrollo urbano producido en la ciudad de Ushuaia, en relación a su potencial de desarrollo endógeno, se analizará la competitividad y gestión del modelo de desarrollo territorial de la ciudad.

El modelo de desarrollo territorial de la ciudad es aquel que articula las demandas funcionales y operacionales de un territorio con el suelo y sus variables morfológicas.

Para la definición de esta relación es preciso dimensionar la magnitud de crecimiento de la ciudad y la porción de territorio a afectar para el asentamiento.

En un espacio territorial complejo y sensible como el de Ushuaia estas condicionantes adquieren una importancia mayor. Se trata de un espacio limitado para la urbanización dado que las características del relieve hacen que la ocupación más accesible se realice entre la costa y la ladera de la montaña. Por otra parte sensible desde el punto de vista ambiental, con una presencia de bosques de valor, arroyos y sitios de interés histórico. Sumado a ello el comportamiento del suelo por sus sensibilidad sismográfica, sitios de deshielo, etc.

Este conjunto de restricciones hace que las alternativas de ocupación del territorio sean limitadas y requiera de una utilización muy racional. Este factor determina la importancia del diseño del trazado urbano como elemento que permite un mayor aprovechamiento del espacio limitado, resolviendo las condiciones básicas de accesibilidad a cada sector a urbanizar. La accesibilidad a estas partes es de carácter funcional vehicular, peatonal, como así también para el tendido de redes de infraestructura (agua, cloacas, gas, etc.).

Este conjunto de decisiones posibilita contar con una visión más real de las disponibilidades de espacio para la urbanización. En efecto, debieron haberse cruzado estos datos con las proyecciones de crecimiento de población, a efectos de estimar la dimensión probable de la ciudad en su etapa de crecimiento acelerado y en las siguientes de consolidación, precisando alternativas de densidades de ocupación y delineando los lineamientos y directrices básicos para definir el modelo de desarrollo territorial más adecuado.

El modelo de desarrollo territorial a proyectar debía considerar, en principio, tres aspectos fundamentales:

1. La estructura urbanística y espacial propuesta para la ciudad y la resolución de sus espacios públicos.
2. La capacidad institucional local y la política de administración del suelo y soluciones habitacionales necesarias para la gestión del modelo.
3. La sostenibilidad urbano-ambiental del mismo.

1. Estructura urbanística y espacial de la ciudad y la resolución de sus espacios públicos.

La estructura urbana se define por la localización de las principales partes que componen la ciudad y los elementos de interrelación entre las mismas. Estas partes o sectores son aquellas que por su jerarquía funcional y/o simbólica adquieren relevancia principal, tales como edificios y espacios públicos, parques públicos, costa, áreas comerciales, áreas industriales, accesos, terminales de transporte (áreas, portuarias, viales, ferroviarias), etc.

Con la misma prioridad con que se definía, a finales de los años setenta, hacia dónde, de qué manera y con qué instrumentos económicos se desarrollaba la ciudad, se deberían haber definido un modelo de desarrollo territorial para la futura expansión urbana, identificando y definiendo un conjunto de lineamientos directrices al efecto. Estos lineamientos hubieran debido permitir, por un lado, hacer frente al crecimiento poblacional esperado sin comprometer la sostenibilidad ambiental de la ciudad, y por el otro, favorecer la "imagen" de Ushuaia como producto turístico, disponiendo en cantidad, calidad y distribución territorial los espacios de uso público y el equipamiento comunitario, previendo el crecimiento y consolidación de la oferta de servicios turísticos y rescatando el patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental, para poder proyectarlo en la comunidad local y en los visitantes.

En cuanto a la competitividad de la estructura urbanística y espacial de una ciudad turística, la CEPAL refiere a las iniciativas urbanas destinadas a desarrollar actividades económicas terciarias de excelencia, tales como servicios empresariales, equipamientos recreativos, culturales y turísticos, edificios de oficinas públicas y privadas acordes al perfil de la ciudad, servicios hoteleros, gastronómicos, de turismo receptivo, centros de exposiciones y convenciones, etc. Todas estas iniciativas urbanas requieren de una adecuada implantación y localización dentro de la trama urbana para favorecer su interrelación y adecuado funcionamiento, entre sí y con el espacio público de la ciudad, localización que debe ser planificada y prevista dentro del proceso de crecimiento y expansión urbana a efectos de evitar un deterioro importante en el potencial de desarrollo turístico de la ciudad.

Las interrelaciones entre estas partes vitales de la economía y fisonomía turística de la ciudad son de dos tipos: de carácter funcional y de carácter simbólico. La correcta resolución de estas vinculaciones permite el funcionamiento eficiente de las actividades en el territorio de manera que el mismo sea un facilitador de estos procesos y no un obstáculo. Las vinculaciones de carácter simbólico son las que operan en el orden de la identidad y la imagen local, asignándole a sus espacios significativos y sus edificios emblemáticos una presencia singular.

En el caso de Ushuaia, la estructura urbanística a proyectar en la expansión y crecimiento de la ciudad como resultado de la promoción industrial debió haberse vinculado, además, con una ciudad existente que contenía algunos de estos elementos simbólicos, de alto valor, tales como la base naval, el viejo presidio, los primeros asentamientos de militares y viejos pobladores. Precisar estos sectores, definir sus rasgos fundamentales, prever su vinculación con las áreas de expansión y completamiento urbano debió haber constituido una tarea importante. Así también determinar las interrelaciones entre estos espacios, según el tipo de condiciones y potencialidades que cada uno presenta, conservando su identidad sin producir fragmentaciones urbanas de importancia.

En este punto, es importante destacar que la variable diseño no es un elemento menor a la hora de definir el carácter, la imagen y la presencia de la ciudad. Las ciudades se reconocen por su perfil socio-cultural, por las particularidades de sus desarrollo económico pero en algún momento por la imagen

urbana, en su conjunto o de algunos de sus elementos singulares: el perfil de Manhattan, la torre Eiffel, el arco de triunfo, el Big Ben, el Taj Majal, la avenida de mayo y sus remates en la Casa Rosada y el Congreso, etc.

En cuanto al espacio público, la CEPAL postula que el crecimiento urbano de las últimas décadas ha mezclado, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, densificación de algunas zonas y crecimiento difuso de muchas otras, dejando baldíos e intersticios urbanos, pero creando poco espacio público de calidad.

En este sentido, para una ciudad turística resulta vital el aprovechamiento de las sinergias espaciales en la localización del equipamiento colectivo (comunitario) para mejorar las condiciones y la calidad del espacio público en forma directa, y el valor de localización de actividades comerciales, recreativas y turísticas, en forma indirecta.

Por otra parte, la creación y/o consolidación de una red de espacios públicos distribuidos en todo el ejido urbano, que permitan generar una estructura ordenada y continua de espacios, tanto de escala "ciudad" como barrial, asegura un equilibrio interno y un desarrollo integral potencial de los distintos sectores que componen la ciudad.

2. La Capacidad Institucional local y la política de administración del suelo y soluciones habitacionales necesarias para la gestión del modelo.

La capacidad institucional necesaria para gestionar un modelo de desarrollo territorial que promueva un desarrollo endógeno sostenible de la ciudad en base a su perfil turístico refiere tanto al sistema de normas como a las políticas públicas aplicadas en el territorio, a las instituciones presentes y su forma de actuación y coordinación interinstitucional.

En este sentido, en una ciudad en fuerte proceso de expansión y crecimiento poblacional, es importante analizar la capacidad institucional a partir de los siguientes aspectos:

- 2.1. El sistema local de gestión e información territorial.
- 2.2. El plan maestro de infraestructuras.
- 2.3. La política de suelos y soluciones habitacionales.

2.1. El sistema local de gestión e información territorial.

La misión del gobierno local debió haber sido coordinar con el resto de las instituciones, entes y empresas públicas presentes en territorio el planeamiento, la ejecución, conservación y control de las políticas de uso y ocupación del territorio urbano, promoviendo un desarrollo sostenible ambientalmente para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y la consolidación de un modelo de desarrollo territorial que incremente el potencial de desarrollo endógeno de la ciudad, a partir de su perfil turístico, y a partir de las siguientes pautas generales de intervención:

- Resolver la división del territorio municipal en grandes unidades ambientales de acuerdo con las distintas relaciones a establecer entre el medio urbanizado, productivo, el turismo y el ambiente natural, regulando y fiscalizando las condiciones de uso, forma del trazado, dimensiones del parcelamiento, forma y grado proyectado de ocupación en cada una, a partir del crecimiento poblacional esperado y la resolución de espacios públicos y reservas para la implantación de servicios turísticos y recreativos proyectados para la ciudad.
- Definir y controlar las condiciones mínimas de desarrollo de proyecto y ejecución en las operaciones de urbanización y parcelamiento, tanto a cargo de operadores públicos como privados, a partir de la calificación general del suelo según sus posibilidades de urbanización (urbanizado, urbanizable, no urbanizable), y las pautas de expansión y densificación urbana necesarias para contener el crecimiento poblacional esperado.
- Definir las pautas generales para el diseño y trazado de los espacios públicos, tanto a escala barrial como a escala ciudad, contribuyendo a generar una identidad paisajística y urbanística de Ushuaia, a partir del espacio público y el equipamiento urbano.
- Resolver y controlar la localización de actividades económicas y usos especiales dentro del ejido municipal, a partir de las distintas unidades ambientales definidas para la ciudad y a efectos de ordenar su crecimiento económico y potenciar las relaciones territoriales y sectoriales entre las distintas ramas de actividad.
- Identificar aquellos componentes naturales o urbanísticos que sean objeto de definiciones especiales, regulando sus usos, posibilidades y modalidades de ocupación (parques urbanos, áreas boscosas, frente marítimo, áreas ribereñas, etc).

Asimismo, debieron haberse desarrollado mecanismos y sistemas de información para la disposición en un solo lugar, y con acceso descentralizado, de toda la información necesaria para la gestión urbana.

2.2. El plan maestro de infraestructuras.

El Plan Maestro de Infraestructuras debió haber sido el instrumento de escala sectorial destinado a definir el marco de las intervenciones de los distintos organismos involucrados en materia de dotación de servicios infraestructurales, articulando la extensión de las redes existentes de acuerdo con las prioridades establecidas para el completamiento y la extensión de la planta urbana indicadas en el modelo territorial proyectado y precisado como normativa específica en el Código Urbano. Considerando el derecho –y el deber– que el gobierno local tenía respecto de la ordenación del territorio bajo su jurisdicción, y teniendo en cuenta que la dotación de servicios infraestructurales es una de las claves para conducir de modo satisfactorio un proceso de urbanización, la coordinación de la elaboración del plan debió estar a cargo de los equipos técnicos responsables del planeamiento urbano, participando en su preparación las empresas y entes prestadores de los distintos servicios, tanto públicas como privadas.

2.3. La política de suelos y soluciones habitacionales.

Una política habitacional, en el marco del modelo de desarrollo territorial proyectado para la ciudad, hubiera implicado considerar a la vivienda como elemento fundamental en la calidad de la vida de la población, componente básico del desarrollo de la ciudad y factor de presión sobre el territorio.

La vivienda constituye no sólo el lugar de refugio y protección de las personas y los hogares, sino también es la síntesis y materialización de la calidad de vida de los ciudadanos y del acceso a servicios básicos de la ciudad.

En las ciudades, la vivienda ocupa un lugar central. La existencia o ausencia de políticas y el sentido de las mismas indican la dirección del desarrollo urbano de la ciudad.

En una ciudad que se debió haber preparado para un importante incremento poblacional a partir de la Ley de Promoción Industrial, la política habitacional debió ser uno de las políticas públicas centrales, en atención a que la necesidad de vivienda ejercería una presión muy fuerte sobre su territorio. La búsqueda de soluciones habitacionales debió haberse planificado en un marco de acuerdos estratégicos de trabajo entre las instituciones, entes y empresas públicas nacionales, territoriales (del entonces Territorio Nacional) y municipales que responda a las necesidades reales de la población migrante y preserve los lineamientos urbanos- ambientales expresados en el modelo de desarrollo territorial proyectado para la ciudad.

