

# **Estado y localización diferencial de la vivienda social en ciudades intermedias. El caso de dos ciudades en la Patagonia Austral.**

Finck, Nadia y Martinez, Ayelen.

Cita:

Finck, Nadia y Martinez, Ayelen (2019). *Estado y localización diferencial de la vivienda social en ciudades intermedias. El caso de dos ciudades en la Patagonia Austral. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/98>



## Estado y localización diferencial de la vivienda social en ciudades intermedias. El caso de dos ciudades en la Patagonia Austral

Mg. Finck, Nadia  
Mg. Martinez, Ayelen

### Resumen

Las ciudades intermedias tienen especial relevancia en el sistema urbano latinoamericano, aún así el estudio de los procesos que las atraviesan es relativamente reciente en términos de volumen y profundidad. En el caso de Argentina, estas ciudades han tendido a expandirse con baja densidad, marco en el que cobra especial relevancia el rol del estado (nivel municipal y provincial). En efecto, durante los últimos años, en las áreas de expansión se localizaron de manera diferencial distintos tipos de tejidos residenciales: vivienda social, asentamientos, barrios cerrados. A partir de los casos de las ciudades intermedias de Ushuaia y Río Grande (Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) para el periodo 2005-2018, nuestro objetivo general plantea la indagación comparada respecto del tejido residencial del tipo vivienda social en las áreas de expansión, en particular respecto de a) niveles de estado participantes en su producción y b) localización diferencial en las áreas de expansión. A partir de la implementación de metodologías cualitativas fundamentalmente y la utilización de herramientas de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), nos permitieron profundizar sobre a) los patrones de localización de la vivienda social, en términos de concentración-dispersión de los tejidos, b) la participación diferencial de niveles de estado en la producción de vivienda social para cada ciudad y las tensiones existentes en materia de planificación-intervención estatal y c) consecuencias diferenciales en lo que respecta al acceso o no a bienes y servicios urbanos socialmente valorados.

### Palabras clave

Expansión urbana – ciudades intermedias – niveles de estado - vivienda social.

### Introducción

Argentina es uno de los países más tempranamente urbanizado; ya desde comienzo de siglo XX se desarrolló un anticipado proceso de urbanización y para 1970, cerca del 80% (78,4%) de la población residía en zonas urbanas y en la actualidad 9 de cada 10 habitantes reside en algún área urbana. Asimismo, tras la última dictadura militar de 1976 se produjo cierto dinamismo de las ciudades intermedias (Binstock y Cerrutti, 2016, p.44).



El caso de las ciudades argentinas, atravesadas por las variables de población, morfológica y administración como afirman Prévot-Schapira y Valut (2016), determina la cantidad de municipios, localidades, ciudades o conglomerados urbanos que conforman el sistema urbano argentino en el cual existirían distintas jerarquías. Los autores refieren que este sistema, “supone la existencia de vínculos entre los aglomerados en relación con la distribución de la población, actividades y servicios que definen jerarquías y posiciones a distintas escalas (internacional, nacional, regional, provincial” (Prévot-Schapira y Valut, 2016, pp.65-66). Esta perspectiva es discutida desde el enfoque de las ciudades intermedias.

Las ciudades intermedias son entendidas aquí en los términos analizados por Llop et al (2019), quienes recuperando los aportes de Bellet y Llop<sup>1</sup> (2004), identifican que, más allá de su relevancia demográfica (entre 50.000 y un millón de habitantes), este tipo de aglomerados tienen, entre otras cualidades, cierta capacidad para vertebrar y cohesionar el sistema urbano y los vínculos urbano-rurales. Este tipo de ciudades tiene, asimismo, una mayor capacidad para trazar e implementar estrategias de alto valor añadido que les permiten situarse en escenarios regionales, nacionales e internacionales; por último, los autores reconocen que estas ciudades cuestionan las jerarquías del sistema urbano dando paso a otras formas de cooperación territorial (p. 25).

Para Llop et al (2019), el término de intermediación, “asume en estas ciudades un fuerte componente de transversalidad territorial”, manifiesto en una función de intermediación de a) escala y rol en la urbanización y el desarrollo, b) sus economías en relación al medio ambiente, c) en las relaciones urbanas-rurales de urbanización, d) por su gran diversidad urbana en la urbanización, e) por la “escala humana” de sus formas urbanas, f) intermediación por sus “distancias de vida” más cortas y, g) por su topología de distancias de escala humana (pp. 25-27).

Según el informe Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (GOLD, CGLU, 2016), a nivel mundial existen unas 9000 ciudades intermedias (8923 ciudades), de las cuales el 35% se concentran en India y China. En el caso de América Latina y el Caribe, el número de ciudades intermedias asciende a 961 que albergan a 157,9 millones de habitantes, ello equivale al 31,5% de la población urbana de la región (25% del total de la población de la región) y al 11,1% de la población de las ciudades intermedias del mundo. Del total de ciudades, el 68,3% (657) se hallan en los países de Brasil, México, Argentina y Venezuela (GOLD, CGLU, 2016, p.55).



En el caso argentino, a partir de los años sesenta, en el contexto de una primacía urbana y poblacional de Buenos Aires respecto del resto del territorio nacional, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que tenía como propósito el de contribuir a un desarrollo regional más “equilibrado” a partir del establecimiento de “Regiones de Desarrollo”. En la década del setenta se establecieron regímenes de promoción industrial en provincias extra-pampeanas (Manzano y Velázquez, 2015, p.26). Fue en esta década cuando se produjo un aumento considerable de la participación relativa de la población residente en las ciudades intermedias. Hacia 2010, siguiendo a Manzano y Velázquez (2015), las aglomeraciones de tamaño intermedio (ATIs) alcanzaban a 67 en 2010, de las cuales el 16% (11) se encontraban en la región patagónica.

Esta región, según Prévot-Schapira y Valut (2016), se caracteriza por haber sido, en los últimos años, de las que más ha ganado población en términos relativos; aunque no cuenta con grandes ciudades dotadas de funciones complejas, sino más bien centros regionales rodeados con grandes extensiones poco pobladas y con pocos centros urbanos de menor rango. Se trata entonces de un subsistema urbano cuya población se concentra en pocas ciudades medianas (pp.72-78).

En el caso fueguino, la ciudad de Ushuaia, capital provincia, ubicada al extremo sur de la provincia, combina la actividad turística, el sector público e industrial. Río Grande por su parte, al norte de la Isla grande de Tierra del Fuego, está asociada al régimen de promoción industrial creado por ley nacional en 1972 (mediante leyb nacional N°19.640) y en ella se concentra la mayor parte de las plantas industriales. A su vez, esta ciudad se encuentra asociada a la actividad hidrocarburífera (petróleo y gas).

El rol del estado en sus diferentes niveles (nacional, provincial y estatal) en las ciudades fueguinas ha sido fundamental, tanto porque han desarrollado políticas de distinto tipo para la radicación de población, como por la incidencia en el propio proceso de producción urbana (vivienda, suelo urbano, infraestructuras). En los últimos años, en particular en el periodo que analizamos en el presente trabajo, 2005-2018, notamos un fuerte proceso de expansión urbana atravesado de tensiones entre las múltiples jurisdicciones y entre lógicas de producción urbana, dándose un proceso de localización particular de los diferentes tipos residenciales o tejidos habitacionales: urbanizaciones privadas, urbanizaciones populares, conjuntos habitacionales y loteos públicos (Abramo, 2008).



## Fundamentación del problema

La Patagonia argentina ha sido objeto de distintas políticas por parte del estado nacional. En el caso de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, esta cuestión se acentúa dado que ha adquirido autonomía provincial recién en 1990, tras una ley nacional que le otorgó ese rango. Hasta ese entonces fue lo que en Argentina se denomina un territorio nacional, es decir, una jurisdicción con dependencia directa del poder central.

Con distintos fundamentos -de promoción del desarrollo, de orden geoestratégico, etc.-, el poder central desarrolló una serie de políticas para garantizar el poblamiento de la región austral. En el caso de la isla grande de Tierra del Fuego, la política de mayor relevancia respecto del crecimiento demográfico, fue el establecimiento de un régimen aduanero y fiscal especial que promovió la radicación de plantas industriales -electrónicas, textiles, de plástico-. La demanda de trabajadores y trabajadoras impulsó la expectativa de miles de migrantes internos que se radicaron en el sur argentino. Entre 1970 y 1990 la población total creció más de un 413%, pasando de 13.527 habitantes en 1970 a 69.369 habitantes en 1991, concentrados en las ciudades de Río Grande (57%, 39.816 habitantes) y Ushuaia (42%, 29.411 habitantes)<sup>2</sup>.

La presión sobre las ciudades respecto de la vivienda, las infraestructuras y los equipamientos debió ser procesada a escala local. Ello significó nuevas responsabilidades para los municipios que fueron respaldadas formalmente con la sanción de un marco normativo novedoso en la década de 1980 (Ley Orgánica de Municipalidades en 1984). La preexistencia de los municipios antes que la provincia marca a nuestro entender una particularidad territorial de relevancia en materia de políticas habitacionales y urbanas (Finck, 2016). Los estados locales, en el contexto de un marco normativo que se fue robusteciendo, alcanzaron mayor autonomía y con ello una progresiva intervención en el plano de las intervenciones urbanas y habitacionales. Esto fue notorio a partir de 2005 en adelante.