Por otro lado, hubiera sido importante pensar en programas que contemplen la necesaria participación de organizaciones sociales en la formulación y ejecución de esta política (cooperativas, sindicatos, organizaciones de apoyo, profesionales, empresariales, industriales, etc.), lo que hubiera promovido la movilización de distintos sectores de la ciudad.

En atención a lo anteriormente expresado, los acuerdos estratégicos de trabajo que habiliten el abordaje de la problemática de la vivienda en forma conjunta con todas las instituciones involucradas directamente en el territorio -Municipio, Gobierno Nacional, Instituto Territorial de la Vivienda- debieron contemplar:

- a).- el rol del estado como *promotor* del derecho a acceder una vivienda digna, y no sólo como “dador “de vivienda.
- b).- La observancia con lo establecido en el modelo de desarrollo territorial proyectado, contemplando umbrales, barreras, áreas de expansión etc.
- c).- la asociación entre las instituciones como estrategia de desarrollo habitacional.

3. La sostenibilidad urbano ambiental.

En cuanto al desafío de la sostenibilidad, la CEPAL postula que no es posible pensar ni operar un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto al entorno. La incorporación de

la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas de promoción del desarrollo local endógeno. En este sentido, y conforme el relevamiento y análisis efectuado por la CEPAL, la ciudad extendida o dispersa es la generadora de los problemas de sostenibilidad que son una constante en las ciudades latinoamericanas. El control de la extensión ilimitada debe hacerse tendiendo a un modelo de ciudad compacta. El consumo de suelo y el deterioro de los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad extendida, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

Por otra parte, la promoción del desarrollo de las actividades urbanas debe estar acompañada por una serie de medidas tendientes a mejorar las condiciones urbano-ambientales de la ciudad. Esto significa, por un lado, respetar las cualidades intrínsecas del entorno construido y, por el otro, conservar los recursos naturales y proteger las condiciones de calidad de vida de la población reduciendo el impacto ambiental causado por las actividades urbanas.

En este sentido, debieron haberse desarrollado normas y políticas en relación a la conservación de:

- Edificios de valor arquitectónico que caracterizan y otorgan significado al entorno donde se encuentran.
- Edificios o sitios que evocan un pasado importante para la Ciudad.
- Zonas o sitios con presencia de paisajes naturales que requieren la definición de una adecuada escala urbana a efectos de conservar su calidad ambiental y asegurar la armónica relación de la ciudad con la naturaleza.
- Zonas o sitios de mayor fragilidad ecológica, que requieren estrategias específicas de tratamiento y/o preservación ambiental.

Capítulo IV

“Los lineamientos básicos del modelo de desarrollo territorial esperado para la ciudad de Ushuaia, en el marco de una gestión integral del desarrollo endógeno local”.

5. La identificación de los límites a la expansión urbana.
6. La identificación de los criterios para la ocupación del perímetro urbanizable.
7. Las condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada.
8. Los lineamientos directrices del modelo de desarrollo territorial esperado.
 - 8.1. La compactación y consolidación de la ciudad.
 - 8.2. El reequilibrio interior.
 - 8.3. La recualificación de sitios emblemáticos de la ciudad.
 - 8.4. El atravesamiento interior.
 - 8.5. La conservación de los elementos del paisaje natural en el interior de la ciudad.

“ Lineamientos básicos que debería haber seguido la ciudad para sustentar en el tiempo su crecimiento endógeno ”.

Los criterios para resolver una estructura urbanística y espacial, dentro del modelo de desarrollo territorial esperado para la ciudad de Ushuaia, que hubiera contenido adecuadamente la expansión y crecimiento urbano emergente de la aplicación del régimen de promoción industrial, mediante una planificación racional, eficiente y eficaz, debieron haber contemplado:

1. La identificación de los límites a la expansión urbana.
2. La identificación de los criterios para la ocupación del perímetro urbanizable.
3. Las condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada.
4. Los lineamientos directrices del modelo de desarrollo territorial proyectado.

1. La identificación de los límites a la expansión urbana.

La selección de las áreas más apropiadas para programar la extensión de la ciudad supone partir de una premisa: es necesario fijar límites a la extensión del área urbanizada. En otras palabras, no todo el territorio puede estar disponible para su urbanización. De acuerdo con ello entonces, en primer lugar, hubiera correspondido identificar aquellos puntos del territorio a partir de los cuales no se promovería la expansión del desarrollo residencial. Las áreas que queden por fuera de ellos deberían haber quedado automáticamente excluidas del análisis.

Estos puntos, estos lugares del territorio, deberían haber actuado como barreras para la expansión de la urbanización. En ese sentido, la identificación de esas barreras hubiera permitido perimetrar zonas que no son consideradas para el desarrollo de nuevas áreas de carácter residencial, quedando, algunas de esas zonas, disponibles para el desarrollo de otro tipo de emprendimientos productivos, recreativos o turísticos, siempre sujetos a disposiciones específicas para su instalación.

Las barreras para la extensión del área urbanizada deben responder a diferentes criterios:

Ambientales, que permiten excluir aquellas áreas no aptas, no apropiadas o no aconsejables para la urbanización debido a los efectos negativos o amenazas que pueden presentar en el presente y/o en el futuro para el establecimiento de la población. En el caso de Ushuaia:

- **Cota +80 metros**, ya que a partir de este nivel, aproximadamente por encima del actual camino de circunvalación superior de la ciudad, se encuentran zonas con pendientes muy pronunciadas, presencia de bosques nativos de lenga y con escarpas de más de dos metros de altura. Además, son zonas que cuentan con una gran cantidad de drenajes naturales, la mayoría de ellos superficiales. La modificación de este sistema natural, además del impacto sobre bosques, paisajes, visuales panorámicas, problemas de accesibilidad y teniendo en cuenta las características del suelo y del clima, puede provocar deslizamientos, avalanchas, movimientos de remoción en masa y obstrucción del escurrimiento de las aguas.
- Turbales, en la medida en que estas formaciones naturales actúan como una caja de resonancia en ocasión de movimientos sísmicos, y constituyen soportes naturales de gran importancia en la red natural de drenaje de agua.
- Riberas de los arroyos y chorrillos, para prevenir los efectos de desbordes, particularmente durante la primavera y el verano.

Paisajísticos, que permiten excluir de la urbanización aquellos sitios naturales de gran valor paisajístico y que forman parte de la imagen de Ushuaia y de su promoción turística. En este caso, garantizar la protección y preservación del paisaje debía entenderse junto con el propósito de permitir, de manera controlada, su disfrute y goce por parte de toda la ciudadanía, impidiendo, por el contrario, su

apropiación indebida por parte de grupos reducidos de la población.

Particular referencia se hace a:

- Áreas con presencia de bosques nativos y de otros tipos de forestación singular.
- Áreas ubicadas sobre la costa de las bahías.

De seguridad, para excluir de la urbanización aquellas áreas expuestas a riesgos contra la salud y la vida de la población debido al carácter nocivo de la presencia de determinadas instalaciones, como las usinas de generación de energía, los depósitos de combustibles de YPF, los polvorines militares y el parque industrial proyectado con el régimen de promoción industrial.

2. La identificación de los criterios para la ocupación del perímetro urbanizable.

Una vez excluidas las áreas que quedan ubicadas por fuera de las barreras (ambientales, paisajísticas y de seguridad) corresponde identificar aquéllas sobre las cuales, preferentemente, se canalizará el desarrollo de la urbanización. Esta identificación supone una clasificación de las áreas de acuerdo con las mayores o menores dificultades que presenten para el desarrollo residencial, en función de:

- Características del suelo:
 - pendientes pronunciadas

 - suelos rocosos

- Sistema infraestructural:
 - posibilidades de extensión de las redes de infraestructura

3. Las condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada.

En un territorio que comenzaba a organizarse, a partir de la proyección de un modelo de desarrollo territorial para el crecimiento urbano esperado, debía propenderse a gestionar, como condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada:

- El freno al crecimiento urbano disperso –y en cualquier dirección– y la definición de áreas preferentes para canalizar la urbanización.
- La difusión equilibrada de la “condición de ciudad” en todo el territorio, que signifique una superación paulatina del significativo desequilibrio existente entre el sector este, que constituyó la zona de radicación industrial, y los sectores centro y oeste de la ciudad.
- La adopción de criterios de localización –para la vivienda y para las actividades económicas– basados en las posibilidades reales que las redes de infraestructuras de servicios existentes y su proyección, ordenada y decidida con criterios técnicos y económicos, ofrecen para la urbanización.
- Un incremento esperable de la actividad turística, con la consiguiente necesidad de resolver adecuadamente espacios urbanos para los servicios de hospedaje, recreativos, comerciales y gastronómicos, en un marco de aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, escénicos y paisajísticos.
- La jerarquización del casco histórico como centro comercial y espacio público para residentes y visitantes.
- El aprovechamiento de las sinergias espaciales en la localización del equipamiento colectivo (comunitario) para mejorar las condiciones y la calidad del espacio público.

- La protección de los enclaves de gran interés paisajístico, con el consiguiente freno a la ocupación irregular en los distintos sectores – urbanos y suburbanos– que presenten tal condición (Bosque natural suburbano en las cotas superiores a la avenida Alem y Héroes de Malvinas, que constituyen el camino de circunvalación en la parte alta de la ciudad, y Valle de Andorra).

4. Los lineamientos directrices del modelo de desarrollo territorial esperado.

A partir de las condiciones mínimas de la ordenación territorial propuesta, deberían haberse definido los lineamientos básicos de un modelo de desarrollo territorial compatible con el desarrollo endógeno local esperado. Los lineamientos básicos son aquellos que se desarrollan sobre elementos claves que forman parte de la estructura urbana, es decir elementos que integran el soporte básico sobre el cual se dispone y se organiza el tejido urbano. Son elementos que tuvieron –y tienen– la particularidad de incidir en el proceso de construcción de la ciudad, ya sea alentando, promoviendo, obstaculizando o demorando las diversas acciones de urbanización. En ese sentido, su definición tiene como finalidad potenciar su capacidad de promover un desarrollo cualitativo en la ciudad en general y en el sector donde se encuentran en particular. Estos lineamientos tienen que ver con la recuperación de los sitios emblemáticos de la ciudad, la renovación de sus áreas interiores, la expansión de la urbanización y las mejoras en las condiciones de accesibilidad y conectividad internas. Para su identificación y selección, se tuvieron en cuenta las conclusiones del Plan de Desarrollo Urbano realizado en el año 2000 para la ciudad de Ushuaia, conformando la síntesis de un proceso que se inicia con el reconocimiento de sus características particulares -el mar, la montaña, su topografía, su proyección demográfica, su ubicación estratégica como ciudad más austral del mundo y puerta de entrada a la Antártica- y culmina con las percepciones de los diferentes actores e instituciones locales, expresadas en talleres de trabajo realizados durante su elaboración.

En este proceso de identificación y selección, fueron considerados documentos elaborados en distintos momentos de la ciudad, tanto por organismos oficiales, como por instituciones intermedias y ciudadanos de Ushuaia.

En tal sentido, los documentos se ordenaron en grupos que corresponden a:

- 1.- El Diagnóstico Urbano Expositivo 1988 (Comisión Permanente de Planeamiento Urbano y Edificación).
- 2.- Los Proyectos sugeridos por la Línea N° 4: “Ordenamiento Urbano Ambiental, la Línea N° 2 “Estímulo Económico del Desarrollo Local”, y la Línea N° 1 “Integración Socio-Institucional” del Plan Estratégico Ushuaia 2003”.
- 3.- Los Proyectos urbanos en elaboración por la Municipalidad de Ushuaia.

A efectos de ordenar el análisis de estos documentos, se realizó un ordenamiento que consistió en agruparlos en 7 Tipos:

TIPO 1. RECUPERACION Y REORDENAMIENTO URBANO: son aquellos proyectos que teniendo características integrales o de intervenciones puntuales, tienen como objetivo recomponer el tejido, y

lograr la continuidad y armonía de la trama urbana. Contienen 2 sub-tipos, los que integran el Sistema Vial y los referidos a Relocalización, reordenamiento y/o Consolidación de asentamientos, periféricos o espontáneos.

TIPO 2. ESPACIOS PUBLICOS: son aquellos proyectos dirigidos a Rehabilitar espacios existentes y/o proponer nuevos espacios, que amplíen la calidad y cantidad de los mismos.