Las ciudades argentinas, por lo general, se han expandido con baja densidad (Gobierno de Tierra del Fuego AIAS, 2016) (CIPPEC, 2018). Este acuerdo sin embargo no se traduce en los resultados, que, de acuerdo al estudio, arrojan valores diferenciales. Lo mismo sucede en la participación del tipo de tejidos en áreas de expansión y en cuanto a la dimensión del proceso de expansión de la mancha urbana.

De acuerdo al CIPPEC (2018), entre 2006 y 2016, la densidad habitacional para el caso de Río Grande, bajó de 37 hab/ha a 32 hab/ha. En el caso de Ushuaia, la densidad



aumentó de 46 hab/ha en 2006 a 50 hab/ha en 2016. Respecto de la extensión de la superficie urbana, entre 2006 y 2016, ésta se expandió en 312 hectáreas para el caso de Ushuaia. De acuerdo a los usos del suelo, el estudio citado da cuenta que, de las hectáreas expandidas, el uso residencial ocupó el 90%, correspondiendo el 42% a uso residencial informal, el 35% a residencial urbano y el 13% a residencial vivienda social (CIPPEC, 2018, pp.190-191).

Para el caso de Río Grande, la expansión de la superficie urbana fue de 834 hectáreas entre 2006 y 2016. De acuerdo a los usos del suelo, el CIPPEC da cuenta de las hectáreas expandidas, el uso residencial ocupó el 80%, correspondiendo el 66% a uso residencial urbano, el 13% al uso residencial informal y el 1% a la residencial vivienda social (CIPPEC, 2018, pp.182-183).

Por otra parte, el Atlas ID, un estudio del Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura (2015), distinguió cinco tipos de tejidos residenciales, e identificó que para el caso de las áreas de expansión de Río Grande (periodo 1991-2010), se encontraron los siguientes porcentajes de participación relativa: 0% grandes parcelas residenciales, 36% loteo formal, 27% villas y asentamientos y 26% vivienda social y 11% vacíos urbanos<sup>3</sup>.

Un tercer estudio, desarrollado por el Gobierno de Tierra del Fuego AIAS (2016), reconoció que la densidad poblacional se redujo en Río Grande: de 52,32 hab/ha en 2010, a 37,70 hab/ha en 2016; mientras que en Ushuaia la densidad aumentó de 46,51 hab/ha a 58,36 hab/ha. Las discrepancias con el estudio del CIPPEC, se corresponden con la cantidad de hectáreas por superficie urbana calculadas, como así también el cálculo de la población estimada.

En tanto nos interesa el registro comparativo, aquí destacamos las tendencias registradas: en ambas ciudades se produjo un proceso de expansión de la superficie urbana, aunque no existe consenso respecto de la dimensión de tal fenómeno: según CIPPEC (2018), el aumento de la expansión entre 2006 y 2016, fue del 52% para el caso de Río Grande y del 29% para el caso de Ushuaia. Según el informe del Gobierno de Tierra del Fuego (2015), el incremento de la mancha urbana entre 2006 y 2016, fue del 115% para Río Grande y en el caso de Ushuaia, del 21% (p.65). Una vez más, los métodos de cálculo difieren entre los estudios.

La participación del estado en el proceso de expansión de las ciudades hacia la periferia es relevante. La producción de vivienda social requiere de suelo para desarrollarse y las



tierras sobre las que se asientan los nuevos conjuntos habitacionales, suelen ser en la periferia. Más aún cuando la oferta es predominantemente unifamiliar. Como anota Duarte (2017), “la vivienda social construida en América Latina, al menos en los últimos 20 años, se localiza de manera abrumadoramente mayoritaria en la periferia de las ciudades” (p.3).

Duarte (2017) explica que la localización de la vivienda construida por el Estado en zonas alejadas del centro de la ciudad, basado en el hecho de que el precio de la tierra es más bajo, es un asunto vinculado con el tipo de planeamiento urbano en América Latina. Este tipo de planeamiento, regula de manera inadecuada el mercado de suelo y dificulta así que el Estado logre adquirir suelo para los programas estatales de vivienda que así lo requieren. Los barrios alejados del centro de la ciudad, donde se ausentan muchos bienes que hacen a la reproducción de la vida de las familias, exige de éstas mayores costos (de transporte) y mayores tiempos para el desplazamiento.

En materia de intervención estatal respecto de la política de vivienda, y para el caso argentino, uno de los hechos más significativos fue la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI.) en 1972<sup>4</sup> el cual convive, entre 2003 y 2015 con Programas Federales de Vivienda que dependen del poder central con fondos propios y que pueden ser ejecutados por los gobiernos provinciales y en algunos casos, durante los últimos años de ese periodo, también por los gobiernos locales.

En el caso de las provincias, éstas tienen competencias oscilantes entre “el diseño, la ejecución y el financiamiento de acuerdo a los lineamientos establecidos desde el gobierno nacional a través de cada gestión” (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2016, p.5).

Respecto del FONAVI, Cuenya (1997) explica que, desde que el sistema se originó, sufrió diversos problemas y se corrió de atender a los sectores de más bajos ingresos para orientarse a sectores medios, promoviendo respuestas estandarizadas respecto de las viviendas, favoreciendo la transferencia de recursos a la industria de la construcción y consolidando un modelo de gestión poco flexible. En 1977, se creó en Tierra del Fuego, el Instituto Territorial de Vivienda y Urbanismo (IN.TE.V.U.) y entre sus funciones se estableció las de “promover la solución integral de los problemas de vivienda en especial viviendas económicas”, “realizar y mantener el relevamiento y estudio de las necesidades de vivienda en el Territorio, atendiendo a las modalidades que imponen las características sociales y físicas del mismo” y “formalizar, actualizar y coordinar planes reguladores de desarrollo urbano en interacción con las



Municipalidades u otros organismos competentes” (Artículo 3, Ley Territorial N° 98, 1977). Estos institutos fueron creados para aplicar la ley FONAVI. Años más tarde, cuando el territorio se provincializó en 1992, se sancionó la Ley Provincial N°19 que creó el Instituto Provincial de Vivienda de la Provincia de Tierra del Fuego AIAS (en adelante IPV), como entidad autárquica y que sustituyó al antiguo INTEVU<sup>5</sup>. Estableció como objetivos y funciones, entre otros (Artículo 5): “diseñar y ejecutar la política habitacional provincial acorde al plan global del Gobierno de TDF AIAS”, “promover la solución integral al problema de vivienda, priorizando la atención a los núcleos familiares más necesitados”; “asistir con la aplicación de los programas de vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura de servicio, al desarrollo, mejoramiento y consolidación de centros poblados y al asentamiento de población en áreas rurales”; “promover, colaborando con los Municipios y Comunas mediante planes adecuados, el saneamiento urbano ambiental y la sustitución, readecuación, terminación o relocalización de viviendas precarias en áreas urbanas”.

Rodulfo y Boselli (2015) consideran que el modelo de intervención directa del Estado respecto de la política habitacional se caracterizó por ser de tipo financiero-productivo donde “la producción habitacional sigue líneas predominantemente cuantitativas y urbanas, sobre una matriz distributiva alejada de las necesidades y déficits cualitativos tanto urbanos como rurales” (pp.31-32). En definitiva, los resultados de estas políticas dan cuenta de cierta rigidez que no responde necesariamente a la “interfaz social y territorial” a la vez que no implica necesariamente respuestas innovadoras a las demandas sociales. Fernandez Wagner (2015) por otra parte afirma que en “el sistema de la vivienda (enmarcado en desarrollo urbano y vivienda) este Estado establece claras autolimitaciones, pues pareciera que es constitutivo en este patrón de desarrollo de “no tocar los mercados” (en cuanto a su regulación y límites a la especulación) como el del suelo, sino más bien “protegerlos” por considerarlos motor del desarrollo como ha ocurrido en los años que van del 2004 al 2013 (p.91).

En efecto, en el proceso de expansión a partir de conjuntos habitacionales desconectado de la trama urbana, tiene como una de sus consecuencias, la emergencia de áreas intersticiales vacías que se benefician con las nuevas redes de infraestructuras extendidas y en general del proceso de valorización generado. Esta realidad a la escala de las ciudades intermedias, podría dar cuenta de un proceso de fragmentación producto de lo que Jirón y Mansilla (2014) denominan como un urbanismo fragmentado.



Las tensiones respecto de los niveles de estado participantes en el proceso de producción urbana (nacional, provincial y municipal), se ponen de manifiesto en operatorias que no están necesariamente vinculadas, lo que se expresa fundamentalmente en dos aspectos: la trama urbana y el acceso a los servicios esenciales.

### **Metodología**

El presente trabajo se enmarca en los estudios de casos, en tanto estrategia de investigación empírica. Como explican Neiman y Quaranta (2006), este tipo de diseños metodológicos, por un lado, combinan procedimientos cuantitativos y cualitativos, enfatizando la preeminencia de los segundos. A su vez, tiene por objetivo la construcción de teoría de diferente alcance y nivel con el fin último de interpretar y explicar la vida y la organización social (p.223).

A partir de la selección de los casos de las dos ciudades intermedias de la provincia de Tierra del Fuego AIAS, identificamos un conjunto de variables de análisis para caracterizar de manera comparada los tejidos residenciales del tipo vivienda social en las áreas de expansión, en relación a los niveles de estado participantes en su producción y la localización diferencial en esas áreas. Para ello desarrollamos el análisis de un corpus documental, construimos nuevos datos a partir de fuentes secundarias y propiciamos el análisis espacial en base al procesamiento de imágenes satelitales de la plataforma Google Earth mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG) de acceso libre.