TIPO 3. MEJORAMIENTO AMBIENTAL: incluye dos sub-tipos de proyectos, los de carácter integral, referidos al saneamiento del territorio y aquellos que proponen obras de infraestructura puntuales.

TIPO 4. RECUPERACION DEL FRENTE COSTERO: incluye intervenciones de carácter vial en el sector de Av. Maipú y obras de carácter complementario, parquización y/o infraestructuras parciales.

TIPO 5: PROMOCION DEL TURISMO Y LA ECONOMIA: incluye proyectos que rescatan la imagen e identidad de la ciudad referenciados en el área central prioritariamente, reconociendo la importancia del patrimonio; y proyectos dirigidos a promover y desarrollar complementariamente la economía de la ciudad.

TIPO 6. EQUIPAMIENTO COMUNITARIO: incluye proyectos para concretar los equipamientos recreativos, escolares y sanitarios que desde el análisis surgen como demanda.

TIPO 7: RECUPERACION Y REHABILITACION DE GRANDES ENCLAVES

TERRITORIALES: incluye proyectos tendientes a lograr la transformación de los grandes espacios vacíos de la ciudad e integrarlos y transformarlos para su aprovechamiento.

TIPO 8. EL CODIGO DE PLANEAMIENTO URBANO VIGENTE: permite comparar los criterios de uso del suelo en distintos momentos de la ciudad, como también la relación entre las previsiones teóricas y la construcción de la ciudad.

Estos tres momentos de elaboración de proyectos y la agrupación posterior, permitieron realizar una mirada transversal que intente rescatar aquellos elementos que orientaran a la definición de los objetivos urbano-territoriales estructurales del modelo de desarrollo urbano que debió haberse proyectado para la ciudad.

Los proyectos municipales, son los que permiten vincular los anteriores desarrollos teóricos con acciones, obras y proyectos de desarrollo urbano en formulación y/o ejecución en la ciudad.

El proceso de trabajo realizado, que partió del reconocimiento, ordenamiento e inventario de la totalidad de proyectos e iniciativas elaboradas a través del tiempo ya descritas, incluyó la opinión de instituciones, asociaciones intermedias, especialistas e informantes calificados. De acuerdo con ello, el modelo de organización del territorio a proyectar debía contener, como mínimo, cinco lineamientos generales –directrices– que actúen como guías para la intervención pública y privada en la ciudad. Directrices que, en definitiva, tratan de resolver satisfactoriamente la articulación entre el desarrollo de las actividades productivas, comerciales y de servicios, el crecimiento poblacional esperado y la protección del medio natural: una difusión de la urbanización con criterios de sustentabilidad económica y ambiental. Este modelo de desarrollo territorial sostenible se presenta, conforme a los lineamientos teóricos emanados de los trabajos de la CEPAL, como un modelo de **“COMPACTACIÓN Y CONSOLIDACIÓN +**

DESARROLLO”, que significa limitación a la expansión dispersa de la planta urbana, difusión equilibrada de las condiciones de urbanidad y promoción de un ambiente propicio para el desarrollo de las actividades económicas que consoliden el perfil turístico de la ciudad.

Este carácter del modelo, se expresa entonces en las siguientes cinco directrices:

4.1. La compactación y consolidación de la ciudad.

Define las modalidades de crecimiento propuestas para la ciudad, identificando los límites para la urbanización (la extensión de la ciudad sobre el territorio) y las particularidades que habrá de asumir la transformación en el interior de la planta urbanizable, poniendo una contención –freno- a la urbanización por extensión de la planta urbana sin solución de continuidad mediante la identificación de límites precisos –barreras- de protección del medioambiente y de seguridad para sus habitantes:

4.2. El reequilibrio interior.

Define el carácter de la vinculación entre urbanización (crecimiento de la ciudad) y calidad de vida urbana que la ciudad ofrecerá a sus habitantes, y requería definir, dentro del sector clasificado como urbanizable de acuerdo al criterio expuesto de barreras a la urbanización:

- La urbanización del este de la ciudad, con la definición de usos en la zona industrial, evitando la superposición de áreas residenciales con las previstas para el crecimiento industrial.
- El completamiento urbano de la zona centro de la ciudad y la urbanización de la zona oeste, en los predios del estado nacional, provincial o municipal, con criterios de continuidad de trama urbana, evitando la persistencia de grandes vacíos urbanos que fragmenten la ciudad.
- La promoción de la urbanización en tierras vacantes de uso de propiedad privada.
- La urbanización de la Península Ushuaia, promoviendo la puesta en valor de un nuevo portal de Ushuaia desde el mar y creando un nuevo acceso a la ciudad que conecte e integre la zona del Aeropuerto con el centro de la ciudad. En este sentido, el objetivo es recuperar para la ciudad una extensa área de acceso restringido, prácticamente sin uso y que se corresponde con el sitio de Ushuaia que mejores condiciones de asoleamiento presenta y, además, que mejores vistas hacia el frente marítimo central posibilita, convirtiéndola en un área privilegiada para ser urbanizada y equipada con espacios públicos de alto valor escénico e histórico. La zona en cuestión, ocupada por la Armada Argentina, se extiende de sur a norte desde la península Ushuaia propiamente dicha, donde se encuentra el aeropuerto de la ciudad, tanto el actual como el que funcionaba durante buena parte del período bajo análisis, hasta el barrio La Misión, que se extiende sobre la costa de la Bahía Encerrada.
- La definición de la zona de amortiguación superior de la ciudad, como circuito de servicios recreativos y turísticos en la zona de bosques y vistas panorámicas en la cota inmediatamente inferior a la barrera de urbanización por altitud.

- La planificación de uso del Valle de Andorra, como uno de los sectores suburbanos de alto valor paisajístico, presencia de cascadas, arroyos y sitios de interés recreativo, público y turístico y que conformaba una unidad fisiográfica y topográfica reconocida por la comunidad local en tal carácter, lo que la consolidaba como una posible reserva natural de usos múltiples. El valle comprende el sector que se ubica al oeste del arroyo Grande y arriba de la Avenida Héroes de Malvinas, a lo largo del camino que también sirve de acceso alternativo al Parque Nacional de Lapataia. Esta planificación deberían haber cumplido, como mínimo, con los siguientes objetivos:
 1. Proveer espacios de carácter recreativo para el uso público.
 2. Destinar una parte al desarrollo de emprendimientos productivos y servicios ligados al turismo.
 3. Destinar una zona de amortiguamiento entre la zona productiva y el Parque Nacional.
 4. Vincular la Costa con la montaña a través del Arroyo Grande.
 5. Definir a Andorra como área de expansión recreativa de la ciudad y puerta de entrada alternativa al Parque Nacional.

4.3 . La recualificación de sitios emblemáticos de la ciudad.

Define el carácter de la intervención sobre los sitios de valor estructural más importantes de la ciudad; aquellos sitios que le confieren identidad y singularidad a Ushuaia. Son los lugares que forman parte de la “postal” más conocida de la ciudad y en los cuales la ciudadanía encuentra un referente de alto valor simbólico:

- Frente marítimo del ejido urbano, propendiendo a la jerarquización del corredor longitudinal sobre el mar, revalorizando su vinculación con el paisaje natural, construido y urbanizable de la ciudad, en las áreas frente a la Bahía de Ushuaia y Bahía Golondrina, conforme a los siguientes lineamientos:
 1. Incremento de la superficie de espacios verdes a la ciudad, y de equipamientos destinados a actividades recreativas.
 2. Eliminación de las barreras que impiden la relación de la ciudad con el mar, en el casco histórico, generando una nueva fachada de la ciudad hacia el mar.
 3. Generación de proyectos urbanos en el frente costero correspondiente a la Bahía Golondrina, tendientes a vincular este espacio público con un área de servicios turísticos en dicha zona de excepcional vistas panorámicas y con la zona de expansión urbana prevista en el sector en el modelo de desarrollo territorial propuesto para la ciudad.
 4. Generación de proyectos urbanos y de saneamiento ambiental en el frente costero correspondiente al sector este de la ciudad, reservado para la actividad industrial, a efectos de minimizar todo impacto ambiental negativo sobre la costa provocado por la actividad industrial esperada.

- Tratamiento del espacio público del centro comercial de la ciudad, articulando la calle San Martín¹ con los sitios ubicados en sus dos extremos (la Base Naval al este y la Plaza Piedrabuena al oeste), conforme a los siguientes lineamientos de intervención:
 1. Aspectos Normativos, determinando usos, alturas de fachadas, índices edilicios.
 2. Mejoramiento y racionalización del equipamiento urbano.
 3. Mejoramiento del movimiento peatonal y vehicular, en función del ecimiento urbano esperado.
 4. Definición de diseño y regulación de cartelerías, marquesinas, cableados, etc, a efectos de promover la calidad escénica del corredor comercial principal de la ciudad.
- Conservación y puesta en valor cultural, comercial y turística de sitios y edificios de valor histórico.
 - edificios singulares sobre Avenida Maipú
 - edificios singulares en el área central
 - cementerio viejo
 - barrio La Misión (donde se ubicó el primer asentamiento inglés, la *Christian Village* de la Sociedad Misionera Sudamericana).
 - conjunto edilicio de la Base Naval y presidio.

4. 4. El atravesamiento interior.

Define las operaciones de carácter estructural más importantes para el sistema de movilidad interna, que servirían de base para la formulación de una propuesta de red vial jerárquica, a partir del modelo proyectado de desarrollo territorial para la ciudad, que vincule sobre todo el caso histórico y damero central de la ciudad con las expansiones previstas en la zona este, oeste y Península Ushuaia sin generar conflictos de tránsito ni promover procesos de fragmentación urbana.

4.5. La conservación de los elementos del paisaje natural en el interior de la ciudad.

Define el carácter de la articulación entre la urbanización y el medio natural, en particular con aquellos elementos singulares del paisaje que, en su proceso de expansión, irían quedando incorporados al interior de la planta urbana.

- arroyo Buena Esperanza

¹ La calle San Martín es el centro comercial de la ciudad donde, además, se ubicaban los edificios y las oficinas de la administración territorial y municipal y se concentraba la oferta del sector gastronómico y comercial de la ciudad.

- chorrillo del Este
- arroyo Grande (sector Valle de Andorra)
- turbales del sector oeste
- miradores
- áreas cubiertas por bosques nativos de lenga y ñire.

Capítulo V

CONCLUSIONES

Tal como se refería al definir el problema de investigación y la hipótesis de trabajo identificada para la presente tesis, la aplicación de la ley no tuvo en cuenta aspectos relacionados con el proceso de crecimiento y ordenamiento urbano del territorio local como una de las variables significativas de un modelo de desarrollo local endógeno para la ciudad de Ushuaia. Se postuló en el presente que una ciudad con tal claro perfil turístico como la de Ushuaia requiere para su desarrollo endógeno sostenible un entorno urbano que resulte ambiental y paisajísticamente sustentable y que genere condiciones para la instalación y adecuado desempeño en la ciudad de un conjunto de actividades económicas asociadas al turismo.

Ley Nacional 19640 de promoción industrial y económica de la Isla Grande de Tierra del Fuego produjo en Ushuaia resultados positivos y negativos. Por un lado, promovió un proceso de desarrollo económico local, por la vía de la instalación de nuevas actividades productivas, crecimiento demográfico, mayor densidad institucional y generación de producto bruto geográfico. Por el otro, provocó una disminución de su potencial de desarrollo endógeno, a partir de su perfil turístico, al impactar negativamente sobre el modelo de desarrollo territorial producido en la ciudad como resultado de la explosión demográfica generada por la aplicación de la Ley de Promoción Industrial y la ausencia de planificación y políticas activas sobre esta dimensión del desarrollo, en relación al soporte natural disponible para la urbanización.

En el presente capítulo, y como forma de comprobación de la hipótesis de trabajo planteada, se realiza un análisis comparativo entre los elementos del modelo de desarrollo territorial que otorgan sostenibilidad y competitividad sistémica a la ciudad, en su condición de ciudad turística, la situación observada en el período bajo estudio y la esperada en la ciudad de Ushuaia, a partir de los lineamientos directrices de un modelo de desarrollo territorial definidos en el marco de una gestión integral del desarrollo endógeno local.