### **Resultados y discusión**

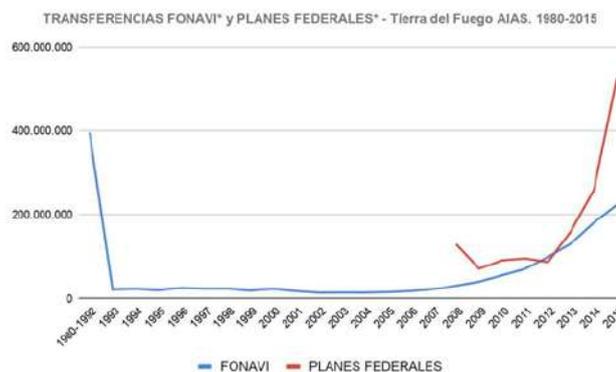
Como mencionamos, la producción de vivienda estatal en Argentina se encuentra atravesada por la intervención de los tres niveles de estado: nacional, provincial y local. La política habitacional nacional con las características mencionadas anteriormente, fue central en el desarrollo urbano de las ciudades fueguinas, dejando sus huellas en la ciudad producida.

Respecto de las transferencias realizadas a la provincia fueguina por FONAVI, notamos que éstas fueron relativamente constantes durante la década del noventa y se incrementaron levemente recién a partir de 2007 (Gráfico N°1). Con la vigencia de los planes federales de vivienda desde inicios de 2004 (nuestros registros inician en 2006), las transferencias en ese rubro superaron a las realizadas por el FONAVI a excepción



del año 2012. Rodulfo y Boselli (2015) identifican que entre 2003 y 2013 la producción habitacional a nivel nacional, alcanzó las 769.956 soluciones habitacionales terminadas (397.650 Viviendas nuevas y 372.306 mejoramientos habitacionales), con un promedio cercano a las 62 mil SH/año (p.35).

Gráfico N°1. Transferencias FONAVI y Planes federales 1980-2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de Consejo Nacional de Vivienda (2016).

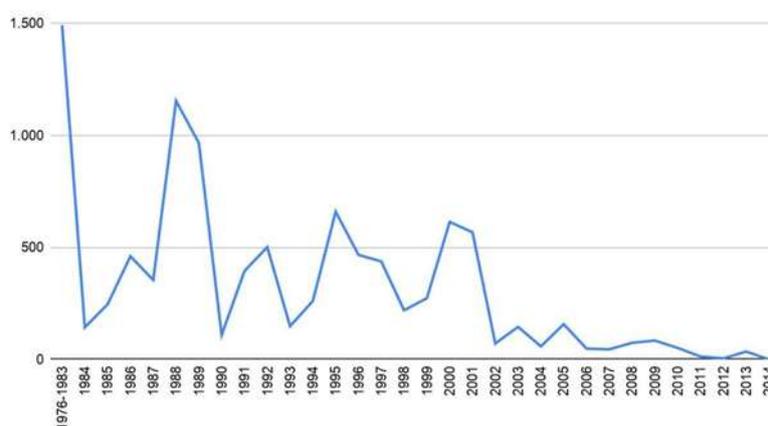
\*Observaciones: A partir del año 2003 parte de las Transferencias del FONAVI ha sido utilizada por las jurisdicciones como contrapartida de los recursos remitidos por la Nación destinados al financiamiento de las obras de los Programas Federales (Revista Consejo Nacional de Vivienda, 2016:75-77)

\*\* Planes Federales. Año 2008 corresponde al periodo 2006-2008 (Base Devengado - Planes Federales de Vivienda - Reactivación II - Solidaridad Habitacional- Emergencia Habitacional - Construcción de Viviendas -Mejoramiento de Viviendas - Terminación- Inf. y Obras Complementarias - Villas -Cáritas-Plurianual y otros=). Corresponde al periodo 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015: Base Devengado - Programas de Vivienda - Acciones para la disminución del déficit habitacional "Techo Digno", Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Habitat y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios..

Existe una gran dificultad en materia de información para reconstruir la cantidad de viviendas terminadas y soluciones habitacionales a lo largo de la historia fueguina. En el caso del FONAVI, a partir de los datos publicados por la Revista del Consejo Nacional de la Vivienda (2016), notamos que la incidencia de esta línea fue mermando progresivamente y de manera precipitada desde inicios del año 2000. La variación año a año es muy notoria y se destaca que en los años noventa en varios resultados anuales se alcanzaron picos máximos de algo más de 500 viviendas hecho que no volvió a repetirse desde entonces.



FONAVI. Vivienda y soluciones habitacionales terminadas. Tierra del Fuego periodo 1976 a 2014



Nota: No incluye los Programas Reactivación I y II y Federales. Soluciones Habitacionales corresponde a Lotes y Servicios, Núcleos Húmedos, Terminaciones y Ampliaciones, etcétera. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Secretaría de Vivienda y Hábitat. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. FUENTE: Elaboración propia a partir de Revista del Consejo Nacional de Vivienda N°50. Año 16. Diciembre 2016

La política de vivienda terminada del tipo “llave en mano” llevada adelante por el IPV fue de absoluta relevancia en el desarrollo de las ciudades fueguinas. Sin embargo, esa intervención devino en un limitado efecto sobre el déficit habitacional, por tratarse de una política habitacional escasamente acompañada de otras estrategias a la vez que se produjo sin ir de la mano con otras políticas urbanas, como ser las políticas de suelo entre otras.

Entre 1990 y 2010 notamos un aumento del déficit habitacional para el caso de las dos ciudades, aunque con diferencias, tal como se puede observar en la tabla n°1. El crecimiento porcentual del déficit de viviendas para la provincia, en el periodo 1991 - 2010, fue de 215,3%, mientras que en el periodo intercensal 1991-2001 fue de 62,4%, en el periodo intercensal 2001-2010 fue del 94%. Esto da cuenta de un incremento progresivo del déficit a lo largo de estas tres décadas que no pudo ser contrarrestado por la acción estatal. En todo el periodo notamos que, en el caso de Río Grande, el déficit cuantitativo superó los valores alcanzados por Ushuaia de manera constante. La explicación está dada en que el crecimiento demográfico promovido no fue acompañado de oferta, no en un deterioro de las condiciones de quienes vivían, aunque algo de eso pudo haber sucedido.



Tabla N°1. Déficit cuantitativo de viviendas, Tierra del Fuego AIAS y departamentos de Río Grande y Ushuaia años 1991, 2001 y 2010

**Déficit habitacional cuantitativo**

|                  | 1991               |         |                      | 2001               |         |                      | 2010               |         |                      |
|------------------|--------------------|---------|----------------------|--------------------|---------|----------------------|--------------------|---------|----------------------|
|                  | viviendas ocupadas | hogares | déficit cuantitativo | viviendas ocupadas | hogares | déficit cuantitativo | viviendas ocupadas | hogares | déficit cuantitativo |
| Tierra del Fuego | 18555              | 19274   | 719                  | 26644              | 27812   | 1168                 | 36689              | 38956   | 2267                 |
| Dto. Río Grande  | 10645              | 10965   | 320                  | 14195              | 14957   | 762                  | 19790              | 21410   | 1620                 |
| Dto. Ushuaia     | 7910               | 8309    | 399                  | 12449              | 12855   | 406                  | 16891              | 17538   | 647                  |
| Antártida        | s.d.               | s.d.    | s.d.                 | s.d.               | s.d.    | s.d.                 | 8                  | 8       | 0                    |

**Crecimiento porcentual de hogares, viviendas y déficit cuantitativo de viviendas en Tierra del Fuego AIAS 1991 - 2010**

|                  | 1991-2010                         |                                 |  | 2001 - 2010                       |                                 |  | 1991 - 2001                       |                                 |  |
|------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------|--|
|                  | crecimiento intercensal viviendas | crecimiento intercensal hogares | crecimiento intercensal déficit de viviendas | crecimiento intercensal viviendas | crecimiento intercensal hogares | crecimiento intercensal déficit de viviendas | crecimiento intercensal viviendas | crecimiento intercensal hogares | crecimiento intercensal déficit de viviendas |
| Tierra del Fuego | 97,7                              | 102,1                           | 215,3  | 43,6                              | 44,3                            | 62,4   | 37,7                              | 40,1                            | 94,1   |
| Dto. Río Grande  | 85,9                              | 95,3                            | 406,3  | 33,3                              | 36,4                            | 138,1  | 39,4                              | 43,1                            | 112,6  |
| Dto. Ushuaia     | 113,5                             | 111,1                           | 62,2   | 57,4                              | 54,7                            | 1,8  | 35,7                              | 36,4                            | 59,4   |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE; Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Procesado con Redatam+SP y Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

El déficit habitacional, además, se conjugó en los últimos años (2004-2014) por un progresivo proceso de inquilinización de los hogares (+345%) y del aumento porcentual de los propietarios sólo de la vivienda (+127%), como lo demuestra la Encuesta Permanente de Hogares para el aglomerado de Río Grande y Ushuaia<sup>6</sup>. Estos datos refuerzan lo mencionado respecto de las restricciones de la población al acceso a la vivienda. El alquiler fue la modalidad adoptada mayormente por los recién llegados, aunque como veremos seguidamente no fue la única.

En el año 2005, en el contexto de las tendencias anotadas, se produjeron una serie de tomas de tierras y el desarrollo de barrios populares autoproducidos en las dos ciudades fueguinas. En Río Grande, se localizaron en la zona sur y en el caso de Ushuaia, los nuevos barrios populares se asentaron en la zona de ladera y valles circundantes al ejido de Ushuaia. Al localizar en los tejidos urbanos la localización de los hogares según el régimen de tenencia, podemos notar que los hogares que sólo son dueños de la vivienda se localizan coincidentemente con la emergencia de los barrios autoproducidos desde 2005, tal como se puede observar en las figuras N°1 y N°2.

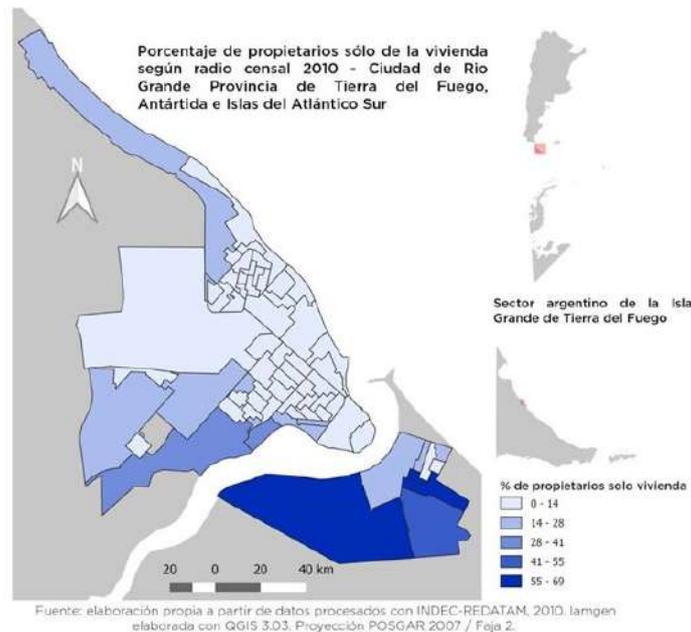


Figura 1: Porcentaje de propietarios sólo de la vivienda según radio censal. Año 2010, Río Grande, Provincia de Tierra de Fuego, AIAS.

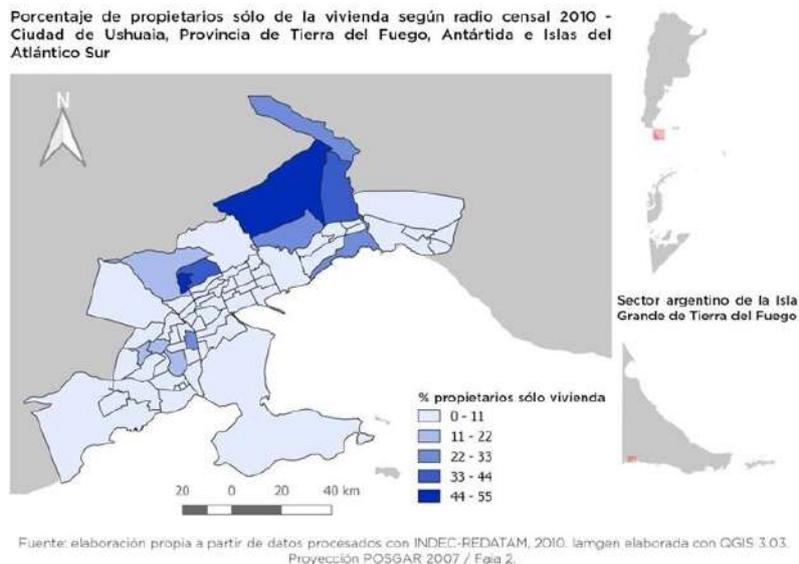


Figura 2. Porcentaje de propietarios sólo de la vivienda según radio censal. Año 2010, Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego, AIAS

### Vivienda Social

La producción de vivienda social impulsada fundamentalmente por el IPV, puede distinguirse entre vivienda tipo “llave en mano” y mejoramientos del hábitat. Aquí nos centraremos en el primer caso y para el nivel provincial y municipal en las dos ciudades fueguinas citadas.

En cuanto a la producción de vivienda estatal y en particular la producida por los Instituto Provincial de Vivienda, no resultó sencillo reconstruir el proceso con la información



disponible. Aun así, arribamos a unos resultados parciales y en proceso de adecuación que dan cuenta que, en el periodo, en Río Grande se produjo aproximadamente un 40% más de viviendas que en Ushuaia<sup>7</sup>. Entre los factores que podemos reconocer como incidentes en estas diferencias, figura la disponibilidad del suelo urbanizado para poder llevar adelante la ejecución de las viviendas.

En el caso de los municipios, tanto en Ushuaia como en Río Grande, se implementó la construcción de viviendas a través del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria, un programa desarrollado en la órbita del poder nacional y al cual podían acceder los municipios mediante la firma de convenios. Si bien la nación y la provincia tenían algún tipo de participación (financiamiento y asesoramiento y seguimiento técnico respectivamente), el programa era ejecutado y gestionado por el municipio.

En el caso de Río Grande a partir de este programa, se construyeron 290 viviendas: Barrio Los Cisnes (120 viviendas), Barrio Bicentenario (150 viviendas) y 20 viviendas en Chacra XI. Todas las operatorias se localizaron en el oeste de la ciudad. En el caso de Ushuaia, se construyeron un total de 127 viviendas, (Río Pipo (50 viviendas), Andorra (77 viviendas). En el caso de Ushuaia, en 2010, el municipio construyó 80 módulos habitacionales que fueron destinados a familias que fueron relocalizadas de un barrio popular (asentamiento) en una localización céntrica (10 de febrero). Esta operatoria también se localizó en la zona del Valle de Andorra.

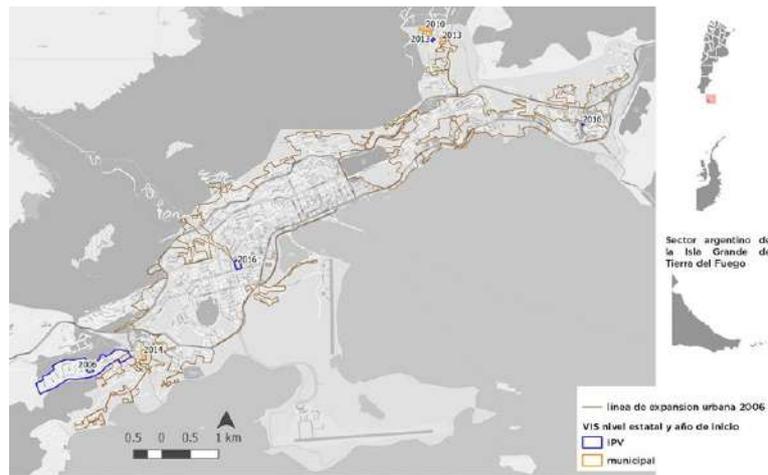
La adjudicación de las viviendas fue un asunto delegado a los municipios quienes se ocuparon de establecer los criterios de selección y mecanismos particulares de implementación. Entre los criterios, entre otros, figuraron cuestiones como la antigüedad en el listado de demanda municipal y la configuración familiar (familias con hijos, personas con discapacidad, etc.).

Como se puede observar en la Figura N°3 y N°4, los barrios construidos por el IPV y los municipios se localizaron en zonas distantes al centro de las dos ciudades, en las áreas de expansión que se inauguraron entrados los primeros años del siglo XXI. En el caso de Río Grande prioritariamente en la zona oeste, mientras que, en Ushuaia, la producción de vivienda se localizó en el caso provincial al oeste de la ciudad, y en el caso municipal, en el este.

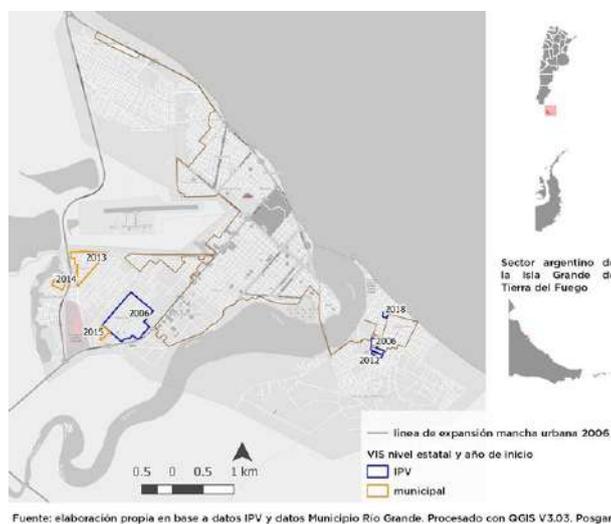
Este desacople entre las intervenciones a nuestro entender no sólo se relaciona por la localización de la tierra disponible para cada nivel de estado sino también, en algunos



casos, por las características que asumió la política de distribución de tierra fiscal a nivel municipal en el período 2007-2015, a partir de la cual prioritariamente se cedieron lotes a organizaciones sociales, que debían urbanizarlos (Finck et al, 2019). Este suelo, en la mayoría de los casos, no pudo urbanizarse y a partir del año 2017, el Gobierno de la Provincia firmó convenios con algunas organizaciones destinatarias para que el IPV desarrollara las obras de construcción de las viviendas.