Tal como se refería en el capítulo correspondiente, los aspectos fundamentales a considerar del modelo de desarrollo territorial de la ciudad, en relación a su influencia sobre su potencial de desarrollo endógeno local son:

4. La estructura urbanística y espacial de la ciudad.
5. La capacidad institucional local y la política de administración del suelo y soluciones habitacionales necesarias para la gestión del modelo, a partir de los siguientes aspectos:
6. La sostenibilidad urbano-ambiental del modelo.

1. Conclusiones sobre la estructura urbanística y espacial de la ciudad, en relación a la esperada en un modelo de gestión de desarrollo endógeno local sustentable.

Tal como se mencionara en el capítulo correspondiente, los criterios de abordaje para resolver una estructura urbanística y espacial, dentro del modelo de desarrollo territorial esperado para la ciudad de Ushuaia, que hubiera contenido adecuadamente la expansión y crecimiento urbano emergente de la aplicación del régimen de promoción industrial, mediante una planificación racional, eficiente y eficaz, debieron haber contemplado:

- La identificación de los límites a la expansión urbana.
- La identificación de los criterios para la ocupación del perímetro urbanizable, a efectos de contener adecuadamente el crecimiento poblacional esperado.
- Las condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada.

1.1. Sobre la identificación de los límites a la expansión urbana.

Respecto a este primer punto, es importante describir el modelo de expansión urbana observado en la ciudad, y el cumplimiento de los límites esperados por aplicación de barreras a la urbanización, tal como se establecieron en el modelo de desarrollo territorial esperado.

En efecto, se consideraron barreras a la urbanización a las barreras ambientales, paisajísticas y de seguridad que hubieran permitido excluir aquellas áreas no aptas, no apropiadas o no aconsejables para la urbanización debido a los efectos negativos o amenazas que pueden presentar en el presente y/o en el futuro para el establecimiento de la población. A tales efectos, se consideraron la Cota +80 metros, los turbales, las riberas de los arroyos y chorrillos, las áreas con presencia importante de bosques nativos, las áreas ubicadas sobre la costa de las bahías, y las expuestas a riesgos contra la salud y la vida de la población debido al carácter nocivo de la presencia de determinadas instalaciones.

A partir de la expansión de la ciudad por fuera del rectángulo central, las nuevas áreas urbanizadas se fueron ubicando en gran medida sobre suelos no aptos o poco recomendables para la edificación, bajo una modalidad de ocupación del territorio que se caracterizó fundamentalmente por una falta de estudios sobre las condiciones del suelo para soportar un proceso de urbanización y por la ocupación descontrolada de los terrenos donde se conjugaron la acción individual de los habitantes en busca de un sitio para construir sus viviendas y la ausencia de orientación y direccionamiento del proceso por parte de las autoridades locales. De esa manera, el proceso expansivo de la ciudad no respetó ninguna de las barreras para la urbanización definidas previamente, avanzando con construcciones y urbanizaciones sobre las riberas de los arroyos, sobre bosques nativos, sobre turbales y sobre suelos rocosos con pronunciadas pendientes.

La ciudad, en su proceso de expansión descontrolado, ya ha avanzado por encima de la cota de 100 metros sobre el nivel del mar, donde las escarpas superan los dos metros. Estas pendientes pronunciadas, asociadas a las características climáticas del lugar y a los materiales propios del suelo, contribuyen a movimientos de remoción en masa y a la formación de deslizamientos y avalanchas. Una

situación que no fue considerada en las tareas de desmonte y relleno de lugares que reiteradamente fueron ejecutadas para la construcción de nuevas viviendas. Esta actividad se llevó adelante sin ningún tipo de estudio previo, provocando entonces una modificación en las pendientes naturales y, por consiguiente, favoreciendo la factibilidad de concreción de esos fenómenos.

En los últimos años, la continuidad de la práctica de la intrusión se tradujo en un avance de la urbanización sobre las zonas más altas ocupadas por bosques de lenga. Se destaca en este caso el barrio Faldeo del Bosque, si bien en su ocupación se intentó preservar el bosque sin llegar a destruirlo, y, más recientemente, el Cerro Dos Banderas, a continuación del Valle de Andorra.

En relación al impacto de la urbanización sobre el patrón natural de drenajes y escurrimientos superficiales, el rectángulo central de la ciudad se ubica sobre una zona de menor densidad de líneas de drenaje, mientras que su posterior expansión ocupó zonas atravesadas por un gran número de líneas de drenaje, con predominancia de escurrimientos superficiales y estacionarios. Por tal motivo, la ocupación y urbanización de espacios como consecuencia del modelo de expansión urbana, entorpeció y obstruyó, en la mayoría de los casos, a estas vías naturales de escurrimiento de las aguas, generando serios impactos sobre las viviendas, sus habitantes y sobre el sistema natural de drenaje y escurrimiento superficial de las aguas.

Por otra parte, el modelo de expansión urbana observado, mediante el que se ocuparon en forma anárquica los predios fiscales disponibles dejando importantes vacíos urbanos en tierras de la Armada Argentina, Vialidad Nacional y propietarios privados, ha producido una importante fragmentación urbana, ha perjudicado el tránsito y la correcta resolución de las vías de circulación y no ha tenido en cuenta la relocalización de actividades preexistentes o el respeto de las mismas como barreras a la urbanización durante el proceso de expansión. De esta manera, instalaciones como las usinas de generación de energía de la Dirección de Energía, los depósitos de combustibles de YPF, los polvorines militares y el parque industrial instalado por aplicación del régimen de promoción industrial aparecen hoy como usos conflictivos con el entorno urbano que los rodea, generando importantes impactos y riesgos urbano-ambientales.

En efecto, en la ciudad existen espacios destinados a actividades de uso restringido a la población los que, por sus características y ubicación, han determinado grandes predios libres. Estos espacios han actuado como “tapones” originando problemas en la conexión de la trama circulatoria, encarecimiento de la infraestructura de servicios por su extensión, por lo que tanto la urbanización realizada por el estado como la espontaneidad de la ocupación, ha debido sortearlos para crear nuevos asentamientos, fragmentando la ciudad. De esta manera se suceden, sin mayor racionalidad técnica o urbanística, áreas de gran concentración habitacional (barrios IPV de 640, 245 y 300 viviendas) con otras de baja o nula densidad (predios de Pastoriza, Figue, bases Naval y Aeronaval, etc.)-

Dentro del esquema de crecimiento, se observan nudos, que plantean conflictos urbanos por su situación geográfica dentro de la ciudad o por el tipo de actividad que realizan. De tal forma se constituyen en algunos casos en obstáculos físicos para el desarrollo de la ciudad, en situaciones sociales conflictivas y generando, en otros, actividades de peligros potenciales. A modo de ejemplo, puede citarse la planta de combustibles Orión (tanques de almacenaje para el consumo de la ciudad y carga de combustible para buques) en una zona urbanizada con viviendas unifamiliares, la operatoria de cargas y transporte del

puerto en el mismo centro de la ciudad o la ocupación espontánea y el enorme impacto ambiental y paisajístico sobre el valle de Andorra.

1.2. Sobre la identificación de los criterios para la ocupación del perímetro urbanizable, y capacidad habitacional del mismo.

Tal como se refiriera en el capítulo correspondiente, una vez excluidas las áreas ubicadas por fuera de las barreras (ambientales, paisajísticas y de seguridad) hubiera correspondido identificar, priorizar, proyectar y ejecutar las obras necesarias en aquéllas sobre las cuales, preferentemente, se canalizaría el desarrollo de la urbanización, en función de las características del suelo, las pendientes y posibilidades de extensión de las redes de infraestructura.

Del relevamiento y descripción del modelo de expansión observado en la ciudad durante el período bajo estudio, y tal como ya se ha planteado, puede observarse claramente el no cumplimiento de ningún tipo de restricción a la urbanización por cuestiones ambientales, paisajísticas o de seguridad. No obstante, es importante determinar si esta situación fue provocada por un incremento poblacional que hubiera superado la capacidad de las áreas urbanizables para contener en forma adecuada la demanda de vivienda y equipamiento comunitario.

A tales efectos, puede apreciarse, de acuerdo a la identificación realizada en el Plan de Desarrollo Urbano formulado en la ciudad durante el año 2000, que aún a esa fecha se encontraban sectores, dentro de las áreas urbanizables, que ofrecían la posibilidad de ser destinadas a la construcción de nuevas viviendas. Estos sectores, que en general comprendían grandes superficies indivisas, presentaban distintas condiciones desde el punto de vista urbanístico: áreas vacantes de uso, áreas con instalaciones obsoletas, áreas ocupadas con valores muy bajos de densidad edilicia, etc.. Su particular disposición en el interior de la planta urbana determina que algunas actúen negativamente impidiendo, o demorando, la recualificación del tejido urbano que las rodea.

En este sentido, se han identificado quince áreas disponibles para la urbanización, clasificadas en áreas de expansión, áreas de completamiento y áreas de renovación, según las características urbanísticas que presentan y su disposición en relación con la actual planta urbana, de acuerdo al siguiente esquema conceptual:

- Áreas de expansión: se hace referencia tanto a aquellas áreas ubicadas en los bordes de la ciudad, a continuación del área efectivamente urbanizada como a aquellas ubicadas por fuera de la planta urbana y dispuestas sobre algún elemento de conexión territorial. En ambos casos se encuentran vacantes de uso y, por lo tanto, apropiadas para proponer su urbanización o, en otros términos, la expansión del área urbanizada.
- Áreas de completamiento: aquellas áreas vacantes de uso, en general indivisas y que, por distintos motivos, quedaron incorporadas sin urbanizar a la planta urbana en su proceso de expansión. Se trata de grandes “vacíos urbanos”, dotados, en general, de servicios infraestructurales (o con fácil acceso a las redes existentes); situación que habilita a proponer su ocupación y urbanización.
- Áreas de renovación: aquellas grandes superficies, también en general indivisas, ubicadas en el interior de la ciudad que cuentan con instalaciones obsoletas o en desuso o que presentan bajos

niveles de densidad (teniendo en cuenta el lugar que ocupan en el interior de la planta urbana y el nivel de dotación de infraestructuras que poseen). Se trata de enclaves que, en muchos casos, actúan negativamente en el desarrollo del tejido urbano que los contiene; en otros, se trata de un escaso o ineficiente aprovechamiento de la disponibilidad infraestructural existente. Por tal motivo, se puede proceder a su rehabilitación o reutilización a partir de proponer su ocupación con nuevos patrones urbanísticos.

1.3. Sobre las condiciones mínimas de la ordenación territorial esperada.

En el capítulo correspondiente a la descripción de un modelo de desarrollo territorial para el crecimiento urbano esperado, se definieron un conjunto de condiciones mínimas de la ordenación territorial que debía proyectarse.

Del análisis efectuado, y considerando las primeras condiciones mencionadas, se ha puesto de manifiesto que, en el proceso de expansión urbana producido en Ushuaia, los gobiernos locales no pudieron gestionar un freno al crecimiento urbano disperso, ni definir correctamente áreas preferentes del territorio disponible para canalizar la urbanización. Tampoco se gestionó una difusión equilibrada de la “condición de ciudad” en todo el territorio, ni se adoptaron criterios de localización –para la vivienda y para las actividades económicas– basados en las posibilidades reales que las redes de infraestructuras de servicios existentes y su proyección.

Del análisis realizado en capítulos anteriores, se llega a la conclusión que el rápido crecimiento poblacional provocado por la aplicación de la Ley 19649, la explosiva mezcla entre las restricciones ambientales del soporte natural disponible para la urbanización, la ausencia de políticas de estado en los gobiernos locales para brindar respuestas adecuadas a la creciente demanda habitacional en el marco de una planificación del desarrollo urbano esperado, y la cultura de la ocupación imperante (“vine a hacer patria y tengo el derecho a exigir o tomar lo que me corresponde”), desbordaron totalmente cualquier intento de planificación y ordenamiento urbano de los equipos técnicos de las administraciones del territorio.