**Figura N°3. Producción de vivienda social (estado provincial y municipal) años 2005-2018, Ciudad de Ushuaia, Pvcia. de Tierra del Fuego AIAS**



**Figura N°4. Producción de vivienda social (estado provincial y municipal) años 2005-2018, Ciudad de Río Grande, Pvcia. de Tierra del Fuego AIAS**

El enfoque de la vivienda social en la ciudad ha tendido a ubicarse en el ángulo de la perspectiva vivandista que disocia la política de vivienda de la política urbana y, como explican Del Río y Duarte (2011), “aborda el problema desde la lógica de la obra pública con una naturaleza fuertemente sectorial” (p.137). Los autores reconocen un doble



efecto en la acción pública del estado que surge como consecuencia de la disociación entre política de vivienda y gestión del suelo: por un lado dada la escala de la política de vivienda que genera una demanda agregada y aumenta expectativa en los propietarios lo que dificulta el acceso al suelo, por otro lado “la misma acción pública (...) valoriza, dota de equipamientos, servicios y norma a las distintas áreas de expansión o crecimiento urbano sin a cambio disponibilizar suelo público para los requerimientos de su propia acción” (Del Río y Duarte, 2011, p.139-140). Coincidimos con lo postulado por los investigadores respecto de la necesidad de vincular política de vivienda y política de suelo a la vez que “reconstruir una mirada de la ciudad como espacio público y colectivo en oposición a la máxima del metro cuadrado” (Del Río y Duarte, 2011, p.158).

### **Reflexiones finales**

El caso de las ciudades intermedias latinoamericanas plantea un desafío a las características de este tipo de ciudades en otras latitudes. Como pudimos ver para el caso fueguino, las ciudades desafían entre otras, las características de compacidad no sólo por el acelerado proceso de expansión, sino también por los resultados de la política habitacional que tensiona con la construcción de tejidos residenciales, la conectividad con la trama urbana, la diversidad de los tipos de tejido y el desarrollo de equipamientos entre otros. Como vimos en nuestras ciudades se produjo la disminución de la densidad poblacional a lo largo del tiempo y un proceso de expansión urbano pronunciado, aunque con diferencias entre las dos ciudades.

El accionar estatal en materia habitacional, desvinculado de políticas de suelo, sumado a una tarea no necesariamente articulada entre niveles de estado, promovió la localización de la vivienda social de manera cuasi exclusiva en las áreas de expansión y en algunos casos, propiciando un desarrollo progresivo de la trama urbana en ciertas zonas justamente tras la intervención estatal. Ello no sólo intervino sobre el mercado de suelo, por ejemplo, valorizando las áreas intersticiales, sino que conllevó también la emergencia de un conjunto de demandas de los nuevos habitantes que encontraron limitantes en las nuevas viviendas, disociadas de aspectos sociales y territoriales (Yujnovsky, 1984): acceso al transporte, la totalidad de servicios esenciales (red de gas natural), equipamiento comunitario entre otros.

Entre 2015 y 2018 notamos una mayor articulación entre organizaciones y estado, particularmente en Ushuaia, donde el nivel provincial otorgó cupos de viviendas a



organizaciones (asociaciones de trabajadores y cooperativas) que contaban con los lotes producto de la política de suelo municipal propiciada desde 2007. Aquí, las políticas de los dos niveles de estado son enlazadas por el hiato que significó para las asociaciones obtener lotes, pero no contar con otras herramientas para poder urbanizarlos y construir sus viviendas.

La restricción de la inversión pública en materia de vivienda, la incipiente política de intervención del mercado de suelo (Río Grande) o su escasa participación (Ushuaia) y la focalización de la política estatal provincial orientada a sectores organizados, se traducen en una sostenida restricción del acceso a la vivienda, el suelo urbano y el hábitat para grandes sectores sociales. En este sentido, la revinculación entre política de vivienda y política urbana a nivel local y fundamentalmente la articulación entre niveles de estado, se presenta como una urgencia también en las ciudades intermedias.

### Notas

<sup>1</sup>Bellet y Llop (2004), reconocen que una ciudad se considera intermedia no solo en cuanto a la talla demográfica y ciertas funciones, sino fundamentalmente respecto de las funciones que desarrolla: el papel de mediación respecto de los flujos de bienes, información, innovación, administración, etc.; asimismo entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y otros centros o áreas con distintas distancias. Funciones de intermediación entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales e, incluso, globales (p.3).

<sup>2</sup>Dirección General de Estadística y Censos (2013). Estadística de Población. Recuperado de [https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/03/Estadistica\\_de\\_Poblacion.pdf](https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/03/Estadistica_de_Poblacion.pdf)

<sup>3</sup>El estudio considera loteo formal a aquella “trama urbana regular, compuesta por lotes de 8 a 10 m de frente por 30 a 50 m de fondo. Densidad neta aproximada: 60 a 130 hab/ha”; por grandes parcelas residenciales identifica a aquellos “sectores de segunda residencia o residencia principal, en grandes parcelas con acceso directo desde la trama vial o en urbanizaciones cerradas. En general, sin provisión de servicios públicos de agua y cloacas. Densidad neta aproximada: menos de 40 hab/ha”; la vivienda social como aquellas “viviendas individuales o colectivas construidas por iniciativa pública, en general, con provisión de infraestructuras y equipamientos públicos. Densidad neta aproximada: entre 120 y 600 hab/ha”; las villas y asentamientos como aquellas “ocupaciones de terrenos fiscales o privados, sin regularización dominical. Viviendas autoconstruidas. En general, no cuentan con servicios sanitarios por las dificultades de



regularización y trazado que presentan. Densidad neta aproximada: 300 hab/ha". Finalmente distingue los vacíos urbanos: "Vacíos urbanos: grandes parcelas sin uso, con tres o más lados linderos a la trama urbana existente" (Atlas ID, 2015, p.54).

<sup>4</sup>En 1977 se sancionó la Ley Nacional N°21.581 que determinó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda como la responsable de la aplicación de los recursos del FONAVI, focalizando el destino del mismo: para financiar total o parcialmente rubros tales como la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes, y/o la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras complementarias destinadas al desarrollo de programas comprendidos en la ley" (Artículo 4, Ley Nacional 21581, 1977). En su artículo 8, la ley establece que los organismos "a través de los cuales se encare la planificación y realización de programas de viviendas deberán tener carácter autárquico".

<sup>5</sup>En 1995 se creó un sistema federal de vivienda a partir de la sanción de la Ley Nacional N°24.464, constituido por el FO.NA.VI., los organismos ejecutores provinciales (Institutos Provinciales de Vivienda (IPV)) y el Consejo Nacional de la Vivienda. Los recursos del FONAVI se destinan, tal como establece la norma nacional a "financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario; quedando facultados los organismos ejecutores en materia de vivienda en cada jurisdicción, para el dictado de normas, tendientes al cumplimiento del destino impuesto (...)" (Artículo 6, Ley Nacional N°24.464, 1995). Los IPV pueden ejecutarlo por sí mismos o bien con la participación de municipios u otras entidades intermedias; su responsabilidad es la de programar, ejecutar, controlar, adjudicar y recuperar las inversiones que realiza (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2016, pp. 5-6).

<sup>6</sup>Encuesta Permanente de Hogares, datos obtenidos a partir de los valores del primer trimestre de cada año del periodo 2004-2014. Es importante advertir que estos datos fueron construidos a partir de la nota IPV N°678/08, Revista del Consejo Nacional de la Vivienda y entrevistas a informantes clave, son entonces datos provisorios que siguen siendo sometidos a análisis y corroboraciones.



## Bibliografía

Binstock, G. y Cerrutti, M. (2016) La población y la estructura social. En Kessler G. (comp.) La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina.

CIPPEC (2018) Como crecen las ciudades argentinas. Estudio de la expansión urbana de los 33 aglomerados. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

Del Río J. P y Duarte, J.I. (2011) Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense. En De Virgilio et al. (comp.) (2011) La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Ed. Café de las Ciudades. Buenos Aires, Argentina.

Duarte, J. I. (2017) Planeamiento urbano, mercado de suelo y localización de vivienda de interés social. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa. Texto preparado para el curso EAD-LILP “Revisando los fundamentos de la planificación para la gestión del suelo”, marzo de 2017. Disponible en <https://optefau.files.wordpress.com/2018/04/planeamiento-y-localizacion-de-vis-duarte-2017.pdf>

Fernández Wagner, R. (2015) El sistema de vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En Barrero M. y Lentini, M. (comp.) (2015) Hacia una política integral de hábitat: aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina. Ed. Café de las Ciudades. Buenos Aires.

Finck, N. (2016) Políticas municipales de producción de suelo y vivienda: el caso del municipio de Río Grande (Pvcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS)) (En línea). Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.

Finck, N., Martínez, A., Lobato, S. y Moreno Russo, M. F. (2018) El caso de los municipios de Tierra del Fuego, AIAS (período 2005-2015). En Cena, R. (comp.) Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del siglo XXI. Estudios Sociológicos Editora. Buenos Aires.

Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2016). Modelo de proyección de necesidades para la gestión integral del hábitat, basado en escenarios potenciales de dinámicas demográficas. Informe final. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de Fortalecimiento Institucional. Préstamo CAF 7353.



Granero Realini, G., Barreda, M. P. y Bercovich, F. (2016) La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. CIPPEC. Buenos Aires.

Jiron P. y Mansilla, P. (2014) Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. Revista EURE. Vol 40. Nro 121. Septiembre 2014. PP5-28.

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612014000300001](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000300001)

Manzano, F. y Velazquez, G. (2015) La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. Revista GEO UERJ. N27, p. 258-282. Rio de Janeiro, Brasil.

Prétrôv Schapira, M.-F. y Velut, S. (2016) El sistema urbano y la metropolización. En Kessler G. (comp.) La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

Revista Consejo Federal de Vivienda Nro 50. Año N° 16. Diciembre 2016. Archivada. Recuperada de

[https://web.archive.org/web/20180914185230/http://www.cnvivienda.org.ar/publicaciones/cn\\_v50.pdf](https://web.archive.org/web/20180914185230/http://www.cnvivienda.org.ar/publicaciones/cn_v50.pdf)

Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015) Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. Vivienda & ciudad. Volumen 2: 30-41. Córdoba, Argentina. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13173/13370>

Neiman G. y Quaranta G. (2006) Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino, I. (comp.) (2006) Estrategias de investigación cualitativa. Ed. Gedisa, Barcelona, España.

Vidal - Koppmann S. (s.f) Las ciudades intermedias de la argentina: producción y desarrollo de un espacio sustentable. 8° Encuentro de Geógrafos de América Latina, trabajo completo (14 páginas), Actas del Congreso en CD-Rom, Santiago de Chile marzo de 2001. Disponible en: [http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geogr\\_afiaurbana/29.pdf](http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geogr_afiaurbana/29.pdf)



## Construyendo una ciudad inclusiva: Análisis de una experiencia en Iquique, Chile

Belén Esther Flores Román

### Resumen

Esta ponencia da cuenta de una evaluación Ex post, respecto de un proyecto piloto: “Iquique Ciudad Inclusiva”, realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la ciudad de Iquique, en Chile.

La relevancia de “Iquique Ciudad Inclusiva”, radica en que la actualización de los protocolos en materia de inclusión, recupera el espacio público para todos y todas, y con eso se convierte en un aporte real en la democratización al acceso y derecho a la ciudad. Entendiendo que el espacio en común, es la esfera en la que los ciudadanos tiene la posibilidad de encontrarse, ampliar sus redes sociales, generando vínculos más intensos y vínculos. El barrio, la calle, son dispositivos para generar, en lo posible, una vida de comunidad en la que la inclusión en su más amplia aceptación se puede realizar.

Su importancia reside en el par vial Bulnes / Ohiggins, el cual cruza de mar a cordillera la ciudad, es el primero en contar con un equipamiento tecnológico completamente inclusivo, puesto que además de propiedad piso táctil, también cuenta con semáforos vibro sonoros, entre otros elementos.

Para abordar este complejo fenómeno, se recurrió a una mezcla metodológica. Se encuestaron más de 250 vecinos de la zona de impacto del proyecto. Se aplican 20 entrevistas a profesionales atinentes a las temáticas, 14 grupos focales a beneficiarios directos e indirectos, además de 12 caminatas etnográficas realizadas a personas con distintas situaciones de discapacidad.

### Palabras clave

Iquique, Chile, inclusión, recuperación, espacio público, democratización al acceso, derecho a la ciudad.

### Marco político y teórico

Las masivas movilizaciones ocurrida en Chile en octubre y noviembre de este año, puso en evidencia las dramáticas desigualdades que vive el país, producto de la aplicación del modelo neoliberal bajo la dictadura de Pinochet y administrada, con reformas, por los gobiernos de la Concertación: Aylwin, Frei, Lagos, Bachelet. Piñera tanto en su



primer gobierno como en el segundo, siguió con la misma lógica. Lo peculiar de su segundo mandato es que fue elegido por un universo electoral de 54,5% (cnn español, 2017), y prometió "Tiempo Mejores", su consigna que ahora es usada en contra de su gestión. Expresiones como "Chile despertó" o "Este país ya no es el mismo" expresan la nueva realidad que vive nuestro país.

Todos estos gobiernos, visto en perspectiva histórica, uno más, otros menos, trataron de aplicar reformas, pero se vieron impelidos de realizar transformaciones profundas, debido al carácter de la Constitución de los años 80. El segundo gobierno de Bachelet fue el que más avanzó en materias constitucionales, al realizar asambleas constituyentes, pero al final, no contó con el apoyo del parlamento. Esta propuesta se archivó. Y hoy muchos citan esta experiencia, en tanto experiencia acumulada.

En las decenas de demandas que la sociedad civil ha exigido al gobierno, la de vivir y habitar en mejores ciudades, menos segmentadas y más democráticas, paso a paso se convierte en una central. La destrucción parcial del sistema de transporte, conocido en Chile, como el Metro, dejó en evidencia lo anterior. Los pobres deben desplazarse desde sus casas a sus trabajos en condiciones menos que regulares. Recorren largas distancias con todo lo que ello implica: fatiga, hacinados, y sobre todo restándole tiempo para estar con la familia, para el ocio, etc. El sistema del Metro, y su coordinación con el resto del transporte público pretende, resolver los temas de los desplazamientos. El TranSantiago, aplicado durante el primer gobierno de la Bachelet, pretendía resolver esos temas. Todo lo anterior aplica para Santiago, la capital, que concentra la mayoría de la población nacional. No olvidemos que Chile es un país híper-centralizado.

### **Santiago no es Chile**

Hay un relativo consenso acerca de las transformaciones que viven las ciudades en el mundo, y también en América Latina. Estas a nivel de la convivencia humana se pueden sintetizar en tres aspectos. La primera, en la acelerada urbanización que viven, sobre todo las urbes de América Latina, dos, en la pérdida del espacio público y tres, y derivado de la anterior, en el declive del hombre público (Sennet, 2002). Bauman por su parte lo dice de este modo: "el problema es la individualización, la privatización y la desaparición o disminución de los espacios para la deliberación pública y política" (2014: 145).

Lo anterior, con la brevedad que se exige, en el marco de esta ponencia, sirve para entender, en este caso, la idea de implementar medidas, aunque sean parciales, para



construir una nueva ciudad. Estaba ya en la agenda de los gobiernos democráticos en Chile hacerse cargo de las desigualdades urbanas. Una de esas medidas consistió en aplicar un plan piloto, en este caso, en la ciudad de Iquique, ubicada en el Norte Grande de Chile, a 1.800. kms de Santiago. El programa se llamó "Iquique Ciudad Inclusiva" y en lo medular consistió en instalar en dos arterias muy concurridas una serie de medidas destinada a hacer más inclusiva el desplazamiento de grupos discapacitados. Si bien es cierto, esta es una medida parcial y orientada a estos grupos, es buena leerla en el sentido que de que el Estado, está sensibilizado en estas materias.

### **Origen del proyecto**

El año 2018, por mandato del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Instituto de Estudios Andinos Isluga, perteneciente a la Universidad Arturo Prat, realizó un estudio de opinión pública, en su etapa de evaluación ex -post, orientado a los vecinos y usuarios del par vial Bulnes/ O'Higgins en referencia a las obras en el marco del proyecto "Iquique Ciudad Inclusiva". Lo anterior con el objetivo de mejorar la normativa vigente para optimizar los estándares de accesibilidad y calidad del espacio públicos en tema de inclusividad.

Es relevante destacar, que este proyecto de infraestructura inclusiva, pionero tanto para la región de Tarapacá como para el país, nace con el objetivo de actualizar los estándares internacionales, propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Puesto que es precisamente aquí donde nace el profundo compromiso del cumplimiento de los marcos teóricos conceptuales y jurídicos que fijan el paradigma actual de la discapacidad.

Respecto de lo anterior, el nivel de análisis, está puesto en las contradicciones provocadas por la globalización y su privatización de los espacios públicos, reflejadas en las ciudades y las relaciones sociales que se generan en las mismas. Siendo, por cierto, aquellos ciudadanos más vulnerables, los que padecen mayor nivel de exclusión de dichos espacios. Radicando aquí la importancia del proyecto "Iquique Ciudad Inclusiva", el que pretende a través de la actualización de los estándares en materia de inclusividad, recuperar el espacio público para todos y todas, y con ello ser un aporte real en la democratización en el acceso y derecho a la ciudad.

Para cumplir con lo anterior tanto en la etapa ex – ante como en la ex – post, se implementó una metodología que tomó en consideración a los diferentes actores que participan en la ciudad, a través de expertos, pobladores y personas en situación de



discapacidad. Siendo un aporte al desarrollo de una cultura social inclusiva en la región. Puesto que, se han creado e implementado mecanismos para que las personas en situación de discapacidad participen en la construcción de estos instrumentos, fomentando la participación social.

Es así como el equipo del Instituto Isluga, realizó esta evaluación en todas sus etapas, considerando los cinco componentes de inclusividad de alto estándar, entendidos como punto de medición para el estudio: Ruta Accesible; Equipamiento Inclusivo; Cruces Peatonales; Pisos Táctiles de Advertencia y Direccionamiento; y Equipos de Tecnología Accesible. No obstante, cabe destacar que para efectos de la presente investigación se demostraran solo los resultados de la evaluación Ex Post.

## **Marco Metodológico**

### **Objetivos**

#### **Objetivo General**

Generar una evaluación ex post, con el objeto de definir nuevos estándares de calidad para las distintas soluciones de accesibilidad al espacio público moderno, en materia de inclusividad, para mejorar la normativa, según la ordenanza general de urbanismo y construcciones DS50.

#### **Objetivos específicos**

Evaluar los nuevos estándares de accesibilidad y calidad del espacio público correspondiente al par vial Bulnes/ O'Higgins en tema de inclusividad, luego de finalizadas las obras, en relación al proyecto "Iquique Ciudad Inclusiva".

Dar cuenta de la percepción y el grado de satisfacción de los vecinos y Usuarios del par vial Bulnes/ O'Higgins, respecto del resultado de las obras realizadas en relación, al proyecto "Iquique Ciudad Inclusiva".