Las particularidades de las tierras circundantes a la ciudad (mayoritariamente de propiedad del Estado Nacional Argentino, cuando Tierra del Fuego era aún Territorio Nacional), incrementan la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno que no pudieron contener el crecimiento poblacional ni evitar o regular la ocupación no autorizada de predios fiscales, tanto de las tierras aptas para la construcción de viviendas como de las zonas que debieron haberse comportado como barreras a la urbanización por criterios ambientales, paisajísticos y de seguridad de la misma población.

El proceso de ocupación del territorio ushuaiense se caracterizó por una significativa presencia de situaciones irregulares, una escasa preocupación por el espacio público, una muy costosa -y en tanto económicamente poco sostenible- dotación infraestructural, la agresión y amenaza a un ambiente natural frágil y a un paisaje de valor excepcional.

Por otra parte, una de las condiciones básicas de un modelo de desarrollo territorial que resulte sinérgico con el perfil turístico de la ciudad y su potencial de desarrollo endógeno, pasaba sin duda por resolver adecuadamente espacios urbanos para los servicios de hospedaje, recreativos, comerciales y

gastronómicos, aprovechando las sinergias espaciales en la localización y equipamiento del espacio público y su relación con dichas actividades, en un marco de aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, escénicos y paisajísticos.

El cumplimiento de estas condiciones, en una ciudad caracterizada por un casco histórico consolidado como el área comercial y de servicios por excelencia y un entorno natural de alto valor paisajístico, ambiental y escénico poco impactado por la acción antrópica, debió respetar dos consignas fundamentales:

- La jerarquización del casco histórico como centro comercial y espacio público para residentes y visitantes.
- La protección de los enclaves de gran interés paisajístico, con el consiguiente freno a la ocupación irregular en los distintos sectores – urbanos y suburbanos– que presenten tal condición (Bosque natural suburbano en las cotas superiores a la avenida Alem y Héroes de Malvinas, que constituyen el camino de circunvalación en la parte alta de la ciudad, y Valle de Andorra).

En relación a la definición de zonas de reserva y expansión de la actividad turística, la expansión urbana producida en el territorio ocupó, sin ningún control ni previsiones al respecto, mediante la instalación desordenada y espontánea de viviendas individuales, y actividades comerciales y de servicios a sus habitantes, la gran mayoría de los sitios y sectores de alto valor escénico, paisajístico y ambiental. Como excepciones puntuales a esta realidad, pueden citarse tres áreas. Dos que, si bien resultan colindantes, se ubican por fuera del ejido urbano municipal:

- El Parque Nacional Tierra del Fuego, por su distancia a la ciudad y condición de área protegida, hacia el sur del ejido urbano.
- El Valle de Tierra Mayor, a lo largo de la Ruta Nacional N°3 hacia el norte del ejido urbano, en el que, pese a algunos intentos de intrusión de predios para otros destinos, también se ha logrado sostener como zona de servicios gastronómicos, recreativos y deportivos vinculados a los deportes de invierno.

La tercer área es la única ubicada dentro del ejido urbano:

- La reserva turística de la zona de acceso al glaciar Le Martial, en un faldeo cuyo acceso se encuentra dentro del casco histórico y en el que se ha logrado mantener su perfil de zona hotelera.

El resto de los enclaves de interés paisajístico, escénico, recreativo o ambiental, incluyendo la zona de bosque natural suburbano en las cotas superiores a la avenida Alem y Héroes de Malvinas, y el Valle de Andorra, a los que se hacía referencia, han sido arrasados por la ocupación irregular de predios. En estos sitios, ha habido desmontes importantes, se han generado barreras antrópicas (por cercos y construcciones de particulares) que impiden el acceso público a áreas naturales de interés, se han generado manchas urbanas irregulares donde coexisten usos productivos propios de la economía informal, viviendas permanentes y de fin de semana, predios vacantes desconectados de la trama urbana, servicios turísticos aislados, etc.

La instalación y crecimiento de servicios turísticos, tanto de alojamiento como gastronómicos y de recreación, ha sido totalmente desordenada, salvo las honrosas excepciones comentadas, y guiada exclusivamente por las disponibilidades de acceso a predios que el mercado inmobiliario y las relaciones

con el poder político de turno permitiesen, y la voluntad de inversión de los emprendedores. La necesidad de generar espacios que constituyan atractivos urbanos, con actividades antrópicas sinérgicas entre sí, se pone de manifiesto con la aparición de “zonas turísticas” emergentes de la subdivisión de grandes predios rurales de propiedad privada hacia el oeste de la ciudad, que fueron consolidándose a partir de las decisiones individuales de los compradores de inversores, sin que medien instrumentos y normas de planificación estratégica por parte de los gobiernos locales. Esta situación se vincula al hecho de la “mayor seguridad” respecto al uso de estos espacios urbanos que brinda su condición de “propiedad privada”, por cuanto los procesos de ocupación irregular de tierras y definición anárquica de sus usos se concentraron en aquellos predios o sectores de propiedad pública.

Tampoco ha logrado establecerse en la ciudad una red de espacios públicos que permita generar ámbitos de encuentro, esparcimiento y recreación de habitantes y turistas, se vincule con los circuitos y servicios turísticos, se constituyan en hitos y referencias urbanas que permitan embellecer y consolidar el perfil turístico de la ciudad, y actúen como amortiguadores o “buffers” en las zonas de transición entre las áreas urbanizables y las barreras ambientales, paisajísticas y de seguridad a la urbanización.

La falta de sendas que permitan “pasear” por la ciudad (caminando, en bicicleta, o con patines) y la carencia de lugares para la realización de actividades recreativas y de contemplación, se visualizan como carencias importantes que impiden una adecuada integración con el paisaje urbano y el natural.

La pertenencia del mar se fue perdiendo gradualmente a medida que la ciudad se “alejaba” de la costa. A partir de allí, al mar sólo desde lejos fue posible apreciarlo totalmente. La mejor visual del canal Beagle es la que se puede observar desde el camino al Martial, o desde algunos sectores altos de la Avenida Leandro Alem. A medida que nos acercamos a la ribera, más se dificulta su contemplación. Se han creado a lo largo de la costa, inclusive, barreras arquitectónicas que dificultan el acceso visual al mar, sin establecer vías de circulación que permitan recorrerla, desarrollando actividades contemplativas que permitan un vínculo entre el ciudadano y el mar.

En el mismo sentido que con la costa, se advierte una falta de circuitos de interconexión entre la ciudad y la montaña, que permitan acceder a ella o a sus inmediaciones. Existen innumerables sendas de antiguas explotaciones madereras que solamente están esperando que se venza la inercia oficial para su recuperación y señalización, de tal manera que brinden nuevas alternativas tanto al habitante como al turista.

El crecimiento de la ciudad y el cambio de la condición económica no fueron acompañados por la creación de lugares para atender la nueva condición de los ciudadanos, frente a una ciudad que se expandía vertiginosamente sin ningún control ni planificación. De hecho, la realidad de la ciudad de Ushuaia hacia el año 2000 genera serios inconvenientes a vecinos y visitantes para desplazarse y acceder a los lugares que tradicionalmente se utilizaron para recreación y vinculación social.

La situación urbana emergente del proceso de crecimiento poblacional del período bajo estudio, hace que los lugares que originariamente se previeron como espacios comunitarios, hoy se manifiesten como faltos de carácter, o sin posibilidad de atender las demandas. Faltan lugares con propuestas que den respuesta a diferentes escalas del problema, desde la plaza a escala barrial, como los espacios públicos a escala de la ciudad, tales como parques o centros comerciales, equipados convenientemente para ser comprendidos por la población como espacios de recreación y relación.

Respecto al cumplimiento observado del proceso de jerarquización del casco histórico como centro comercial y espacio público para residentes y visitantes, a que se hacía referencia como uno de las condiciones básicas del modelo de desarrollo territorial esperado, caben las siguientes consideraciones.

El espacio público configurado por el área central es el sitio de mayor valor simbólico y funcional de la ciudad de Ushuaia. El sitio donde se establecieron los primeros pobladores hace ya más de un siglo y donde se encuentran algunas de las antiguas construcciones que testimonian distintos momentos de la historia del lugar. Donde se ubican todos los edificios de la administración pública municipal y provincial y se concentra la actividad comercial y de servicios. El sitio, por lo tanto, donde se concentra mayoritariamente el empleo urbano y donde, además, vive aproximadamente el 10% de la población total de la ciudad.

El sector de Ushuaia reconocido como el área central de la ciudad corresponde, en su totalidad, a la sección catastral A y comprende al rectángulo que se encuentra delimitado al norte por Avenida Magallanes, al este por calle Yaganes, al sur por Avenida Maipú y al oeste por calle Onas.

La topografía del lugar se caracteriza por presentar pendientes extremadamente pronunciadas en una distancia muy reducida. El sector más bajo corresponde fundamentalmente a la lonja de manzanas que se extienden paralelamente a la costa entre la Avenida Maipú y calle San Martín y que presenta pendientes con el borde del mar relativamente menos pronunciadas que las que corresponden a las de las calles paralelas del centro que se ubican en los sitios más elevados, en particular la Avenida Magallanes, que define el borde superior del sector. En este caso, el desnivel existente entre la Avenida Magallanes y la Avenida Maipú es de 46,43 metros, en tan sólo los 470 metros que corresponden a la distancia entre el punto más bajo y el punto más alto del rectángulo central. En los sitios de pendientes más pronunciadas, las calles se transforman directamente en escaleras: calles Sarmiento, Belgrano. Por el contrario, en dirección este – oeste, el terreno presenta ondulaciones más suaves. El único accidente geográfico que se encontraba en el rectángulo central era el arroyo Rodríguez, que atravesaba el centro en dirección norte - sur, en parte sobre el trazado de la actual calle Brigadier Juan Manuel de Rosas, fue oportunamente entubado, de acuerdo con una decisión tomada en el año 1902.

La imposición de un trazado regular y homogéneo sobre un terreno que presenta condiciones muy distintas y extremas de nivelación ha determinado que en los sectores de pendientes más pronunciadas los terrenos se encuentren por debajo del nivel de la calle y de la acera, dando lugar a situaciones constructivas de complicada resolución.

La Avenida Maipú constituye la “puerta” más importante de acceso a la ciudad vieja, que se corresponde con la actual área central. Por un lado, constituye el acceso desde el trazado inferior de la ruta nacional N° 3, la zona industrial y los barrios ubicados al este. Por otro lado, y desde el oeste, es el acceso al centro de todos los visitantes que ingresan a la ciudad por el aeropuerto, como así también de los habitantes de gran número de barrios ubicados al oeste y suroeste de la ciudad. También es la puerta de ingreso a Ushuaia desde el mar, en particular para los turistas de los cruceros que regularmente visitan la ciudad. El ingreso desde el mar, se da a través del puerto y de la plaza ubicada en su acceso sobre la avenida. Un espacio también escasamente jerarquizado y de reducidas dimensiones. El ingreso desde el oeste por Avenida Maipú tiene lugar luego de una sucesión de ámbitos públicos que se disponen a lo largo de la Bahía Encerrada, entre esta y las Avenidas Malvinas Argentinas y Maipú (instalaciones del

polideportivo, casa Beban y plaza Piedrabuena) pero que se diluye como espacio de carácter colectivo, precisamente, en el sitio de ingreso al área central.

El trazado del área central se distingue claramente del trazado del resto de la ciudad por las características propias que presenta su tejido: se trata de una retícula homogénea, que se dispone longitudinalmente sobre la costa (1,41 km. de extensión) y con escasa profundidad hacia el interior (0,47 km.) y que da lugar a la aparición de manzanas cuadradas de 85 metros de lado. Ningún elemento (accidente geográfico, espacios públicos) altera esta cuadrícula que se extiende, y se impone, de modo indiferenciado sobre un terreno muy irregular. En ese trazado homogéneo e indiferenciado que logra imponerse sobre la topografía del lugar, tres calles aparecen como los elementos estructurales del centro de la ciudad:

- por un lado, la calle San Martín y la Avenida Maipú, los ejes estructurales históricos, sobre los que se concentran los usos comerciales, de servicios y de la administración pública;
- por otro lado, la calle Yaganes que actúa de límite a la expansión del centro por la presencia del extenso predio destinado a instalaciones militares.