#### **Diseño metodológico**

Puesto que comprendemos los múltiples factores y actores que confluyen en el proyecto "Iquique Ciudad Inclusiva", es que, este trabajo de evaluación ex – post, se enmarcó en una mixtura metodológica, es decir que fueron utilizadas técnicas de tipo tanto cualitativas como cuantitativas de investigación, las cuales nos permitieron interpretar y medir el nivel de satisfacción de los vecinos y usuarios de la zona de impacto del proyecto, ya finalizadas las obras de intervención. Respecto de lo anterior, el proceso



cualitativo contó con la aplicación de tres tipos de Herramientas de Recogidas de Datos: focus groups, entrevistas y etnografía de acompañamiento.

### **Descripción de las técnicas**

#### **Focus Group o Grupos Focalizados**

Consiste en una entrevista a un grupo relativamente homogéneo en cuanto a características generales, formándose con un número en promedio entre 5 y 12 personas. Cuenta con un moderador cuyo rol es la de presentar el tema, socializar la relevancia de éste y tratar que las respuestas se complementan con las preguntas por él realizadas, las que a su vez se deben relacionar con el tema central del presente estudio.

En rigor, el grupo focal es un grupo de discusión guiado por un conjunto de preguntas elaboradas de forma profesional con un objetivo particular. La idea es que surjan actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones de los participantes (Escobar y Bonilla Jiménez, 2009: 51). Lo importante, además, es que cada integrante del grupo focalizado pueda expresar libremente su opinión acerca del tema tratado, pues su aporte está en su opinión y cómo éste se relaciona con el de los demás, generando una reacción sistémica que deberá ser tratado posteriormente en un análisis de contenido riguroso. En este caso a través de un análisis de discurso y posteriormente aplicando el software Atlas.ti, basado en la teoría fundamentada. Ésta técnica fue aplicada tanto a grupos de adultos mayores, juntas de vecinos, clubes deportivos, entre otros. Realizándose ocho, seis en Iquique y dos en Alto Hospicio.

#### **La entrevista**

Se realizaron entrevistas de carácter semi estructuradas en torno a una pauta que se confeccionaron de acuerdo con los profesionales del MINVU/SERVIU. Las cuales tuvieron unaduración promedio de 45 minutos, y tuvieron como objetivo conocer la opinión especializada de expertos en la materia. El objetivo de estas fue conseguir que el profesional, de acuerdo, a su formación específica, entregase sus opiniones técnicamente fundadas acerca de los resultados de esta intervención. Las cuales, fueron aplicadas a diez expertos, pertenecientes a distintas instituciones públicas y privadas, donde los criterios de selección de la cantidad de entrevistas, dice relación con lograr abarcar la mayor cantidad de perspectivas tanto en temas de inclusión como de urbanismo.



### **Etnografía de acompañamiento**

La antropología cultural y sobre todo la urbana que se dedica al estudio de los espacios públicos, entre otros, ha desarrollado esta técnica. Resume lo anterior la idea de una antropología de las calles (Delgado 2007) en la que el espacio urbano se constituye en el campo de estudio. Clifford ya nos alerta sobre el cambio que ha tenido el concepto clave en la antropología, esto es el campo, por lo mismo que la sociedad se ha ido transformando (1999). Este mismo autor nos pone en alerta acerca de la necesidad de innovar en el uso de la etnografía "más allá del canon" (Clifford, 1999: 73). Consiste básicamente, esta propuesta, en acompañar/conversar con sujetos cuyos desplazamientos sean dificultosos. En base a una pauta estructurada se realiza la conversación y se toman apuntes. Los ejes de este diálogo estarán dados por los obstáculos y facilitadores de estas innovaciones urbanas. Se hace el viaje por el par vial acompañado con una investigadora que va dialogando acerca del estado de las calles, en relación, a los cinco ejes de accesibilidad universal.

### **Metodología Cuantitativa**

Con relación, a la metodología cuantitativa, esta se aplicará con el objeto de medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios directos del proyecto "Iquique ciudad Inclusiva", es decir de los vecinos y vecinas que cohabitan en la zona de impacto de este, el par vial Bulnes/ O'Higgins. Lo cual se realizará a través de la técnica de recolección de datos denominada como cuestionario de nivel de satisfacción.

Destacamos que el cuestionario, es un instrumento de recolección de datos de tipo cuasi experimental, es decir que tienen la finalidad de ser utilizados en investigaciones de tipo cuasi experimental, es decir que utilizan metodología cuantitativa. Dicho cuestionario ayuda a obtener la información necesaria si la investigación tiene como objetivo conocer la magnitud de un fenómeno social, especialmente en el caso de que sea necesario conocer la opinión de una gran cantidad de personas (Martínez; 2002; en Fernández; 2007). En este estudio, se utilizará para evaluar el nivel de impacto que ha generado en el uso de las avenidas M. Bulnes y L. B. O'Higgins, luego de las mejoras realizadas, con estándares de una ciudad inclusiva, mencionadas anteriormente.

Anexo 1: Tabla 1

### **Matriz de triangulación de datos**

Respecto de la triangulación metodológica en el marco de la evaluación ex – post, del proyecto "Iquique Ciudad Inclusiva", lo primero que debemos destacar, es que en general la ciudadanía muestra un nivel de satisfacción importante, en cada uno de los



puntos de accesibilidad universal, la cual en su mayoría superaría el 80%. Pero que en el caso del equipo de tecnología accesible solo alcanza el 56%, lo que se debería a la poca información que los encuestados tienen respecto de la misma. Lo cual, por cierto, se ve reflejado en los datos y códigos arrojados a través de las tres técnicas de recogidas de datos aquí analizadas, tanto cualitativas (entrevistas, grupos focales) como cuantitativa (encuesta). Lo que sin duda brinda un alto grado de validez a los resultados obtenidos, toda vez que podemos establecer fehacientemente la correlación en el nivel de satisfacción frente a los cinco puntos de accesibilidad universal de toda la comunidad consultada.

En relación, a las rutas accesibles los entrevistados señalan su conformidad, puesto que cumplirían con la normativa y lineamientos técnicos pertinentes. Por su parte, los informantes de los grupos focales, en su mayoría manifiestan gran satisfacción con las rutas accesibles. Puesto que, darían mayor seguridad sobre todo a las personas en situación de discapacidad, y de la tercera edad respecto de su traslado por las vías. Lo cual se ve reflejado en que un 80,3% de los Usuarios entrevistados declaran encontrarse satisfechos o muy satisfechos con dichas rutas.

En lo que dice relación al equipamiento inclusivo, los entrevistados recomiendan evaluar y definir en conjunto con la comunidad su ubicación, dado que, esto garantizaría el éxito del proyecto, debido a que las bancas y basureros serían muy necesarios. Por su parte los informantes de los grupos focales agradecen las nuevas bancas y basureros, sobre todo por su diseño y material. Lo cual se vería reflejado en que el 79, 52% de los encuestados señala encontrarse satisfechos o muy satisfechos con dicho equipamiento.

Los cruces peatonales son bien evaluados por los expertos, sobre todo respecto de las pendientes de las esquinas. Por su parte, los participantes de los grupos focales, sobre todo aquellos con algún grado de discapacidad, demuestran tanto asombro como agradecimiento por estos nuevos cruces. Puesto que, les generarían mayor independencia y seguridad en su traslado. Lo cual se ve reflejado en que el 81, 52% de los encuestados demuestran satisfacción o mucha satisfacción, con relación a estos cruces, el porcentaje más alto en toda la encuesta, lo que se debería a que dichos cruces serían de gran utilidad para todo tipo de Usuario que transite por la ruta.

Respecto de los pisos táctiles, los entrevistados señalan que este cumpliría con la normativa exigida en materia de inclusividad, por lo demás serían considerados modernos y llamativos, los que por cierto serían de gran utilidad para las personas en situación de discapacidad. A su vez los informantes de los grupos focales consideran



que las placas podotáctiles darían mayor seguridad en el traslado de los usuarios. No obstante, se recomendaría mayor difusión y capacitación de la comunidad, respecto de la utilidad de los pisos. Mas, el nivel de satisfacción de los encuestados, un 81, 52% de estos, manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos, lo que concuerda con las opiniones vertidas a través de los otros instrumentos de recogida de datos.

Finalmente, cuando se hace referencia a los equipos de tecnología accesible, los entrevistados consideran que su funcionamiento es el adecuado, puesto que piensan que los semáforos vibro sonoros darían mayor seguridad a los usuarios. No obstante, señalan la necesidad de una sinergia entre las diferentes instituciones en pro de la difusión y capacitación en materia de inclusividad. Mientras que, por parte de los informantes de los grupos focales se evidencia una pérdida de confianza con relación a las obras. Por lo demás, señalan que los sonidos emitidos no serían molestos. A pesar de aquello solo 52, 22% de los encuestados manifiestan algún grado de satisfacción con respecto a este equipamiento. Lo que se debería al desconocimiento o desinformación en relación con los mismos.

### **Conclusiones**

Bauman (2014) define la ciudad como el lugar donde los extraños entre si conviven. El espacio público o espacio en común, es la esfera en la que los ciudadanos tiene la posibilidad de encontrarse y ampliar sus redes sociales. Plazas, parques, esquinas, sedes sociales, son los lugares en la que la cercanía física, las relaciones sociales intermitentes, pueden dar paso a vínculos más intensos y significativas.

El barrio, la calle, son dispositivos para generar, en lo posible, una vida de comunidad en la que la inclusión en su más amplia acepción se puede realizar.