De todas ellas, la calle San Martín aparece como “el” eje estructural del centro de Ushuaia. Se trata del corredor comercial más importante de la ciudad donde, además, se ubican los edificios y las oficinas de la administración provincial y municipal y se concentra prácticamente toda la oferta del sector gastronómico.

El tejido (la articulación entre parcelamiento, edificación y usos del suelo) presenta distintas situaciones en el interior del rectángulo central:

- El sector que tiene como eje la calle San Martín y que se extiende una cuadra a ambos lados (hacia Avenida Maipú y hacia calle De Loqui) en prácticamente toda su extensión (excepto su extremo oeste, próximo al cementerio) se distingue por una mayor densidad edilicia, la más elevada del área central, por la presencia de construcciones de más de una planta (en el sector más central un gran número de construcciones son de tres plantas de altura), por su disposición sobre la línea de edificación y por un uso comercial prácticamente exclusivo en todas las plantas bajas.
- El borde marítimo sobre Avenida Maipú, que presenta diferentes situaciones de densidad, altura, tipo y uso de las edificaciones en toda su extensión. En efecto, galpones, construcciones abandonadas, viviendas, comercios, salones de exhibición comercial, se suceden continuadamente otorgando a este sector un alto grado de heterogeneidad. De todas maneras, el sector se distingue por una significativa presencia de edificios de valor patrimonial que testimonian los orígenes de la ciudad: Iglesia Parroquial, residencias de antiguas familias de comerciantes y profesionales del lugar (Ramos, Salomón, Pastoriza, Cortes, Torres, Otero), el edificio de la antigua Aduana, la antigua vivienda del Gobernador y el antiguo edificio del Banco de La Nación.

Hacia el extremo oeste de calle San Martín se encuentra el Parque del Centenario y el cementerio viejo, cuyo borde con la calle está delimitado por un simple tapial pintado de blanco. En este sector, la calle San Martín presenta un frente edilicio continuo a ambos lados, si bien totalmente heterogéneo con edificaciones de poca calidad arquitectónica. Hacia el extremo este de calle San Martín, se encuentra el edificio de la Armada (que se ubica prácticamente en la proyección de la línea de edificación correspondiente a la acera norte de la calle) y el predio del antiguo presidio (ubicado detrás del

edificio de la Armada). No existe acceso público al sector desde la continuidad de calle San Martín, si bien en el interior del predio existen los trazados necesarios para incorporar este sector de la base naval al sistema de espacios públicos del área central.

El sector de acceso público correspondiente al predio del antiguo presidio, configura un espacio insuficientemente tratado y poco equipado como lugar público, al que se accede por un ingreso no jerarquizado desde calle Yaganes entre las calles De Loqui y Gobernador Paz.

A pesar del potencial que contiene el área central de Ushuaia, y que se hubiera puesto en valor si se hubieran seguido los lineamientos directrices del modelo de desarrollo territorial propuesto, este espacio público se presenta como una serie de ámbitos poco articulados entre sí, en general sin carácter y de escaso valor, no por la ausencia de elementos sino, fundamentalmente, por la ausencia de una planificación urbana que les otorgue mayor sentido de unidad.

El espacio público que se define a lo largo de la calle San Martín se caracteriza por su diversidad y por su escasa calidad como ámbito urbano:

- Veredas muy angostas (de apenas 2,50 metros de ancho) para un sitio de gran concentración de población dado su carácter comercial y sobre las cuales avanzan aleros, toldos y recovas de distintas dimensiones, materiales y diseños de los locales comerciales frentistas.
- Contaminación visual significativa en el tramo más central (publicidad aérea dispuesta aleatoriamente sin ningún otro criterio que el de señalar la presencia de un comercio; cableado aéreo).
- Edificación muy heterogénea y de escasa calidad arquitectónica y constructiva en la mayoría de los casos.

La homogeneidad del sistema de alumbrado público y de señalización de calles no consigue otorgarle unidad a esta superposición desordenada de distintos elementos que definen el espacio público del centro de la ciudad.

Por otra parte, y tal como se refería en el capítulo correspondiente, la variable diseño no es un elemento menor a la hora de definir el carácter, la imagen y la presencia de una ciudad. Así como la presencia del diseño marca a las ciudades de una manera, la ausencia y/o desprecio por el mismo lo hace del mismo modo. En este sentido Ushuaia aparece marcada por esta situación, el abandono del tema del diseño por parte del Estado en primer lugar y por el vecino en segundo lugar.

La idea instalada de “ciudad de paso” contribuyó mucho a sostener esta situación, pero particularmente el propio Estado, tanto el municipio como la provincia y los organismos nacionales con intervención en el territorio, no incluyeron el tema en sus agendas de trabajo.

La ausencia de diseño y el abandono dejaron marcas muy fuertes en los edificios más relevantes de la ciudad (que los son por su nombre, no por su presencia), tales como la municipalidad, concejo deliberante, legislatura, etc, que contribuyen a construir un paisaje urbano de precariedad, de descuido y obra permanente. En efecto, los edificios públicos escasamente se distinguen del resto de las edificaciones, excepto el edificio de la Gobernación. No existe una arquitectura institucional, tanto municipal como provincial, tal como ocurre en otras ciudades turística, donde la arquitectura institucional contribuye a otorgarle carácter e identidad a la ciudad. La ausencia de esa arquitectura institucional se manifiesta en situaciones extremas, tal como el funcionamiento de las oficinas municipales en la planta

alta de una galería comercial; situación que demuestra la escasa preocupación oficial que esta cuestión ha merecido hasta el presente.

Las particularidades del relieve de la zona hacen que el tema de diseño sea de necesaria atención. Las diferencias pronunciadas de nivel, desde la costa hacia la montaña, hacen que la arquitectura sea más “visible”, y de la misma manera que esta situación resulta beneficiosa para la construcción del paisaje cuando la arquitectura es correctamente resuelta, el mal diseño potencia una imagen desordenada y caótica.

Otro tema de vital importancia en la ordenación territorial esperada es el que hace a la definición y funcionamiento de la red vial.

Entre los lineamientos directrices del modelo de desarrollo territorial esperado para Ushuaia en un esquema de gestión integral de desarrollo endógeno local sustentable, se mencionó la necesidad de haber definido las operaciones de carácter estructural más importantes para el sistema de movilidad interna, que servirían de base para la formulación de una propuesta de red vial jerárquica, que vincule sobre todo el caso histórico y damero central de la ciudad con las expansiones previstas en la zona este, oeste y Península Ushuaia sin generar conflictos de tránsito ni promover procesos de fragmentación urbana.

En comparación con este escenario deseado, la trama circulatoria del área central se ve desbordada en su utilización, por la concentración de actividades en determinados lugares, dificultando la fluidez del tránsito. La importante cantidad de vehículos circulando y las barreras arquitectónicas que impone la condición topográfica de la ciudad, agravadas por el clima, crea una peligrosa situación para los peatones.

La ciudad de Ushuaia posee la mayor concentración de automotores por habitante del país. A tal punto que los conflictos que genera el tránsito son de suma importancia, existiendo en la ciudad numerosos puntos críticos a resolver, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de las calles principales no fueron diseñadas para contener el gran parque automotor actual.

Según datos oficiales, existían hacia el final del período en estudio en Ushuaia 14.800 vehículos empadronados, de los cuales aproximadamente un 15% no están en circulación, lo cual daría un promedio de 88 vehículos por cada 100 viviendas, incluyendo aquellas que se encuentran sin regularizar.

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 de circunvalación Alem, ninguna de las calles colectoras de tránsito ha sido diseñada como tal.

Como consecuencia de lo anterior, calles que en principio eran de circulación barrial, como Perón, Kuanip y 12 de Octubre, entre otras, se convirtieron en importantes vías de circulación. Especialmente la calle Perón se transformó en el acceso de buena parte del turismo que, arribando vía aérea se dirige a los complejos turísticos ubicados en el camino al Martial, en donde están ubicadas distintos servicios turísticos, incluyendo los dos hoteles más importantes de la ciudad.

Estas calles no solamente no están acordes con el flujo del tránsito por las dimensiones de su calzada, sino desde el aspecto visual, teniendo en cuenta el tipo de tránsito del cual cada calle es receptora.

2. Conclusiones sobre la capacidad institucional local y la política de administración del suelo y soluciones habitacionales observada en la ciudad, en relación a la esperada.

2.1. Sobre el sistema local de gestión e información territorial.

Tal vez la capacidad institucional de gestionar el territorio sea el nudo crítico de mayor importancia del complejo proceso económico, social, urbano y político ocurrido en Ushuaia durante el período bajo análisis. Se ha hecho referencia a un estado local desbordado por el crecimiento explosivo de la ciudad. De hecho, si conducir este proceso es difícil, para un estado mínimo, sin herramientas y sin políticas previas, resultó imposible. Y tal vez esa emergencia del proceso de desarrollo de la ciudad, haya constituido la imprevisión más grande de las políticas de promoción económica formuladas y ejecutadas para el territorio de Tierra del Fuego.

En este sentido, y tal como se ha postulado en el presente trabajo, la situación deseable y compatible con un proceso de desarrollo local endógeno, hubiese sido incorporar las políticas de desarrollo urbano como parte de las políticas de promoción económica, para que puedan adecuar el territorio a las exigencias productivas y que permitan albergar a la masa de población que se incorporaba al territorio.

La no incorporación de estas variables del desarrollo han generado inconvenientes serios en el desarrollo urbanístico y territorial de la ciudad, tal como se detalla en los puntos anteriores. Pero tal vez lo más significativo de la debilidad institucional para gestionar el territorio quede marcado por el “modo” en que los problemas se fueron planteando y resolviendo, construyendo una “cultura” de gestión cuyas consecuencias se mantienen hasta hoy. Esta “cultura” de gestión, que se describe en detalle en el punto correspondiente a la política de suelos y soluciones habitacionales, puede resumirse en las siguientes características:

I.- Gobiernos locales que actúan por demanda.

- Demanda de vecinos respecto a necesidades habitacionales, de espacio público o equipamiento comunitario insatisfechas, por situaciones no resueltas, a las que se responde en forma anárquica y discrecional, en algunos casos rozando la ilegalidad.
- Vecinos que reclaman, en forma individual o en pequeños grupos, y gobierno local que de alguna manera responde, lo que incrementa acrecienta la demanda individual.
- Gobierno local que va brindando soluciones puntuales, sin articulación con políticas, lo que legitima para la propia organización y para el vecino esa forma de funcionamiento.

II.- El uso de la excepción como parte de la norma

- La actuación sin control por parte del vecino, hace que el sobre el hecho consumado las posibilidades de actuación se limiten. Ante esta situación, más que ajustar la actuación a la norma, lo que se fue produciendo es la adecuación de la norma a la realidad de cada caso. De este modo la excepción pasó a ser un modo generalizado de intervención que modeló una forma de trabajo, tanto de las áreas provinciales y municipales responsables, como del propio concejo deliberante (encargado de la aprobación de la norma y su excepción).
- La generalización de esta forma de trabajo hizo que la norma fuese perdiendo presencia efectiva como elemento de ordenación y asuma un carácter absolutamente formal, ya que la excepción permitía resolver aquellas cuestiones que la legislación trataba de ajustar.

En relación al sistema local de información territorial, vital para la toma de decisiones de los distintos actores institucionales intervinientes en el proceso de “producción de ciudad” y que fuera mencionado como necesidad en el capítulo correspondiente a la definición del modelo de desarrollo territorial esperado, puede verificarse, hacia fines del período considerado, que:

- El intercambio de información entre instituciones públicas y privadas relacionadas a la producción de suelo urbano y vivienda se reducía al emergente a relaciones personales y ocasionales entre los miembros de los distintos equipos técnicos.
- Las bases cartográficas de trabajo no siempre coincidían.
- Existía duplicación de esfuerzo para producción de información no siempre coincidente.
- La información disponible tenía distintas modalidades de actualización y procesamiento, por lo que la información de base territorial no aparecía estructurada, sistematizada e integrada a nivel local.