El crecimiento de las ciudades y la conciencia ciudadana en la actualidad, demanda por una calidad de vida en la que el entramado urbano juega un rol fundamental. Una ciudad inclusiva es una ciudad democrática que no segrega y menos discrimina.

La realización del presente estudio ha contado con la colaboración, sin reparos, oportuna y eficaz de parte de la comunidad organizada.

Las discusiones grupales por parte de la comunidad organizada a través de juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, personas en situación de discapacidad, siempre fue de la mejor. Mucho ánimo por cooperar y hacer sentir sus voces sobre temas



ciudadanos. En un comienzo de mucha queja por la demora, los trastornos que lo anterior implicó, hasta la satisfacción por los logros obtenidos.

Lo mismo aconteció en los acompañamientos etnográficos. Personas con discapacidad contaron en el antes y el después, sus experiencias sobre los cambios realizados en el Par Vial.

Falta, entre otras cosas, regulación sobre el uso del espacio público (uso mal dado a veredas, por ejemplo), parque automotriz hipertrofiado, lo que hace que muchos conductores se estacionen en lugares donde transita el peatón, árboles sin podar que obstaculizan los desplazamientos, etc. Sobre esto volveremos más adelante.

Hay en todos ellos, una conciencia ciudadana sobre lo que debe ser una ciudad más inclusiva. Más adelante retomamos este tema.

A nivel de los profesionales, hay un consenso en lo óptimo del trabajo realizado, más allá de temas menores que tienen que ver con la ejecución de las obras. Por cierto, hay miradas más críticas respecto a las intervenciones urbanas que no tienen conexiones entre sí.

Lo que llama la atención, al decir de varios de los entrevistados, es la falta de una política de comunicación global, nivel ciudad, sobre esta intervención urbana. Pero más allá de este tipo de consideraciones, y en vista de lo evidente de las obras, la gente tomó conciencia de esta intervención urbana y lo que significa y significará para ellos.

Aun así, desde el punto de vista de los usuarios, y lo reiteramos el Par Vial en sí, les aumenta su calidad de vida. Sugieren y hay consenso en esto en tres temas que pasamos a detallar:

### **Educación**

Todos manifiestan que a los ciudadanos de Iquique les falta educación. ¿A qué se refieren con esto? Reclaman por falta de hábitos urbanos, en lo que se refiere al uso indebido de los espacios públicos, como, por ejemplo, usarlo como estacionamientos, poner sillas, mesas, letreros (palomas), árboles mal podados, u otros accesorios que impiden la libre circulación de los peatones y sobre todo de las personas en situación de discapacidad. Temas como la educación inclusiva debe ser parte integrante del sistema educativo, para desarrollar empatía y simpatía con las personas discapacitadas.



### **Fiscalización**

Lo anterior pasa por una inadecuada y a veces inexistente fiscalización por parte de los entes reguladores de la ciudad. Aquí el reclamo se dirige fundamentalmente a la escasa labor fiscalizadora de la municipalidad.

Bien sabemos que producto de la instalación de la Zofri el año 1975, el parque automotriz ha crecido de manera significativa. Toda vez que la renovación de los automóviles ha significado el abandono de éstos en plena vía pública, transformándose en un problema de seguridad y de salubridad. Se han hecho intentos por sacarlo de las calles, pero ha sido infructuosos.

Automóviles que se estacionan en las veredas o bien en la ciclovía, obstaculizan el paso de los peatones. En cierta medida en Iquique, el caos es tan grande que la gente para explicar esta situación, a modo de consuelo dice: "Estamos en Iquique", que significa algo así como aquí la gente hace lo que quiere. Lo mismo sucede con los negocios que instalan mesas y sillas en las veredas, sin permiso municipal.

### **Coordinación de los aparatos del Estado.**

Todos sin excepción manifestaron sus reparos frente a la descoordinación existente entre los diversos servicios del Estado entre sí. Y a su vez y esto se hace extensivo a los servicios privados como el agua, luz, telefonía móvil, etc.

No logran entender como un servicio actúa sobre el otros, sin ninguna o mínima coordinación. O bien como no se aprovechan estas oportunidades.

### **Inclusión**

El Par Vial es una experiencia que precisa asumir la conciencia de la inclusión. Y esta para hacerse realidad necesita de sendas campañas de alfabetización en estos temas. Se ha avanzado, pero se precisa más conciencia aún. Se precisan para ellos aumentar las señaléticas y masificar los bolardos.

Este tema desborda las capacidades del Ministerio, pero en alianza con la universidad Arturo Prat, podrían realizarse en forma conjunta campañas en los establecimientos educacionales de la ciudad.



## Anexo

### Anexo 1

| Elementos Inklusivos                   | Entrevistas a Expertos  | Grupos Focales   | Encuesta de satisfacción |
|--|---|--|--------------------------|
| <b>Ruta Accesible</b>                  | Cumple con normativa y lineamientos técnicos, existe una ruta conectada, se evidencia un cambio cultural por la asimilación del cambio estructural en par vial.   | Se considera a "Iquique Ciudad Inclusiva" como un proyecto bien ejecutado, puesto que existe una gran valoración del producto final, por tanto, consideran prudente la espera en la ejecución del proyecto. Puesto que tendrían una gran utilidad para la evacuación con mayor agilidad de parte de las personas en situación de discapacidad, y para los adultos mayores. Toda vez que les entregaría un trayecto seguro y directo a los Usuarios del par vial. | 80,3% de Satisfacción    |
| <b>Equipamiento Inklusivo</b>          | Se recomienda evaluar el uso del equipamiento y por medio de la participación ciudadana definir ubicaciones del inmobiliario, esto garantiza el éxito del proyecto. Establecer paraderos inclusivos para transporte público. Bancas y sombras son necesarias. | Se destaca el equipamiento instalado y se reconoce que el espacio no permite mayor número de equipamientos. Las bancas son valoradas por su diseño y material. Se menciona la necesidad de instruir a automovilistas sobre semáforos de tecnología accesible e instalar señaléticas sobre estos.   | 79,52% de Satisfacción   |
| <b>Cruces Peatonales</b>               | Pendientes de esquina bien evaluadas.   | Las personas en situación de discapacidad, demuestran asombro y agradecimiento en relación a las obras, las que por cierto serían ideales para el traslado en silla de ruedas, puesto que estas les generarían mayor independencia y seguridad en la ruta, lo que se reflejarían en un mayor uso de las mismas.  | 82,73% de Satisfacción   |
| <b>Pisos Táctiles</b>                  | Cumple con las normativas exigidas por el ministerio, en cuanto a porosidad, color, continuidad, son modernos e inclusivos, puesto que facilitan el tránsito de las Personas en situación de discapacidad.  | Placas podotáctiles cumplen con su objetivo, puesto que las personas ciegas se movilizan con mayor seguridad. Se recomienda mayor difusión ya que se confunden pisos táctiles con vías de evacuación a zona segura de inundación.  | 81,52% de Satisfacción   |
| <b>Equipos de Tecnología Accesible</b> | El funcionamiento es el adecuado, los semáforos permiten mayor seguridad en personas en situación de discapacidad. Sin embargo aún falta difusión de las bondades del proyecto, el cual se daría desde diferentes instituciones.                              | Se evidencia la confianza sobre el funcionamiento de los semáforos de tecnología accesible, los sonidos emitidos no generan molestias en vecinos ni transeúntes. Sin embargo, se menciona que en horas "peak" se disminuye la percepción del sonido por ruido de automóviles. Se recomienda señalizar a automovilistas sobre el fin de semáforos.  | 56,22% de Satisfacción   |

Tabla 1. Matriz de triangulación de datos.

## Bibliografía

- Arredondo, Miguel Ángel. (2010). Métodos Cualitativos y Cuantitativos. LOM ediciones. Santiago, Chile.
- Bauman, Zygmunt. (2014). ¿Para qué sirve realmente un sociólogo? Paidós, Buenos Aires.
- Clifford, J. (2008). Itinerarios transculturales. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Delgado, M. (2007). Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles. Barcelona: Anagrama.
- Departamento de Estudios (2015) Región de Tarapacá Síntesis Regional. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Chile.
- Escobar, Y., & Bonilla-Jiménez, F. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología, IX (1), 51-67.
- Fernández N. Lissette. (2007) Ficha para Investigadores "Cómo se Elabora un Cuestionario". Institut de Ciències de l'Educació. Universitat de Barcelona. España.



G. King, R.O. Keohane, S. Verba. (2000) El diseño de la investigación científica en los estudios cualitativos, Alianza, Madrid, España.

Gobierno de Chile. Uso de lenguaje inclusivo persona en situación de discapacidad. Chile.

GLC Consultoría e Ingeniería. (2017). Mejoramiento Par Vial Bulnes - O'higgins. Iquique.

Harvey, David Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Paz, Bolivia. 2014

Martínez, F. (2002) El cuestionario. Un instrumento para la investigación en las ciencias sociales. Barcelona: Laertes Psicopedagogía.

Miguel S. Valles Martínez. (2002) Entrevistas Cualitativas. Centro de Investigaciones Sociales (CIS). España.

Quecedo R., Castaño C. (2002), Introducción a la metodología de investigación cualitativa. Revista de Psicodidáctica, núm. 14, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, España.

SENADIS. (2015). II Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile. Santiago.

Sampieri, R, Fernández, C, Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5ta. ed.). D.F., México: McGraw Hill

SERNATUR Región de Tarapacá. (2014) Plan de Acción Región de Tarapacá Sector Turismo 2014 - 2018. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Chile.