2.2. Sobre el plan maestro de infraestructuras.

El proceso de ocupación del territorio en Ushuaia, en el período bajo análisis, se ha caracterizado por la ausencia de una política integral respecto de la dotación de servicios infraestructurales. Al respecto, y como balance positivo, es importante destacar que la mayoría de la población cuenta con los servicios básicos esenciales (agua, gas, desagües cloacales). No obstante, por otro lado, puede apreciarse que existe:

- superposición de jurisdicciones. Por ejemplo, en los desagües cloacales participan la Municipalidad y el gobierno provincial, a través de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, con responsabilidades que no asume ninguno de los organismos involucrados.
- Desconocimiento del estado de situación del sistema en algunos casos. En particular, puede citarse nuevamente el caso de los desagües cloacales, cuya red no cuenta con un informe de situación que precise el estado real en el que se encuentra.
- Definición de políticas contrarias a las fijadas por el gobierno municipal. Por ejemplo, la Municipalidad se propone aplicar políticas activas contra la “intrusión” de predios fiscales, mientras que, al mismo tiempo, la empresa proveedora de energía eléctrica brinda el servicio también a aquellos habitantes que ocupan irregularmente una parcela.
- Los elevados costos en el tendido de las redes, en particular en aquellas zonas que, por las condiciones del suelo o la altura, se hace necesaria una inversión mayor para la construcción de

la red, en particular de desagües cloacales y de distribución de agua potable (cisternas y plantas de bombeo).

2.3. Sobre la política de suelos y soluciones habitacionales.

Ushuaia presentaba una situación particular en relación a la propiedad de la tierra en el momento de la gran expansión. Grandes porciones del territorio (casi la totalidad) eran propiedad del Estado. La propiedad y por tanto la disponibilidad de la tierra, es un obstáculo en cualquier políticas de desarrollo urbano y un tema que las ciudades intentan resolver creando nuevos y sofisticados instrumentos de gestión. En Ushuaia el tema era diferente y en eso sentido las tenía todas a favor, pero la forma que fue resolviendo el traspaso a propiedad privada con parcelas individuales para la construcción en baja densidad sin compromisos reales de edificación posibles de ser controlados, generó una ocupación anárquica y desordenada, de subocupación de la tierra urbana, agregado a una serie de conflictos legales que persisten hasta la fecha.

En el proceso de crecimiento de la ciudad de Ushuaia dos grandes actores institucionales aparecen en escena como los grandes oferentes de tierra y vivienda, frente a una demanda constante –y por momentos explosivamente creciente– por parte de la población residente y, en particular, de los migrantes llegados de otras provincias del país:

- Municipalidad de Ushuaia, que ha tenido a su disposición grandes extensiones de suelo urbano (en realidad, recién a partir de 1995 queda en manos de la Municipalidad la administración de las tierras fiscales ya que, con anterioridad, esa tarea estaba en manos de la autoridad territorial, hoy provincial).
- Instituto Provincial de la Vivienda –IPV– (antes InTeVU), un ente oficial, dependiente del gobierno provincial que ha intervenido activamente en el proceso de construcción de las dos ciudades fueguinas, Ushuaia y Río Grande.

Las disposiciones vigentes durante el período bajo estudio establecían que el municipio – al principio del período el Gobierno del Territorio Nacional y luego el de la Provincia– otorgaba una parcela de tierra fiscal con la finalidad de construir una vivienda familiar, siempre que el solicitante acredite, como mínimo, dos años de residencia continua en la ciudad. Cumplido este requisito, se inician los trámites administrativos que culminan con la entrega al solicitante de la posesión primero y del título de propiedad después. La adjudicación de un terreno fiscal tiene lugar junto con el compromiso, por parte del solicitante, de construir su vivienda familiar. Posteriormente, el municipio disponía la dotación de los servicios infraestructurales que están a su cargo.

El período mínimo de residencia fue un requisito, en general, difícil de cumplir, en particular durante los momentos de mayor afluencia de migrantes a la ciudad. Una espera de dos años para contar con la residencia mínima necesaria para iniciar los trámites de solicitud de una parcela significó demasiado tiempo para muchos pobladores, ya que la posibilidad de alquilar una vivienda dependía de una oferta no muy amplia y de la capacidad económica del nuevo habitante de la ciudad para hacer frente al pago de un alquiler, en general alto, precisamente debido a la fuerte demanda y la reducida oferta. Por tal motivo, la forma más inmediata de solucionar el problema habitacional fue –y es– ocupar una porción de suelo en el interior de la ciudad, delimitarlo, solicitar el suministro de energía eléctrica, construir en su

interior una vivienda, solicitar el suministro de los otros servicios infraestructurales y, finalmente, solicitar la entrega en propiedad del terreno ocupado.

La empresa provincial distribuidora del servicio de energía eléctrica dispuso en el año 1986, por medio de un decreto interno, proveer el servicio al ocupante aunque no estuviera en condiciones de demostrar la propiedad del terreno. De esta manera, se pretendía evitar que, ante la necesidad imperiosa de contar con el servicio, el ocupante dispusiera por sí mismo la conexión de su vivienda directamente desde la red de distribución, convirtiéndose en lo que popularmente se conoce con el nombre de “colgado” o “enganchado”. Así, este procedimiento irregular seguido para ocupar un predio fiscal recibió un claro “estímulo” por parte de los mismos organismos públicos.

Esta modalidad de apropiación de un terreno fiscal para la construcción de la vivienda, conocida popularmente con el nombre de “intrusión”, se convirtió en una práctica social ampliamente extendida que aún perdura y que no es patrimonio de ningún sector social en particular sino de toda la sociedad fueguina en general, ya que esta práctica se ha dado de igual manera y con la misma intensidad en las dos ciudades de Tierra del Fuego. Una práctica social tan ampliamente criticada como, al mismo tiempo, realizada y tolerada. La masividad de esta práctica determinó que la ciudad se fuera construyendo de acuerdo con dos procedimientos antitéticos:

- Por un lado, los mecanismos formales (solicitud y entrega de una parcela en un sector urbanizado; solicitud de vivienda al Instituto Provincial de la Vivienda; alquiler de vivienda; compra de terreno; compra de terreno y vivienda.
- Por otro lado, los mecanismos informales (ocupación de tierras fiscales en cualquier sitio sin provisión de los servicios infraestructurales y sin orientación ni control alguno por parte del poder público). La amplia difusión que tuvo este último mecanismo significó que la ciudad creciera de manera totalmente desorganizada, a pesar de contar el gobierno local con tierras fiscales que, en principio, deberían haberle permitido orientar el crecimiento de la ciudad según criterios de racionalidad técnica y eficiencia social. De esta manera, se ocuparon terrenos no aptos (turbales) o poco aptos para la urbanización (pendientes pronunciadas, suelos rocosos). Esto se tradujo en costos de urbanización muy elevados, por la dotación de infraestructuras, apertura de calles, pavimentación, que fueron asumidos directamente por la Municipalidad, que se hizo cargo de las operaciones de apertura de calles y de la provisión de los servicios que le correspondía. En forma indirecta, estos costos fueron asumidos por la comunidad toda y, en particular, por aquellos habitantes de la ciudad que respetaron los mecanismos formales establecidos para la adquisición de una parcela de terreno y/o de una vivienda.

En cuanto a la cuestión habitacional, la construcción de vivienda pública estuvo a cargo del Instituto Provincial de Vivienda (en su momento el Instituto Territorial de Vivienda y Urbanismo). Su modalidad de trabajo fue, en el período considerado, la construcción de viviendas individuales y colectivas y también edificios de equipamiento comunitario. En algunas ocasiones se ha dedicado al financiamiento de la compra del terreno para la autoconstrucción de la vivienda. Aproximadamente 150 viviendas se construyeron según esta última modalidad. La impronta del Instituto de Vivienda en la ciudad es muy significativa, ya que un cuarto del total de las viviendas existentes en Ushuaia ha sido construido por ese organismo oficial. El IPV ha concentrado sus emprendimientos preferentemente en los sectores oeste y central de la ciudad:

- En torno del rectángulo central, la zona de la primera expansión de la ciudad entre calle Magallanes y Avenida Alem y entre calle Onas y Arroyo Buena Esperanza.
- En los nuevos barrios del oeste y del sur, en el borde del turbal.
- Hacia el este, el IPV ha construido sólo un barrio -el Fique- pero éste tiene 733 viviendas, por lo que representa el 20 % del total de las viviendas públicas.

Por su lado, la actividad del sector privado en el mercado inmobiliario es relativamente reciente. Se trata de una serie de urbanizaciones que, en su mayor parte, se encuentran ubicadas en el extremo oeste de la ciudad, hacia los bordes del río Pipo. La habilitación de nuevas áreas urbanizadas por parte de agentes inmobiliarios dio lugar a la aparición de nuevos barrios (algunos de ellos formalmente semejantes a un barrio cerrado) que, en conjunto, contienen a sólo el 5,15 % del total de viviendas construidas en la ciudad.

Si se considera la cantidad de viviendas construidas en el rectángulo central, junto con las construidas por el Instituto Provincial de la Vivienda, más las existentes en los barrios militares y en las urbanizaciones desarrolladas por agentes privados se verificaban, hacia fines del período bajo estudio, una cantidad de 5.971 viviendas, que representan el 40,5 % del total. Esto significa, que el resto de las viviendas (el 59,5 %) se construyó sobre terrenos fiscales, ocupados regular o irregularmente (“intrusión”).

El crecimiento aluvional y explosivo de Ushuaia generó la necesidad de tener soluciones habitacionales muy rápidamente. La combinación de aluvión migratorio, rudeza del clima que no tolera altos niveles de precariedad, la existencia de terrenos fiscales y un “estado ausente” provocó un verdadero caos en la estructura urbana. Fue así como surgieron:

- Lugares de tránsito y espera, constituidos por casas individuales o colectivas donde las personas residían temporalmente hasta tener acceso a una vivienda.
- Casas móviles, montadas sobre trineos o ruedas, que permitían el traslado de un lugar a otro en la búsqueda de un lugar definitivo.
- Casas prefabricadas importadas de países nórdicos.
- Construcciones colectivas como solución para abaratar costos.

Todas estas expresiones se dieron en un marco de tensión permanente entre la oferta y la demanda de soluciones habitacionales.

Las respuestas que alternativamente fueron dando los distintos niveles estatales para salir de la precariedad en la que estaba gran parte de la población, en la mayoría de los casos aumentó la superposición de normativas, la excepcionalidad de actos jurídicos y la opacidad de las relaciones entre sujetos de derecho. Nos estamos refiriendo por un lado, a la imposibilidad de regularizar el sistema de uso de la tierra y propiedad de la vivienda, y por otro, desde el punto de vista social a la promoción- como efecto no deseado- de irresponsabilidad y falta de compromiso hacia el colectivo social. Paradójicamente, la cultura de Ushuaia, respecto del tema de vivienda, está ligada a la tensión permanente entre el derecho de los habitantes a tener una vivienda y la obligación del estado de satisfacer esa necesidad.

En un espacio signado por lo transitorio lo único estable, privado e intemporal fue la propiedad de la tierra urbana en parcela. La adopción de criterios de propiedad pública y uso privado hubiese sido en este caso una política adecuada, ya que permitía resolver el tema de la demanda de ocupación inmediata sin comprometer el territorio. Por otra parte el negocio inmobiliario que se desarrolló a partir de estos hechos fue capitalizado individualmente y no colectivamente. Además, con la aplicación de este modelo la

tierra urbana se fue extendiendo con costos cada vez más elevados de urbanización hasta que el propio Estado se quedó casi sin disponibilidades de suelo urbano, dilapidando su instrumento más valioso para el ordenamiento urbano y territorial.

La omnipresencia del estado (nacional, provincial, municipal) en la historia de la ciudad, atravesando a todas y cada una de sus actividades, y el origen poblacional mayoritariamente migratorio esbozaron un perfil de sociedad civil débil, fragmentada y demandante. Las relaciones que se dan entre ella y el estado tienen, por lo que se manifestaba anteriormente, características paternalistas y clientelares. Es una sociedad que todo lo demanda al estado, desconfía de él pero le exige respuestas y es reticente a desplegar sus potencialidades.

La debilidad de la sociedad civil favorece esas las formas de hacer política, mediante la cual “ciudadanos demandantes” y “funcionarios proveedores” han desarrollado mecanismos para “sacar provecho”. Los habitantes demandan, el gobierno satisface esa demanda generalmente focalizando en el caso particular. En este sentido, y a partir de este círculo vicioso, los decisores públicos reconocen dificultades para diseñar políticas integrales y de largo alcance, y en la sociedad existe desconfianza de sus propias posibilidades y las del estado de llevar adelante otras estrategias

Frente a esta situación respecto de la demanda, es importante detenerse en el tipo de respuesta institucional que ha caracterizado al período bajo estudio. En efecto, a esta demanda expresada con un alto nivel de fragmentación el estado responde, asimismo, con esfuerzos parciales y fragmentados. Permeado por una lógica clientelar que es la estructurante - o desestructurante- de las relaciones.

Por otra parte, se valora la consolidación de normativa de avanzada en las múltiples problemáticas urbanas. Esta contraposición entre el tratamiento individual de las demandas y las exigencias de profusa normativa para cada temática se resuelve por un mecanismo que adquiere una particular envergadura, la legislación de excepciones a las normas. Se responde desde la idea del vecino como “habitante”. Esta noción da una fuerte idea de desarraigo con el espacio y de la escasez de lazos con la institución. De esta manera, se trabaja para un “otro” casual que hoy habita acá y “hoy” quiere esto y “hoy” lo pide de este modo.

Es significativa la no construcción institucional de las nociones de vecino ni de ciudadano, al abordar sus acciones. Ni siquiera en lo discursivo, donde no es posible reconstruir la noción de “trabajo para el vecino”, cercano, situado, portador de conocimiento de sus necesidades y que demanda determinados parámetros de calidad en los servicios que se le brinda. Mucho menos la idea de trabajo “con” un sujeto portador de derechos en sí mismo, capaz de interactuar en un diálogo articulado y productivo en orden a la construcción de la ciudad, compartiendo responsabilidades y esfuerzos. Por ende, la respuesta institucional tiene escasas posibilidades de constituirse en integradora y garantizadora de la construcción de los derechos ciudadanos, ya que es percibida como reforzadora de situaciones de desigualdad y fragmentación.

De este modo se articulan diálogos puntuales, generando respuestas provisorias, particulares y contradictorias que conspiran contra los esfuerzos que se generan desde los propios espacios institucionales de construir estilos diferentes de relaciones.

En estos sentidos, y lejos de ser la ciudad capital de la Isla de la Fantasía, como se la promovió desde el Gobierno Nacional a principios de la década del ochenta, hacia fines del 2000 la percepciones

más comunes de los propios actores locales de la ciudad, expresadas durante la elaboración participativa del Plan Estratégico Ushuaia, la definieron como “lugar de tránsito”, de la “trasgresión a las normas” de convivencia y urbanismo, del “desorden” y del “descontrol”, del estado como “proveedor” de satisfacción a todo tipo de demandas que diluyen el ejercicio de las responsabilidades individuales y colectivas ante el desarrollo de la ciudad.

3. Conclusiones sobre la sostenibilidad urbano-ambiental del modelo.

Tal como se postulara en el capítulo correspondiente, y a partir del marco teórico desarrollado por la CEPAL al respecto, la incorporación de la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas de promoción del desarrollo local endógeno. En este sentido, la ciudad extendida o dispersa es la generadora de los problemas de sostenibilidad que son una constante en las ciudades latinoamericanas. El control de la extensión ilimitada debe hacerse tendiendo a un modelo de ciudad compacta, ya que de esta manera se optimiza el consumo de suelo, así como el de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, y se minimiza el deterioro y los flujos contaminantes sobre los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad extendida, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

En atención a tales consideraciones, el modelo de desarrollo territorial esperado para la ciudad, en un marco de gestión integral de un modelo de desarrollo local endógeno sustentable, proponía un modelo compacto, definiendo las modalidades de crecimiento de la ciudad, identificando los límites para la urbanización (la extensión de la ciudad sobre el territorio) y las particularidades que habría de asumir la transformación en el interior de la planta urbanizable. De esta manera, se dispondría una contención – freno- a la urbanización por extensión de la planta urbana sin solución de continuidad mediante la identificación de límites precisos –barreras– de protección del medioambiente y de seguridad para sus habitantes.

Sin embargo, la conformación urbana, a fines del período bajo estudio, no corresponde a una estructura compacta, ya que coexisten, sin solución de continuidad, barrios de alta densidad, con grandes espacios vacíos contiguos: terrenos de las bases Naval y Aeronaval, de propiedad de la Armada (los Coreanos, Monte Gallinero, barrios Piedrabuena y Brown), de organismos nacionales como Vialidad Nacional y otros de propiedad privada (Fique, Fernández, Pastoriza, Preto, Pastoriza, etc), lo que claramente atenta con las pautas esperadas al respecto.

La amplitud de la trama urbana encarece notablemente la prestación de servicios, a tal punto que Ushuaia, a pesar de contar con menos de 60.000 habitantes, cuenta con dos plantas potabilizadoras de agua y una tercera en proceso de construcción. A lo anterior habría que agregarle, entre otras cosas, los altos costos del transporte público automotor y su insuficiencia para abastecer adecuadamente la totalidad de la superficie urbanizada, que como se explicara creció y se expandió sin ningún tipo de planificación urbana como resultado de la ocupación espontánea de suelo urbano. A título de ejemplo, entre las ocupaciones que más alto costo derivaron en el tendido de las redes de infraestructuras, como dato de la irracionalidad técnica y económica del proceso de urbanización de la ciudad, se encuentra el

barrio Kaikén, una ocupación del año 1994 en una zona boscosa, con presencia de roca en superficie y elevadas pendientes, que se inició con la construcción, espontánea e irregular por parte de los ocupantes, de tan sólo doce viviendas.

La ampliación de la trama urbana, además de afectar bosques nativos, cauces de arroyos, turbales, y otros sectores ambientalmente frágiles y sensibles, trajo consecuencias sobre los suelos naturales, provocando que éstos hayan perdido casi totalmente el poder de absorción y retención del agua de lluvia o deshielo. La derivación de esta situación es el vertido al mar, a través de chorrillos, redes pluviales, cloacales y escurrimientos superficiales, de distintos efluentes, tanto de origen natural como antrópico, con el subsiguiente riesgo de contaminación e impacto ambiental negativo sobre los ecosistemas marinos y costeros.

4. Conclusiones finales.

La organización territorial es el resultado histórico de la conjunción de factores de distinta naturaleza que tienen la particularidad de involucrar a todos los actores sociales de una determinada comunidad: las tendencias económico-sociales, el desarrollo tecnológico, la dinámica y el comportamiento de las fuerzas del mercado, el desarrollo de las instituciones de gobierno y de la sociedad civil, las decisiones e intervenciones directas de las distintas esferas del gobierno, nacional, provincial y municipal. En ese sentido, y de acuerdo al modelo descrito en capítulos anteriores, las modalidades de acuerdo con las cuales se fue ocupando el territorio en Ushuaia se relacionan con:

- Su particular ubicación estratégica en el extremo austral del continente y su posición privilegiada como “puerta de entrada” a la Antártica.
- El valor que, por tales condiciones, el estado nacional le ha otorgado a la ciudad y a la región donde se encuentra, con la consiguiente generación de políticas formuladas desde el ámbito nacional tendientes a fomentar el desarrollo económico-social de la región y el crecimiento demográfico del área, a través de la Ley 19640.
- La presencia de establecimientos militares (viviendas del personal, instalaciones, sitios de prácticas), como así también de extensas superficies vacantes de propiedad de organismos nacionales.
- El proceso migratorio explosivo registrado durante en el período bajo estudio a partir de la llegada masiva de habitantes provenientes de otras provincias a las dos ciudades de Tierra del Fuego, motorizada por el régimen de promoción industrial vigente.
- Las prácticas sociales aceptadas o toleradas para la ocupación (apropiación) del suelo urbano y rural, y la posterior construcción de viviendas.
- La acción (y omisión) de los gobiernos –nacional, provincial y municipal– en el proceso de ocupación del territorio y su acción en materia de planificación urbana, construcción de viviendas y dotación de servicios infraestructurales y equipamientos colectivos.

La confluencia de todos estos factores y el modo en que se van articulando adquieren particularidades específicas, dando lugar de esa manera a una organización del territorio ushuaiese que, a fines del período bajo estudio, presentaba los siguientes rasgos distintivos:

- Una ocupación urbana desordenada.
- Elevados costos en la dotación y mantenimiento de infraestructura y redes de servicios.
- Construcción de viviendas en áreas de riesgo
- La agresión al paisaje y al medio ambiente.

La situación descrita, desarrollada en mayor profanidad en cada punto del análisis, permite inferir que la hipótesis de trabajo de la presente es correcta. En efecto, el modelo de desarrollo territorial producido en la ciudad como resultado de la explosión demográfica generada por la aplicación de la Ley de Promoción Industrial y la ausencia de planificación y políticas locales activas sobre esta dimensión del desarrollo local, provocaron una disminución de su potencial de desarrollo endógeno a partir del turismo como motor principal, al impactar negativamente sobre el soporte natural disponible para la urbanización.

Finalmente, a partir de esta situación histórica y planteando un escenario donde se propenda a una gestión integral para el desarrollo endógeno local, es evidente que el futuro de la ciudad depende, en gran medida, del modo en que se aprovechen las potencialidades que hoy ofrece el territorio. En otros términos, del modo en que se optimice la utilización de su capital territorial, considerando al efecto tanto al conjunto de activos tangibles (capital humano, recursos naturales, paisaje, infraestructuras, equipamientos) como intangibles (forma de gobierno, instituciones, procedimientos seguidos para la toma de decisiones).

Los elevados índices de crecimiento demográfico registrados en las últimas décadas, como así también las proyecciones para los próximos años, indican que el incremento poblacional seguirá ejerciendo una presión significativa para la creación de suelo urbano. Hasta el presente, la ciudad ha presentado una modalidad de crecimiento excluyente, y esta ha sido la extensión de la planta urbana. Una forma de crecimiento que no consideró las posibilidades que presentan otras modalidades factibles de promover en Ushuaia tales como, por ejemplo, la ocupación de grandes áreas indivisas y no ocupadas que se encuentran en el interior del área urbanizada y la renovación de sectores urbanos infraocupados o en situación de deterioro.

Los resultados de esta modalidad de ocupación del territorio en las últimas décadas –un área urbanizada excesivamente extensa en relación con la dimensión demográfica relativamente reducida de la ciudad- alertan sobre la cuestión e imponen, necesariamente, la definición y adopción de un nuevo modelo territorial, a partir de una visión estratégica que se sustente en el perfil turístico de la ciudad, y el principio de respeto de las características del ambiente y paisaje locales.

BIBLIOGRAFIA

- ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (1998): Estimación de la Población Urbana de Ushuaia y Río Grande, Octubre 1997. Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.
- ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, DIRECCIÓN GENERAL DE (1994): Tierra del Fuego, Producto Bruto Geográfico 1980-1991. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego.
- ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, DIRECCIÓN GENERAL DE (1992): Anuario Estadístico 1988-1991. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego.
- INDEC (2000): Anuario Estadístico de la República Argentina 2000. Instituto Nacional de Estadística y Censos
- INDEC / ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (2000a): Tierra del Fuego - Situación y Evolución Social Provincial - Síntesis Nº 1. Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.
- CEPAL (2001): Indicadores Macroeconómicos de la Argentina, Octubre 2001. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina en Buenos Aires.
- Mastroscello, M. 1988. Anuario Estadístico, publicación de la Dirección General de Programación y Desarrollo Económico de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur.
- Helmsing, A. 1999. Teorías de Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera Generación, publicado por editorial EURE.
- Vazquez Barquero, A. 2001. Desarrollo Endógeno y Globalización, en Vázquez Barquero y Madoery (comp), Transformaciones Globales, Institucionales y Políticas de Desarrollo Local, publicación de la editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Berbejillo, F. 1995. Nuevos Procesos y Estrategias de Desarrollo. Territorios en la Globalización. Revista Prisma Prisma, Nº4. Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.
- Boisier, S. 2002. ¿Y si el Desarrollo Fuera una Emergencia Sistémica?, en Visión Heterodoxa y Rupturista del Desarrollo Enmarcada en el Análisis de Sistemas. (Sin Publicar).